Parlament Europejski odgrywa coraz większą rolę podczas tworzenia prawa europejskiego. Ważnym aspektem budowania jego pozycji było najpierw wprowadzenie wyborów bezpośrednich (w roku 1979), a następnie stopniowe wzmacnianie jego kompetencji w procesie legislacyjnym. Ale czy prowadzi to do federacji w Europie? A może jest tylko zręcznym zabiegiem marketingowym usprawiedliwiającym postępy europejskich procesów integracyjnych?

Namiastka rządu kontynentalnego

Federacja to w uproszczeniu taki ustrój polityczny, w którym na obu poziomach, czyli na szczeblu zarówno samej federacji, jak i w tworzących ją państwach członkowskich, istnieją wspólnoty polityczne i osobne instytucje demokratyczne. W przypadku Unii Europejskiej nie ma federacji, gdyż przynajmniej jeden warunek nie jest spełniony. Nie ma wspólnoty na poziomie europejskim, istnieją tylko wspólnoty narodowe.

Większość decyzji w UE ma charakter kuluarowy i nieprzejrzysty dla opinii publicznej. To właśnie dlatego europarlament stwarza okazję do zakulisowego oddziaływania wszelkiej maści lobbystów

Podobnie jest z instytucjami demokratycznymi, to jest takimi, w których politycy wyłaniani są w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Tego typu instytucje są silne w państwach członkowskich, w większości dodatkowo wzmacnia je długoletnia tradycja. Na szczeblu unijnym porównywalnych instytucji w zasadzie nie ma. Przykładem jest Komisja Europejska – namiastka rządu europejskiego, która nie powstaje w wyniku demokratycznych wyborów. Niewiele lepiej sprawa wygląda z europarlamentem. Wprawdzie jest on wyłaniany w wyniku wyborów powszechnych, ale nie są to wybory porównywalne do tych na poziomie narodowym. Nie ma ogólnoeuropejskiej kampanii wyborczej, nie startują w nich europejskie partie (tylko narodowe), nie ma też wspólnych dla całej Unii mediów ani debaty publicznej. W rezultacie są to więc kolejne elekcje narodowe, w których startują partie i dyskutowane są przede wszystkim problemy krajowe. W dodatku mamy tu do czynienia z wyborami uznawanymi za „drugoplanowe” wobec tych do instytucji narodowych. Świadczy o tym frekwencja – zawsze znacząco niższa w wyborach europejskich.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: prof. Tomasz G. Grosse.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Niemniej dla niektórych polityków parlamentaryzm europejski ma torować drogę do federacji w Europie. Wprawdzie nie wykształcił on jeszcze wspólnoty politycznej w Europie. A wybory europejskie raczej tracą na znaczeniu (o czym świadczy malejąca frekwencja), a nawet ostatnio stały się okazją do wyrażenia sprzeciwu wobec integracji i wobec elit proeuropejskich. Mimo to euroentuzjaści starają się nadal poszerzać uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Jednak to, że rosną formalne kompetencje tej instytucji, nie oznacza, że zyskuje ona realną władzę na Starym Kontynencie. Jest wręcz przeciwnie, czego dowodzą badania naukowe.

Skromna władza

Wzmacnianie formalnych uprawnień europarlamentu zostało zwieńczone w traktacie lizbońskim wprowadzeniem tzw. procedury zwykłej (dawniej koodecyzji) jako głównej metody przyjmowania regulacji między Radą Europejską a PE. W założeniu miała ona dać równą władzę obu instytucjom przy tworzeniu legislacji europejskiej.

Tymczasem naukowcy wskazują, że w stosunku do instytucji międzyrządowych władza europarlamentu jest w dalszym ciągu bardzo skromna. Według Josepha Weilera, wybitnego znawcy prawa europejskiego, rozwój kompetencji PE nie prowadzi do tego, że zyskuje on realną władzę. Jest bowiem równoważony przez jednoczesne wzmacnianie instytucji międzyrządowych, zwłaszcza Rady Europejskiej. Z kolei badania empiryczne Rory'ego Costello i Roberta Thomsona pokazują, że w ramach zwykłej procedury legislacyjnej europarlament dysponuje jedynie około 20 proc. siły politycznej Rady. Zamiast więc pozycji równorzędnej ma co najwyżej jedną piątą tej władzy, jaką dysponują europejskie rządy. Jeszcze inne badania potwierdzają te wyniki. Na przykład wskazują, że rezultaty procesu legislacyjnego przynajmniej w 70 proc. odzwierciedlają początkowe preferencje rządów. Inni badacze dowodzą, że w niektórych obszarach – na przykład w zakresie przyjmowania budżetu europejskiego – władza PE została w Lizbonie ograniczona w stosunku do wcześniejszego okresu. Było to zgodne z preferencjami państw najwięcej wpłacających do tego budżetu.

Może to oznaczać, że dotychczasowy rozwój europarlamentaryzmu tylko w niewielkim stopniu przyczyniał się do wzmocnienia realnej władzy PE. Bardziej odbywał się w sferze marketingu politycznego niż w rzeczywistości.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: prof. Tomasz G. Grosse.

Próba budowania nowej instytucji

A może właśnie o to chodziło? Bardziej o zademonstrowanie postępów demokracji na szczeblu europejskim niż o realne ich wdrażanie? Jeśli tak, to chodziłoby tylko o usprawiedliwienie postępów integracji przed opinią publiczną w państwach członkowskich. Znawcy tej problematyki wskazują, że bezpośrednim pretekstem do zwiększenia (przynajmniej w wymiarze deklaratywnym) roli europarlamentu była chęć wzmocnienia instytucji międzyrządowych (sic!). Dotyczyło to zwiększenia zakresu stosowania głosowania większościowego w tych instytucjach, co prowadziło do poprawy efektywności decyzyjnej, a tym samym wzmacniało Radę. W ten sposób, zamiast torować drogę do rozwiązania federalnego, tj. przeniesienia realnej władzy do PE, raczej poprawiono efektywność działania rządów i wzmocniono ich znaczenie w systemie politycznym. Byłoby to więc bliższe rozwiązaniom konfederacyjnym, czyli międzyrządowym. Jest też zgodne z preferencjami większości państw. Trzeba to jasno powiedzieć – w ogromnej większości nie chcą one federacji w Europie. Nie chce jej również rosnąca grupa wyborców, zmęczona kolejnymi kryzysami w Europie.

Niemniej aktywność euroentuzjastycznych elit się nie zmniejsza. Przykładem tego może być niedawny wybór Jeana-Claude'a Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Podstawowym argumentem za tą nominacją było odwołanie się do werdyktu niedawnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których zwyciężyło ugrupowanie nowego przewodniczącego (tj. Europejska Partia Ludowa). Chodziło o zwiększenie kompetencji europarlamentu w odniesieniu do wyboru szefa Komisji, a jednocześnie wywoływanie wrażenia, że o mianowaniu zadecydowali wyborcy w trakcie głosowania.

Była to więc próba budowania nowej instytucji quasi-federacyjnej, a więc bezpośrednich wyborów szefa egzekutywy europejskiej. Niemniej było to postępowanie bardziej w sferze marketingu aniżeli rzeczywistego wzmacniania demokracji na szczeblu unijnym. Obywatele w większości państw nie mieli bowiem wiedzy o tym, że wybierają przewodniczącego Komisji, a nawet w dużym stopniu nie znali jego nazwiska.

Ponadto wynik wyborów z roku 2014 trudno uznać za sprzyjający postępom federalizacji. Po raz pierwszy w historii tak znaczący sukces odniosły bowiem ugrupowania eurosceptyczne (w kilku państwach zwyciężyły w tych wyborach, m.in. we Francji i w Wielkiej Brytanii) sprzeciwiające się dalszym postępom integracji. Trzeba też pamiętać, że ostateczną decyzję w tej sprawie podjęli szefowie rządów. I

to od konfiguracji głosów w Radzie, a nie od wyborców lub od europarlamentu, zależało to, kto zostanie nowym zwierzchnikiem Komisji. Do bezpośrednich wyborów na szefa tej instytucji droga wydaje się bardzo daleka.

Kartel polityczny

Pomysł nominacji Junckera narodził się w gabinetach brukselskich. Pokazuje to, jak duże znaczenie mają w dalszym ciągu nieformalne i elitarne mechanizmy działania w Europie, choć mogą one się odbywać pod hasłami odwołującymi się do demokracji i zwiększenia udziału obywateli w polityce europejskiej. Niemniej główne decyzje podejmuje dość wąska elita w porozumieniu (lub przy aprobacie) z największymi państwami członkowskimi.

Elitarność ta jest niekiedy przyrównywana do kartelu politycznego. Tak jest zwłaszcza w odniesieniu do praktyki funkcjonowania Parlamentu Europejskiego. O sposobie działania tej instytucji decyduje bowiem wąskie grono deputowanych, które często kieruje się bardziej własnymi interesami instytucjonalnymi niż chęcią reprezentowania wyborców.

Dodatkowo większość decyzji ma charakter kul uarowy i nieprzejrzysty dla opinii publicznej. To właśnie dlatego europarlament stwarza okazję dla zakulisowego oddziaływania wszelkiej maści lobbystów. Jest ich tutaj już ponad 20 tysięcy. Niektórzy politycy PE mogą się znajdować pod silnym wpływem wielkich korporacji lub innych bogatych organizacji. Dobrym przykładem jest choćby Elmar Brok należący bez wątpienia do elity europarlamentu. Obecnie jest szefem Komisji Spraw Zagranicznych oraz przewodniczącym Unii Europejskich Federalistów – stowarzyszenia postulującego wprowadzenie federacji w Europie. Do niedawna i przez wiele lat oprócz hojnej gaży poselskiej dostawał wypłatę z koncernu Bertelsmanna wynoszącą od 60 tys. do 120 tys. euro rocznie.

Z biegiem czasu PE wzmacnia swoje kompetencje i staje się coraz bardziej wpływowy politycznie. Nie znaczy to jednak, że zyskuje władzę w stosunku do państw członkowskich i wobec instytucji międzyrządowych. Te stają się nawet bardziej wpływowe. Europarlament nie jest chyba także forpocztą federacji demokratycznej. Jest za to zręczną platformą dla marketingu proeuropejskiego, który ma usprawiedliwiać dalszy rozwój Unii Europejskiej. Jest też miejscem rozkwitu elit europejskich, a od niedawna także eurosceptycznych. Czy to jednak pomaga w torowaniu drogi do federacji europejskiej?

Źródło: Rzeczpospolita. Czytaj dalej...

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: prof. Tomasz G. Grosse.