

Tożsamość zbiorowa Europy i jej integracja polityczna**

18/2015

Political Dialogues

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/DP.2015.012>

Zjednoczenie europejskiego rynku wewnętrznego stawia państwa europejskie zarówno przed ekonomicznymi, jak i technicznymi problemami. Wobec w pełni ukształtowanej w oczach opinii publicznej Unii Europejskiej, zawsze były i nieraz jeszcze będą wysuwane daleko idące roszczenia. Oczekiwania te mają nie tylko charakter ekonomiczny, dotyczą także funkcjonowania politycznych instytucji. Młodzi ludzie w Niemczech, polityczni interesariusze wszystkich odcieni partyjnych w państwach europejskich mają nadzieję na wypracowanie nowej pozytywnej integracji. Europejski entuzjazm rozpalony przez politykę działania ku zjednoczeniu Europy szczególnego ożywienia doznał w 1985 roku. Jednak od początku lat dziewięćdziesiątych ustępuje coraz bardziej wobec wątpliwości, co do faktycznego istnienia politycz-

nej władzy w Unii Europejskiej, jak choćby w kwestii jej faktycznych możliwości stanowienia i zmiany prawa.

I. W stronę zmiany sytuacji wyjściowej

Słabszym państwom została przedstawiona wizja, zgodnie z którą wprowadzenie euro będzie służyć realizacji takich postępowych celów, jak ujednolicenie, racjonalizacja i koncentracja gospodarcza. Z konieczności jednak proces ten musi także prowadzić do silniejszej konkurencji wewnątrz Europy. Ponadto, coraz bardziej staje się wątpliwe, czy dzięki wprowadzeniu euro zostaną spełnione społeczno-polityczne i kulturalne nadzieje. Jednocześnie powstaje obawa, jak będzie przebiegał dalszy gospodarczy rozwój społeczeństw europejskich. Władze w Brukseli, politycy państw członkowskich, a także rozmaite dążące do modernizacji elity postępowe, rozbudziły oczekiwania, by zwiększyć zaangażowanie w wyzwania gospodarcze, tym samym jednak przyczyniły się do tego, że pewne kwestie zostały źle postawione. Z historycznego punktu widzenia, zainteresowanie Unią Europejską da się wyjaśnić przez zmiany, które zachodziły od połowy lat osiemdziesiątych. Odnosi się

* Gerhard Preyer jest profesorem socjologii w Uniw Gersytecie Goethego we Frankfurt nad Menem, jest również redaktorem naczelnym *ProtoSociology. An International Journal of Interdisciplinary Research and Project*. Szczegółowe informacje można znaleźć na stronach: www.fb03.uni-frankfurt.de/48480132/gpreyer, www.protosociology.de, Academia: <https://uni-frankfurt.academia.edu/GerhardPreyer>

** Tytuł Oryginału *Kollektive Identität Europas und seine politische Integration*, *Rechtstheorie* 45(2014), Nr 4, s. 507–515; <http://ejournals.duncker-humblot.de/doi/abs/10.3790/rth.45.4.507>



to do zmierzchu keynesowskiej „modelu społeczeństwa”, wprowadzania nowych technologii oraz restrukturyzacji w globalnym system gospodarczym, jak na przykład wzrost w Japonii. Wymuszana przez globalny system gospodarczy lokalna konkurencja oraz otwarcie się rynków nadają nowe znaczenie regionom i ich polityce infrastrukturalnej, co z kolei prowadzi do stopniowej erozji narodowej solidarności. Stąd pytanie o integrację Europy należy postawić inaczej, przede wszystkim patrząc na ten problem z większego dystansu. Wiele bowiem zależy właśnie od tego, *jak* postawimy to pytanie oraz *co* przez ową integrację rozumiemy. Krytyka braku demokratycznej jedności Unii Europejskiej, jak również dystansu wobec obywateli jest raczej zrozumiała, nadto służy retoryce politycznej. Czy jednak owa krytyka właściwie stawia pytanie o demokratyzację systemów politycznych Unii Europejskiej?

Nie ulega wątpliwości, i to należy podkreślić, że Unia Europejska przyczyniła się do liberalizacji i deregulacji jej państw członkowskich. Panuje również zgoda co do tego, że konkurencyjność i rynek nie powinny być zastępowane protekcjonizmem i redystrybucją. To jednak z powodu rozszerzenia Unii Europejskiej na środkową i wschodnią Europę w przyszłości może powstać ustrojowy problem związany z jej systemem politycznym. Nie dotyczy to tylko konfliktu interesów, co pokazuje kryzys związany z wojną w Iraku, ale też pogłębienia się dysproporcji ekonomicznych, wynikających stąd, że polityka redystrybucji nie może być prowadzona w takim zakresie, jak dotychczas.

Kiedy narzekamy na brak demokratyzacji UE na ogół popełniamy błąd, który polega na tym, że charakterystyczną dla własnego państwa demokrację pro-

jektujemy na całą Unię. Jest to fałszywy punkt wyjścia, który prowadzi do kolejnych rozczarowań. Źle również stawiane jest pytanie o europejską tożsamość kulturową mnogości tradycji narodowych. Jasno założonym celem demokratyzacji Unii Europejskiej powinno być wsparcie pluralistycznej, zorientowanej na subsydiarność demokracji wielopłaszczyznowej, która zastąpiłaby opiniotwórczą demokrację przedstawicielską. Tylko to może oznaczać demokratyzację Unii Europejskiej.

II. W poszukiwaniu tożsamości europejskiej

Z badań socjologicznych i kulturoznawczych wynika, że tożsamość europejska nie może wykształcić się ze zróżnicowanych tożsamości regionalnych i narodowych. Przemawiają przeciwko temu różnice językowe, etniczne, regionalne i narodowe, a także istnienie rozmaitych wspólnot pamięci. Z historycznego punktu widzenia, zróżnicowanie wspólnot, które nie zostały zhomogenizowane, a jedynie zmarginalizowane, jest dla Europy typowe. Właśnie dlatego prawidłowo należy również postawić pytanie o tożsamość europejską. Błędnie stawia się je wtedy, gdy rości się pretensje do uzasadniania tożsamości europejskiej, jej wspólnych, przekazywanych przez wieki koncepcji wartości i porządków, odwołując się na przykład do chrześcijaństwa, czy oświecenia itp. jako kultur dominujących. Oznacza to jednak, że tożsamość europejska nie wykształci się poprzez konsensus co do wspólnych wartości.

Co zatem znaczy, właściwie postawić pytanie o tożsamość europejską? Na pewno nie należy oczekiwać, że obecne tożsamości regionalne i narodowe zostaną zastąpione jakąś jedną zbiorową tożsamością. Nie miało to miejsca również



w przeszłości, w przypadku regionalnej i etnicznej homogenizacji dokonywanej przez państwa narodowe. Musimy wyjść od tego, że tożsamość europejska będzie się coraz bardziej wyróżniać na tle globalnej konkurencji. Proces ten jednak zwróci się jednocześnie do wewnątrz, przeciw samym państwom narodowym, stanowiąc zarzewie konfliktu, który trudno będzie usunąć. Równocześnie, zaczną mnożyć się konflikty między państwami narodowymi i regionami dążącymi do autonomii. Globalizacja wewnątrz i na zewnątrz społeczeństw europejskich doprowadzi prawdopodobnie do tego, że będziemy żyć w systemach komunikacji, które poza ich własnymi zamkniętymi ramami nie zapewnią nam stabilnej tożsamości społecznej. Na pytanie o tożsamość europejską nie da się zatem odpowiedzieć z *wewnątrz*, to znaczy w tym sensie, że to my – Europejczycy tworzymy tożsamość zbiorową, która odpowiada wewnętrznej tożsamości państw. Tym samym tożsamość Europejczyków określana będzie *do wewnątrz* (*nach innen*) przez rywalizację w obrębie środowisk społecznych. Jednocześnie wpływ na nią będą miały podziały zawodowe i klasowe. Ów zanikający punkt (*Fluchtpunkt*) przypuszczalnie może polegać na tym, że świadomość zbiorowa staje się coraz bardziej abstrakcyjna ze względu na konkurencyjność. Jeśli członkowie systemów społecznych nie należą już do jednego jedyne kolektywu, to pierwotne zbiorowe tożsamości tracą sedno tego, przez co były definiowane. Jednak może to również oznaczać, że zaczną gwałtownie dochodzić swoich praw. Strukturalny konflikt, który jest powodowany przez europeizację narodowych społeczeństw, widoczny jest w narodowej dezintegracji, postępującej na skutek rywalizacji między regionami, przedsiębiorstwami, grupami interesów itd.

III. Modele niwelujące deficyt demokracji

Znane modele usuwania deficytów demokracji oraz deficytów legitymizacji, jakie zostały zastosowane w Unii Europejskiej nie spełniły swoich funkcji. Model Europy jako związku gospodarczego zabezpieczającego europejski obrót gospodarczy nie sprostął zmienionym ramowym warunkom politycznym. Pod tą krytykę podpada również Komisja Europejska. Do tej pory wspierała ona regulacje prawne, jednocześnie jednak doprowadziła na dużą skalę do braku transparentności. Wraz z wprowadzeniem euro na europejskim rynku wewnętrznym powstała jakościowo nowa sytuacja, która z czasem nabrała również znaczenia politycznego o charakterze strukturalnym. Nie można udawać, że się tego nie widzi i wierzyć w jakąś niewidzialną rękę, czy Komisję Europejską, która usunie zbędne regulacje polityczne. Wyraźnie już widać, że samoregulujący się rynek to fikcja. Jest on bowiem z istoty powiązany z innymi obszarami polityki. Wymaga wprowadzenia wielu nowych przepisów gospodarczych, regulacji prawnych, jak również regionalnej polityki infrastrukturalnej. Nie da się przeprowadzić tych koniecznych zmian pozostając w obrębie narodowych demokracji przedstawicielskich oraz reprezentowanej przez nie woli politycznej. Ich deficyty powinny być nieustannie usuwane przez politycznie umocowanych ekspertów. To nie rozwiązuje jednak problemu legitymizacji w strukturalnie nowej sytuacji, gdyż eksperci ostatecznie podejmują decyzje w imieniu rządów narodowych lub Komisji Europejskiej, co oznacza, że pozostają oni skazani na współpracę z nimi.

Podobnie jest z modelem międzyrządowym. Sprawdza się on na międzyrządowych konferencjach opracowujących



traktaty Unii Europejskiej, ale nie nadaje się w normalnych procesach decyzyjnych, jakie mają miejsce w regionach i gminach. Zmienionej sytuacji nie sprostą również model podwójnej struktury, tj. składający się z jednej strony z ponadnarodowych, a z drugiej, z między państwowych reguł decyzyjnych, czyli w istocie będący połączeniem dwóch odrębnych reprezentatywnych dla demokracji procedur.

Daleko idące oczekiwania wobec konstytucji unijnej zostały sformułowane przez niektóre postępowe elity w Niemczech. Tym niemniej, głosowanie nad projektem konstytucji nie powiodło się z uwagi na referendum we Francji i Holandii¹. Można powiedzieć, że na szczęście, gdyż był to jakiś konstytucyjny potwór. Zapomniano chyba myśl Abbé Sieyesa, że konstytucja powinna być tak ogólna, jak to możliwe i tak konkretna, jak to konieczne. Jeśli tekst nie będzie jednoznaczny, to będzie on poddawany nieustannej interpretacji. Można jednak wątpić, czy taka konstytucja rzeczywiście zapewniłaby zgodną integrację. Szczególnie w Niemczech nie ma raczej szans na przeciwdziałanie anomii instrumentalizowania przez partie (niemieckie) Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, pielęgnowane w przeszłości nadzieje na polityczną integrację dzięki konstytucji i Trybunałowi Konstytucyjnemu nadal pozostają mocno zorientowane na demokrację państw narodowych. Trudno sobie wyobrazić, co więcej można by zrobić na poziomie europejskim, żeby uniknąć tworzenia błędnych programów systemów politycznych.

Również modele federacji, konfederacji i państw wielonarodowych zawierają porównywalnie słabe punkty. I one

nadal determinują myślenie polityczne. W modelu federacji wychodzi się z założenia, że za polityczną legitymizację odpowiedzialny byłby Parlament Europejski, zaś Komisja Europejska miałaby odpowiadać przed Parlamentem. Model konfederacji jest natomiast bardziej zorientowany na suwerenność państw narodowych i przenoszenie wewnętrznych metod podejmowania decyzji na politykę europejską. Przy tym decydujące polityczne zadanie przypada Radzie Europejskiej. W modelu zaś państwa wielonarodowego demokratyczna legitymizacja byłaby umocowana w parlamencie i rządzie. W związku z powyższym należy zauważyć, że neokorporacyjne, federalne i konsensualne praktyki choć są konieczne w podejmowaniu rzeczowych decyzji, to jednak szkodzą ochronie praw nabytych. W interesie publicznym leży zatem odparlamentaryzowanie politycznych działań decyzyjnych. Przesunięcia sił należy upatrywać przede wszystkim w rozszerzeniu polityki państwowej na komisje, rady (przedstawiciele rządu i władzy wykonawczej), ekspertów, specjalistyczne panele, jak na przykład narodowe rady etyki, Komisja Hartza, czy Komisja Rürupa. Tym samym wspiera się sytuację, w której parlament sam siebie pozbawia władzy.

IV. Procesy dezintegracyjne

Podstawowy problem dotyczący wskazanych modeli, jak i całego procesu integracji europejskiej leży w tym, że – z jednej strony – Europa prawdopodobnie nigdy nie stanie się jednym narodem, z drugiej zaś, w coraz mniejszym stopniu będzie się składać z narodów. Strukturalne warunki politycznej integracji uległy głębokiej przemianie, co jest skutkiem zmieniających się uwarunkowań konkurencyjności tak w europejskim,

¹ W zastępstwie powstał Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1-go grudnia 2009 r.



jak i globalnym systemie gospodarczym. Przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu zorientowane są na przewadze komparatywnej. Te działania jednakże dezintegrują grupy interesów funkcjonujące w obrębie państw narodowych. Dlatego polityka europejska nie może opierać swojego modelu legitymizacji na demokracji konstytucyjnej państw narodowych. Koniecznością również staje się instytucjonalizacja mechanizmów kontroli i równowagi, nadzorujących technokratyczną władzę, uprzywilejowane grupy interesów, ich wpływy, jak również chybione centralizacje. Obecnie, europejska praktyka rządzenia stanowi technokratyczny reżim o strukturze korporacyjnej, co oznacza budowanie kompromisów między przedstawicielami rządów i uprzywilejowanymi grupami. O tyle uzasadniona jest wciąż podnoszona krytyka braku otwartości i przejrzystości. Trafne też jest twierdzenie, że w owym systemie politycznym brakuje realnych środków zorientowanych na dobro wspólne. Rzeczowe konsultacje z ekspertami tego nie zastąpią. Tym niemniej istnieje pewne prawdopodobieństwo, że przy założeniu pluralizmu interesów da się wiążąco ustalić, czym jest dobro wspólne. W obrębie systemów partyjnych rywalizujące interesy staną się na tyle wyraźne, że to, co łączy elektorat partii, ulegnie rozmyciu. Można zatem zapytać: jakie strategie pozwolą nam wyjść z tej ślepej uliczki, skoro już straciliśmy wiarę w dbającą o dobro wspólne niewidzialną rękę.

Spowodowane globalizacją zmiany w systemie gospodarczym i państwie opiekuńczym w sposób widoczny prowadzą do tego, że dotychczasowe rozumienie ekonomii dobrobytu na płaszczyźnie narodowej i europejskiej nie może zostać utrzymane. W globalnym systemie gospodarczym, polityczne warunki brzegowe dla gospodarczego wzrostu uległy

istotnej zmianie. Przy założeniu ograniczenia rynków na płaszczyźnie państw, federacyjne ustawy, wprowadzone na przykład w Niemczech, przyniosły korzyści ekonomiczne z uwagi na zabezpieczenie jednakowych warunków konkurencyjności. Dziś jednak potrzeba politycznej przestrzeni dla gospodarki i infrastruktury. Problem ustrojowy polega na tym, że osłabienie państw narodowych na płaszczyźnie europejskiej jest nieodwracalne, ponieważ na tej płaszczyźnie nie da się już porównywać interesów w świetle jakiegoś fikcyjnego dobra wspólnego (fiktives Gemeinwohl). Może to oznaczać tylko tyle, że samoorganizacja w systemach społecznych jest zbyt silna, aby stanowić podstawę równowagi. Stąd, dotychczasowy model dobra wspólnego w państwie opiekuńczym przypuszczalnie ulegnie istotnej zmianie, ponieważ sprawiedliwość społeczna nie może być dłużej definiowana jako rezultat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ale jako uczciwe zrównoważenie interesów. Istotny wkład w społeczną integrację Europy, czyli w budowanie tożsamości europejskiej zapewne można by osiągnąć dzięki integracji prawnej (rechtliche Integration). Tym niemniej, i tej idei nie należy przeceniać, ponieważ prawo materialne, jak na przykład roszczenia wobec państwa opiekuńczego, nie wzmacniają pożądanego modelu tożsamości europejskiej.

Integracji prawnej nie da się przeprowadzić w ramach istniejącego systemu państw narodowych. Stopniowo przesuwana się ona z legislatywy na orzecznictwo sądowe, ponieważ jurysdykcja bierze pod uwagę troski zorientowanych na różne wartości i interesy rozmaitych grup społecznych. To dobrze, gdyż same grupy, jak również otwarcie prawa na ich problemy i interesy mogłoby stanowić istotne wsparcie.



V. Od państwa opiekuńczego do podejścia wielosektorowego

Przejście od państwa opiekuńczego do systemu wielosektorowego spowoduje liczne zmiany w narodowych demokracjach przedstawicielskich, co dotyczy najrozmaitszych obszarów politycznych decyzji. Ponadto, skupianie uwagi na deficytach demokracji Unii Europejskiej, oceniając ją przez pryzmat państwowej demokracji przedstawicielskiej, zasłania właściwy punkt widzenia i prowadzi do błędnego koła. Należy podkreślić, że taka perspektywa zawsze będzie wykazywać deficyty unijnej demokracji. Ci, którzy wyciągają z tego wniosek, że należy zatem trzymać się narodowej demokracji, dokonują niewłaściwej oceny europejskich i globalnych powiązań gospodarczych. Narodowa demokracja nie posiada już realnej przestrzeni i mocy decyzyjnej, ażeby móc urzeczywistniać polityczne, gospodarcze i naukowe programy zgodnie z demokratycznym procesem podejmowania decyzji. Już w przeszłości można było wątpić, czy w demokracji przedstawicielskiej chodzi o urzeczywistnienie woli ludu, skoro wpływ na nią mają układy sił i interesów. Tym niemniej, nie należy popadać w przesadę i sądzić, że parlamenty nie odgrywają już żadnej roli. Im bardziej zróżnicowane są interesy, tym ważniejsza jest demokratyzacja procesów decyzyjnych, to znaczy, ukierunkowanie ich na otwartość, rewizyjność, zróżnicowanie opinii publicznej. W tym sensie demokratyzacja Unii Europejskiej może dokonać się wyłącznie na gruncie liberalnej demokracji i wolnej konkurencji.

Europejski rynek wewnętrzny i Unia Europejska (1991) powstały na skutek określonych umów oraz w kontekście uformowanych po II Wojnie Światowej historycznych konstelacji. Nadal odpowiadają one aktualnemu układowi inte-

resów. Współczesne traktaty europejskie należałoby jednak zaktualizować i zorientować na federalizm konkurencyjny (*Wettbewerbsföderalismus*), politykę regulacyjną i zasadę subsydiarności. Zarówno Komisja Europejska, jak i Rada nie promują ani zasady subsydiarności, ani odpowiedniego ograniczenia kompetencji. Dążą one raczej do centralizacji, którą uzasadniają efektywnością, będącą w istocie pseudo efektywnością. Wobec tego należy restrykcyjnie zdefiniować podstawowe kompetencje tych sztańdrowych organów Unijnych. Dotyczy to nadrzędności prawa wspólnotowego, np. gwarancji Traktatów Rzymskich (1957), swobodnego przepływu osób, towarów i usług w obrębie UE, odpowiedniej polityki finansowej i gospodarczej, jak i polityki zagranicznej i polityki konkurencji.

Nowy porządek instytucjonalny, a z nim kompetencje Unii Europejskiej, mogą przekładać się również na jej państwa członkowskie. Mam tutaj na myśli sektory polityki społecznej, rynku pracy, edukacji, polityki podatkowej i praw konsumenckich. Ponieważ chodzi przy tym o obszary silnej dystrybucji, to być może dzięki wzmocnieniu konkurencyjności krajów członkowskich narodzi się szansa na redukcję wskaźnika wydatków publicznych. Reforma Rady powinna być ukierunkowana tak, by jej część wykonawcza nadal pracowała za zamkniętymi drzwiami. Demokracja wielopłaszczyznowa będzie wspierać subsydiarność, a tym samym autonomię niektórych struktur. Nie należy jednak oczekiwać, że Parlament Europejski będzie stanowić potrzebny do tego impuls. W związku z tym, funkcją narodowych parlamentów będzie bierne uczestnictwo oraz wzmacnianie obrony. Parlamentowi Europejskiemu nie powinno przysługiwać żadne legislacyjne prawo inicjatyw ustawodawczych. Przede wszystkim należy dążyć do tego,



aby nie wymuszać żadnych jednolitych regulacji tam, gdzie nie są one potrzebne. Stąd, współpraca między państwami członkowskimi powinna mieć możliwie jak najszersze pole działania. Wymaga to wzmocnienia wszystkich sił w obrębie instytucji Unijnych, które przeciwdziałają centralizacji. Doświadczenia na przykład Stanów Zjednoczonych i Niemiec wskazują, że tendencja do centralizacji jest charakterystyczna dla każdego systemu federalnego. Jasne oddzielenie kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich ma zatem decydujące znaczenie. Dotyczy to wydajności struktur decyzyjnych i podziału odpowiedzialności.

Jak doskonale wiadomo, Europa jest wciąż daleka od zorientowanej na subsydiarność demokracji wielopłaszczyznowej. To, czy może ona zostać urzeczywistniona zależy od wielu czynników. Przy rozszerzaniu Unii Europejskiej należy pamiętać o tym, by nie dążyć do

modeli, które z konieczności będą prowadzić do rozczarowań. Przyszłość integracji Unii Europejskiej wymaga gruntownego przemyslenia. Będzie to proces, w którym nieustannie dochodzić będzie do konfliktów między frakcją postępową a konserwatywną, zwolennikami Unii a eurosceptykami. Będą one dodatkowo wzmacniane różnicami wynikającymi z poziomu wykształcenia, dochodów i statusu społecznego. W tych niezbędnych przemysleniach pomocną może okazać się następująca rada, aby legitymizacji nie opierać jedynie na reprezentacji politycznej, ale również wesprzeć ją wzajemną kontrolą instancji politycznych, poprzez silne sądy, ochronę mniejszości i decentralizację.

Przełożyła z niemieckiego
Anita Pacholik-Żuromska
Redakcja
Anna Fligel