

Rafał PROSTAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

prostakr@uek.krakow.pl

NOWE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I „POLITYCZNE KRYTERIA KOPENHASKIE”

ABSTRACT New member states and „the political Copenhagen criteria”

Besides pointing out economical preconditions for states applying for membership in the European Union, the „Copenhagen criteria” are supposed to test and verify if candidates fulfill „the European standard of a well-ordered state” that is democratic, respecting the rule-of-law, human rights and minority’s rights. The article is an reflection on „European political cohesion” of the states entering the European Union in 2004 and in the following decade. In the face of deficit of, so called, „Copenhagen mechanism”, a serious doubt arises: is it possible to evaluate impartially whether candidates and/or member states implement properly „the European standard of a well-ordered state”? This doubt is shared by the author of the article.

Keywords: the Copenhagen criteria, democracy, the European integration

Słowa kluczowe: polityczne kryteria kopenhaskie, demokracja, integracja europejska

UWAGI WSTĘPNE

Integracja państw europejskich w obrębie Unii Europejskiej jest procesem, którego warunkiem powodzenia są wielostronne i wieloaspektowe korzyści uczestniczących w nim państw oraz sprawdzenie się w praktyce założeń o ich cywilizacyjnej jedności. W historycznym ujęciu postępu tego procesu potwierdzamy pierwotną dominację aspektu ekonomicznego stosunkowo wąskiej grupy państw, który z czasem został zrównoważony wymiarem politycznym, czemu towarzyszyło rozszerzanie podmiotowych granic współpracy. Współcześnie Unia Europejska jest wyjątkową w skali świata platformą kooperacji państw, które na mocy swych suwerennych decyzji, potwierdzając szczególne powinowactwo cywilizacyjne z regionalnymi partnerami, postanowiły powinowactwo to utrwalić i sukcesywnie pogłębiać; silnie związując swoje zobowiązanie dbałości o dobrobyt oraz bezpieczeństwo własnych obywateli z analogicznym zobowiązaniem pozostałych uczestników tego politycznego przedsięwzięcia.

Przyjmując wyżej zarysowany opis natury procesu integracji europejskiej, dostrzegamy jego wyjątkowy charakter. Jest on unikatowy z uwagi na skalę, śmiałość, ale i ryzyko z nim związane. Pierwszym zobowiązaniem rządzących jest dbałość o interesy i potrzeby rządzonych. Jako że nie ma dwóch takich samych społeczeństw politycznych – z uwagi na różnice w położeniu geograficznym, doświadczenie historyczne, strukturę etno-kulturową, strukturę demograficzną, zamożność społeczeństwa, stan środowiska naturalnego oraz zasoby naturalne – i pewnie szereg innych zmiennych – przychodzi nam potwierdzić oczywistą niejednorodność tychże interesów i potrzeb. W efekcie rywalizacja państw w dostępie do rzadkich dóbr, warunkujących przetrwanie i rozwój społeczeństw politycznych, jest trwałym elementem naszego świata. Tymczasem projekt polityczny Unii Europejskiej przedstawia nam się jako owoc kooperacji: nie krótkotrwałej, w oparciu o przypadkową zbieżność partykularnych interesów, lecz z założenia stałej, przybierającej kolejne wymiary i zyskującej na intensywności. Trwałość i rozwój tego projektu musi więc budzić zdziwienie wielu, bowiem jest ewidentnym podważeniem zasady, w myśl której wszelkie alianse, sojusze i porozumienia wzajemne państw, starających się budować jedność pośród tego, co przecież z natury rzeczy podzielone, są tymczasowe. Państwa narodowe nie mogą bowiem trwać wspólnie w trwałej jedności, jako że ich niejednorodność w oczywisty sposób to uniemożliwia. Z ust wielu – polityków, akademików oraz publicystów – nieustannie słyszymy o idealistycznej, by nie powiedzieć utopijnej, naturze Unii Europejskiej. W obliczu trudności, przed jakimi stał, stoi i będzie stawał w przyszłości proces integracji europejskiej, jedni dostrzegają symptomy jego rychłego załamania; drudzy wzywają do zawężenia pola integracji, jako że osiągnęła ona rozmiary (przedmiotowo i podmiotowo) przekraczające zdolność sprostania oczekiwaniom stawianym jej przez społeczeństwa państw członkowskich; pozostali wzywają do wytrwałości w pogłębianiu współpracy, jako warunku zachowania dorobku, czyli utrwalenia odniesionych korzyści.

Powyżej wskazano dwa warunki powodzenia projektu europejskiego: (1) zbieżność interesów państw członkowskich oraz (2) jedność cywilizacyjną tych państw. Uwa-

runkowanie tego rodzaju pozwala nam przypuszczać, że trwała rozbieżność interesów państw członkowskich i/lub odstępianie od wspólnie identyfikowanych wartości europejskich uniemożliwi istnienie Unii Europejskiej w znanym nam kształcie. Uwzględniając drugi punkt, bez trudu znajdujemy uzasadnienie dla stawiania państwu aspirującemu do wzięcia udziału w procesie integracji europejskiej wymogu potwierdzenia przywiązania do wartości, pryncypiów i konstrukcji politycznych z tą cywilizacją związanych. Co więcej, również wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej winny być one bliskie. Nie chodzi tu bowiem o formułowanie jedynie określonych warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, lecz o zachowanie jedności cywilizacyjnej wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces unijnej integracji. Stąd też uzupełnienie „ekonomicznych kryteriów kopenhaskich” o „kwalifikatory polityczne” wydaje się w pełni zasadne i uprawnione.

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny, na ile państwa przystępujące do Unii Europejskiej w 2004 roku wykazywały się przywiązaniem do wartości, pryncypiów i konstrukcji politycznych, charakterystycznych dla europejskiej cywilizacji, w okresie akcesji oraz w kolejnych 10 latach obecności w unijnych strukturach. Wartość poznawcza tego rodzaju oceny wymaga zaangażowania właściwych narzędzi, dzięki którym możliwe jest formułowanie wiarygodnych wniosków w oparciu o porównawczy opis kondycji systemów politycznych i kultury politycznej państw „nowej” i „starej” Unii. Brak odpowiednich narzędzi powoduje, że nasze oceny przyjmują charakter raczej „politycznej deklaracji” niż akademickiej diagnozy. W opinii autora niniejszego artykułu aktualnie nie dysponujemy właściwym instrumentarium, przez co nasze komparatystyczne opisy oraz oceny nie spełniają akademickich rygorów poszukiwania wiedzy pewnej.

SYSTEM WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Dla przypomnienia – „kryteria kopenhaskie”, w swej „politycznej” części, wyróżniają następujące fenomeny cywilizacji europejskiej: (1) demokracja; (2) praworządność (rządy prawa); (3) prawa człowieka; (4) poszanowanie praw mniejszości. Co należy tu podkreślić, natrafiamy na nie również przy lekturze unijnego prawa pierwotnego. W preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wśród uzasadnień dla przyjęcia tego dokumentu wskazuje się na następujące motywacje:

INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne,

PRZYWOŁUJĄC historyczne znaczenie przewyciężenia podziału kontynentu europejskiego oraz potrzebę ustanowienia trwałych podstaw budowy przyszłej Europy,

POTWIERDZAJĄC swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego...

Z kolei w artykule 2 TUE czytamy: *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również*

poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Ze swej natury – we współczesnej praktyce państw naszego kręgu kulturowego – demokracja, praworządność, prawa człowieka (w tym osób należących do mniejszości) są bytami (artykuł 2 przedstawia je jako wartości) koncepcyjnie współzależnymi: wypełnienie treścią każdego z nich, traktując je z osobna, wymaga uruchomienia pozostałych¹. Są one jednocześnie fundamentem europejskiej *przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, której nowego wymiaru nadały uzupełnienie unijnego prawa pierwotnego o Kartę praw podstawowych oraz deklaracja przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6 TUE).

Uwzględniwszy powyższe aspekty, można by rzec, że Unia Europejska jest wspólnotą państw pozostających w obrębie tej samej cywilizacji, której dominującym elementem pozostaje specyficzna kultura polityczna, wpisana w trójkąt, którego ramionami są właśnie demokracja, praworządność oraz prawa człowieka². Jest to twierdzenie dla jednych oczywiste, a dla innych wysoce kontrowersyjne. Oczywiście dla tych, którzy intuicyjnie i bez potrzeby przeprowadzenia stosownego dowodu dostrzegają w ramionach tego trójkąta to, co w swej istocie jest wybitnie europejskie; kontrowersyjne zaś dla tych, którzy stawiają przed nami wymóg uprzedniego koncepcyjnego ustalenia, czym zasadniczo są demokracja, praworządność oraz prawa człowieka, aby dopiero wyposażeni we właściwie rozpoznane, zdefiniowane i gruntownie opisane kategorie porównawcze potwierdzić powszechność w naszym kręgu kulturowym tych rzekomo oczywistych konstrukcji politycznych, a co ważniejsze – ich stosowną implementację w państwach członkowskich UE³. Jak się okazuje, zarysowany tu dualizm perspektywy

¹ Z uwagi na współzależność demokracji, praworządności oraz podstawowych praw człowieka w praktyce konstytucyjnej współczesnych demokracji zachodnich upowszechniło się pojęcie „demokratycznego państwa prawa”. Jednak rozważania nad możliwą rozdzielnnością studiów nad tymi konstrukcjami nie ustają, bowiem nawet ich harmonijne współistnienie nie jest dla wielu oczywiste. Zob. chociażby: J.M. Maravall, A. Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge–New York 2003, s. 1-16, 242-260, *Cambridge Studies in the Theory of Democracy*; G.O. Donell, *The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters?*, „Journal of Democracy” 2004, Vol. 15, nr 4; M. Resonfeld, *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*, „Southern California Law Review” 2001, Vol. 74; R.H. Fallon Jr., „The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse, „Columbia Law Review” 1997, Vol. 97, nr 1.

² Zob. S. Carrera, E. Guild, N. Hernanz, *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Brussels 2013. Badania europejskiej opinii publicznej potwierdzają, że Europejczycy nie tylko podzielają ten sam system wartości, lecz dodatkowo dostrzegają w Unii Europejskiej mechanizm ich implementacji. W badaniach Eurobarometru z maja 2012 roku (EB77) osobiste przywiązanie do praw człowieka potwierdziło 43% respondentów, do demokracji – 28% badanych, zaś do rządów prawa – co piąty pytany. Jednocześnie 38% badanych utożsamiało Unię z demokracją oraz z prawami człowieka, zaś 25% – z rządami prawa. *The Values of Europeans. Report*, Standard Eurobarometer 77, TNS Opinion & Social, V 2012, s. 9-13, [online] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_value_en.pdf, 15 XI 2014.

³ Jak swego czasu trafnie zauważył Bernard Crick, demokracja jest jednym z najbardziej niejednoznacznych spośród terminów języka polityki i studiów nad nią. Oznacza ona różne rzeczy dla różnych ludzi, podobnie zresztą sytuacja się ma z prawami człowieka i praworządnością. W znakomitej pracy Cricka

w sposób zasadniczy wpływa na praktyczność zarówno „politycznych kryteriów kopenhaskich”, jak i artykułu 2 TUE. Rzecz bowiem nie sprowadza się do deklaratywnego wyznania „naszej europejskiej wiary” w demokrację, rządy prawa czy prawa człowieka, lecz do koniecznej standaryzacji rozumienia tych konstrukcji, przynajmniej w obrębie Unii Europejskiej. Wszak intersubiektywna konceptualizacja rządów ludowych, praworządnych i szanujących uniwersalne, podstawowe prawa człowieka to warunek wstępny wypracowania instrumentarium, które w wiarygodny sposób pozwala ocenić stopień implementacji europejskiego standardu tego rodzaju rządów w konkretnym państwie aspirującym do członkostwa w Unii Europejskiej, ewentualnie aktualnie pozostającym w obrębie tej organizacji. Na tym właśnie zasadza się problem z ustanowieniem tzw. „mechanizmu kopenhaskiego”, do stworzenia którego regularnie wzywa Parlament Unii Europejskiej. Brak tego rodzaju mechanizmu rodzi słuszne podejrzenie, że jakiegokolwiek oceny kondycji demokracji, praworządności oraz ochrony praw człowieka, bez względu na to, który z elementów systemu instytucjonalnego UE będzie je formułował, będą miały co najwyżej „polityczny” charakter i tak będą właśnie traktowane przez tych, którzy są gotowi je dezawuować – *casus* władz Węgier, regularnie poddawanych od 2012 roku „dyscyplinującej retoryce” za swe „niedemokratyczne reformy konstytucyjne”⁴. Dlatego też „polityczna” w swej istocie pozostaje prerogatywa Rady Unii Europejskiej, która na mocy artykułu 7 TUE uprawniona jest – w drodze uchwały przyjętej większością kwalifikowaną – zawiesić w prawach członka państwo naruszające unijny system wartości wskazany w artykule 2 TUE⁵. Wszak głosowanie w tym celu każdorazowo jest ewidentnie politycznym aktem wyrażania opinii, woli i interesów uczest-

*W obronie polityki czytamy: Wielu polityków, publicystów i naukowców z krajów kręgu kultury zachodniej gotowych jest żarliwie brać w obronę lub propagować słowa takie jak „wolność”, „demokracja”, „wolny rząd”; są oni jednak potem zakłopotani i wyprowadzeni z równowagi – jeżeli w ogóle ich głos dokądkolwiek dotrze – kiedy ludzie żyjący w tak niepodobnych do siebie ustrojach odpowiadają im z dumą i szczerym przekonaniem, że owszem, wszystkie te dobre rzeczy mamy i otaczamy szacunkiem w moim Związku Radzieckim, w moich Chinach, w mojej Hiszpanii, w moim Egipcie, na mojej Kubie, w mojej Ghanie, mojej Irlandii Północnej czy mojej Afryce Południowej. B. Crick, W obronie polityki, przeł. A. Waśkiewicz, Warszawa 2004, s. 21-22. O trudnościach z praktyczną realizacją rządów prawa zob. N. MacCormick, *Rhetoric and the Rule of Law. A Theory of Legal Reasoning*, Oxford 2010, *Law, State, and Practical Reason*; U. Mattei, L. Nader, *Plunder. When the Rule of Law is Illegal*, Malden, Mass. 2008.*

⁴ Zob. niezwykle pouczającą ekspertyzę The Centre for European Policy Studies (CEPS): S. Carra, E. Guild, N. Hernanz, *Rule of Law or Rule of Thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU*, „CEPS Policy Brief” 2013, nr 303. Warto zachęcić czytelnika do zwrócenia uwagi na język Raportu Tavaresa, przedłożonego w lipcu 2013 roku Parlamentowi Europejskiemu, na temat demokracji i praworządności na Węgrzech oraz reakcję na niego władz węgierskich. Zob. *Sytuacja w zakresie praw podstawowych. Standardy i praktyka na Węgrzech*, P7_TA-PROV/2013/0315, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+WORD+V0//PL>, 15 XI 2014.

⁵ Art. 7(1) TUE stanowi: *Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia*

niczących w nim państw. Osobną kwestią jest ogólność klauzul – które znajdujemy w artykule 2, a do których odsyła artykuł 7 – co jest często postrzegane jako zaleta, a nie wada tego rozwiązania prawnego o ustrojowym dla Unii znaczeniu. Stąd też nie zaskakuje następująca uwaga Komisji Europejskiej, zawarta w komunikacie dla Rady i Parlamentu Europejskiego, opisująca naturę artykułu 7 ustanowionego już w traktacie z Amsterdamu: *To, że artykuł 7 TUE jest w swym zakresie horyzontalny i ogólny, jest zrozumiałe, w przypadku artykułu, który poszukuje zabezpieczenia szacunku dla warunków członkostwa w Unii. Byłoby paradoksem ograniczenie możliwości działania Unii w odniesieniu wyłącznie do praw przez nią ustanowionych, ignorując poważne naruszenia w obszarze jurysdykcji narodowej. Jeśli państwo członkowskie gwałci fundamentalne wartości wystarczająco poważnie, by zostało to odnotowane z użyciem artykułu 7, to jest prawdopodobne, że doszło do podważenia samych podstaw, na których opiera się Unia, oraz zaufania wzajemnego jej członków, bez względu na to, w jakim obszarze pogwałcenie to miało miejsce*⁶.

Z powyżej przywołanego stanowiska nie wynika, jakiego rodzaju akty pogwałcenia fundamentalnych wartości spełniają kryterium uruchomienia artykułu 7; przedstawiona tu została jedynie procedura jego praktycznego zastosowania – kluczowa jest zgodna opinia kwalifikowanej większości państw członkowskich. W istocie „o wystarczającej powadze” decyduje *de facto* wola członków Rady Unii Europejskiej.

DEMOKRACJA W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Jako że aktualnie nie jesteśmy, i pewnie nie będziemy w dającej się przewidzieć przyszłości, wyposażeni w całkowicie „niepolityczne” (operacyjnie zobiektywizowane) narzędzie oceny efektywności implementacji europejskiego standardu demokracji, praworządności i praw człowieka, pozostaje nam zawierzyć wynikom badań ośrodków analitycznych niewkomponowanych w system instytucjonalny Unii Europejskiej⁷. Musimy jednak pamiętać, że również ośrodki te nie dysponują narzędziem powszechnie uznanym za wolne od uproszczeń, będących efektem partykularnego – wynikającego z przyjęcia określonej perspektywy poznawczej – opisu, czym w istocie są rządy demokratyczne, praworządne oraz „wolnościowe”. Albowiem gdy podejmujemy się zadania bezstronnej oceny jakości implementacji „europejskich wartości” w konkretnym państwie, każdorazowo stajemy w obliczu problemu standaryzacji rozumienia tychże.

pozostają aktualne. Wymóg osiągnięcia tak znacznej większości kwalifikowanej czyni zawieszenie państwa członkowskiego w prawach niemalże niewykonalnym.

⁶ Oficjalny tytuł komunikatu brzmiał: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based*, 15 X 2003, COM/2003/0606 final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0606&from=EN>, 15 XI 2014).

⁷ Przegląd podmiotów pozostających w obrębie systemu funkcjonalnego UE, zobowiązanych do raportowania stanu przestrzegania artykułu 2 TUE, czytelnik znajdzie w: S. Carrera, E. Guild, N. Hernanz, *The Triangular Relationship...*, s. 4-14.

WYNIKI BADAŃ FÖRDERUNG VON DEMOKRATIEQUALITÄT

Na początek przyjrzyjmy się wynikom badań nad demokracją prowadzonych przez wiedeński ośrodek analityczny Förderung von Demokratiequalität (FvD), który porównuje ze sobą 115 państw świata. Kryteria porównawcze, źródło pochodzenia danych oraz ich udział w ocenie końcowej przedstawiają się następująco: (1) prawa polityczne (Freedom House, 25%); (2) prawa obywatelskie (Freedom House, 25%); światowy raport równości płci (Światowe Forum Ekonomiczne, 25%); wolność prasy (Freedom House, 10%); indeks postrzegania korupcji (Transparency International, 10%); pokojowa zmiana szefa rządu w ciągu ostatnich 13 lat (FvD, 2,5%); pokojowa zmiana partii rządzącej w ciągu ostatnich 13 lat (FvD, 2,5%). Bez trudu przychodzi nam potwierdzić znaczący udział kryteriów „wolnościowych” (60%) oraz „równościowego” (25%) w ocenie łącznej jakości demokracji, co jednoznacznie sugeruje, że demokracja w tym badaniu to *de facto* liberalna demokracja. Opisywanie jakości demokracji z wykorzystaniem kategorii praw podstawowych oraz równości (równość płci) i praworządności (społeczny odbiór korupcji) potwierdza naszą wcześniejszą obserwację o nierozzerwalnym związku tych konstrukcji. Zaskakuje tak niewielki udział w kwalifikacji demokratycznego charakteru reżimu w konkretnym państwie kryterium pokojowej alternacji władzy (zaledwie 5%). W naszej analizie wykorzystamy wyniki uzyskane w badaniach przeprowadzonych w latach 2005-2012. Z uwagi na ograniczony zakres podmiotowy badań FvD nie dysponujemy rysem demokratycznego charakteru systemu politycznego Luksemburga („stara” Unia) oraz Cypru i Malty („nowa” Unia) w badaniach prowadzonych od 2004 do 2009 roku. W wynikach uzyskanych w latach 2010-2012 Cypr jest już obecny. Stąd też nasza rekonstrukcja ustaleń FvD została podzielona na dwie grupy: lata 2004-2009 (tabela 1) oraz 2010-2012 (tabela 2). Skala zastosowana przez FvD rozciąga się od 1 do 100, przy czym im wyższa wartość, tym bardziej demokratyczne państwo. Użycie skali pozwala na porównawcze zestawienia jakości demokracji w analizowanych państwach, dzięki czemu otrzymujemy światowy ranking demokracji FvD. „Nowe” państwa członkowskiej UE zostały odróżnione od „starych” poprzez zaciemnienie tła⁸.

Przyglądając się danym przedstawionym w tabeli 1, dostrzegamy, że w momencie akcesji demokracja w dwóch z nowo przyjętych państw (Polska oraz Słowacja) została uznana za słabszą w porównaniu do siły tejże w Grecji, która uzyskała najgorszy wynik w grupie państw „starej” Unii. Jednocześnie wszystkie państwa przyjęte do Unii w 2004 roku – ujęte w rankingu FvD – uplasowały się poniżej pozycji zajmowanych przez państwa przyjmujące (z wyłączeniem Grecji).

⁸ Wykorzystane wyniki zamieszczane są w kolejnych raportach, zatytułowanych *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, które czytelnik znajdzie na stronie internetowej: www.democracy-ranking.org, 15 XI 2014.

Tabela 1. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2004-2009 (FvD)

Państwo	2004-2005		2005-2006			2007-2008			2008-2009		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Szwecja	90,25	1	89,54	1		89,42	1		88,18	2	-1
Dania	88,65	3	87,13	3		86,23	3		86,45	3	
Finlandia	86,61	5	85,82	4	+1	86,15	4	+1	84,25	5	-1
Holandia	86,06	6	84,90	6		85,43	5	+1	82,77	7	-3
Austria	84,72	8	82,75	8		80,81	9	-1	79,30	11	-2
Wielka Brytania	83,95	10	80,50	12	-2	79,52	13	-1	80,61	10	+3
Niemcy	83,83	11	81,38	11		80,97	8	+3	80,72	9	-1
Belgia	83,19	13	81,89	10	+3	80,63	10		78,73	13	-3
Irlandia	82,81	14	79,54	14		78,97	14		82,41	8	+6
Francja	81,36	16	76,94	17	-1	76,50	17		76,89	17	
Hiszpania	81,05	17	78,72	15	+2	78,45	15		77,99	16	-1

Państwo	2004-2005		2005-2006			2007-2008			2008-2009		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Portugalia	78,41	18	75,74	18		75,18	18		75,40	18	
Włochy	77,54	19	72,35	22	-3	71,75	20	+2	70,63	26	-6
Słowenia	76,73	21	72,51	20	+1	71,71	21	-1	74,46	19	+2
Węgry	73,20	24	69,17	28	-4	69,69	25	+3	69,05	32	-7
Estonia	73,17	25	71,69	23	+2	71,47	22	+1	72,18	22	
Łotwa	72,19	26	69,29	27	-1	66,55	34	-7	70,00	27	+7
Czechy	71,89	27	68,96	29	-2	69,63	26	+3	70,67	25	+1
Litwa	71,60	28	70,63	26	+2	69,31	27	-1	70,91	24	+3
Grecja	71,51	30	70,69	25	+5	68,60	28	-3	69,10	31	-3
Polska	70,71	33	67,08	33		66,94	32	+1	69,23	30	+2
Słowacja	70,34	34	66,66	34		66,86	33	+1	67,53	34	-1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy*.

Jednak już w badaniu z lat 2008-2009 jedno z „nowych” państw Unii Europejskiej, Słowenia, uzyskało lepszy wynik od Włoch, zaś Polska wyprzedziła Grecję. Z kolei gdy uwzględnimy wyniki przedstawione w tabeli 2, dostrzeżemy kontynuację relatywnie pogorszającego się stanu demokracji włoskiej, od której w badaniu z lat 2011-2012 lepszy wynik uzyskały następujące państwa „nowej” Unii: Słowenia, Estonia, Czechy, Cypr i Litwa. Jednocześnie na najniższe miejsce w tym unijnym rankingu spadła Grecja, nawet z pominięciem podziału Unii na „starą” i „nową”.

Tabela 2. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2010-2012 (FvD)

Państwo	2010-2011			2011-2012		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Szwecja	86,9	2		87,2		
Finlandia	86,3	3	+2	86,7	3	
Dania	84,1	5	-2	84,4		
Holandia	83,0	6	+1	83,5		
Niemcy	81,6	8	+1	82,2	7	+1
Irlandia	81,0	9	-1	80,9	11	-3
Austria	80,6	10	+1	81,2	9	+1
Belgia	80,0	12	+1	81,1	10	+2
Wielka Brytania	79,7	13	-3	79,9	14	-1
Hiszpania	77,1	16		76,9	17	-1
Francja	76,3	17		78,2	16	+1
Portugalia	75,6	18		75,7	18	
Słowenia	75,0	19		75,4	19	
Cypr	71,8	23		71,5	27	-4
Estonia	71,6	25	-3	73,2	22	+3
Czechy	71,0	27	-2	71,9	25	+2
Włochy	70,7	29	-3	71,2	29	

	2010-2011			2011-2012		
Państwo	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Polska	70,5	30		71,1	30	
Litwa	70,2	31	-7	71,3	28	+3
Grecja	68,5	32	-1	67,5	37	-5
Łotwa	68,4	33	-5	69,3	33	
Słowacja	68,0	34		69,2	34	
Węgry	67,6	36	-4	68,4	35	+1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy*.

Gdy naszą analizę ograniczymy wyłącznie do „nowych” państw, to dostrzeżemy, że najsilniejszą demokrację w tej grupie państw potwierdzano w Słowenii – w całym okresie prowadzenia badań, od 2004 do 2012 roku. Początkowo dolne miejsca stawki zajmowały Polska oraz Słowacja. Największy postęp w procesie wzmacniania demokratycznego charakteru rządów odnotowała Polska, uwzględniając miejsce w rankingu światowym (awans o trzy miejsca), choć poprawa uzyskiwanych wyników jest nieznaczna (zaledwie o 0,39 punktu). Największy regres w budowie demokratycznych rządów odnotowano na Węgrzech, spadek z 24. na 35. miejsce w rankingu światowym. Wyniki uzyskiwane przez Węgry obniżyły się znacząco (o 4,8 punktu), w efekcie czego Węgry spadły na najniższe miejsce wśród państw „nowej” Unii, wyprzedzając jedynie Grecję w grupie państw członkowskich.

WYNIKI BADAŃ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT

Najprawdopodobniej najpopularniejszym ośrodkiem porównującym kondycję demokracji na świecie jest The Economist Intelligence Unit (EIU), który rokrocznie, od 2006 roku, przygotowuje dla „The Economist” tzw. „indeks demokracji” (*democracy index*). Badanie obejmuje 167 państw. Indeks jest średnią ważoną uzyskiwaną w oparciu o 60 odpowiedzi (w skali od 0 do 10) na pytania podzielone na pięć bloków: (1) proces wyborczy i pluralizm polityczny; (2) prawa obywatelskie; (3) funkcjonowanie rządu; (4) partycypacja polityczna; (5) kultura polityczna. Im wynik uzyskiwany przez badane państwo jest wyższy, tym kondycja jego demokracji jest lepsza. Zestawiając ze sobą kategorie porównawcze EIU i FvD, dostrzegamy silniejszą ekspozycję „funkcjono-

nalnego” wymiaru rządów demokratycznych oraz jakości kultury politycznej społeczeństw, kosztem czynnika „wolnościowego”, jak go opisywano w prezentacji kryteriów porównawczych wykorzystywanych przez FvD. EIU dzieli państwa na: *demokracje pełne* (wynik od 8 do 10); *demokracje wadliwe* (wynik od 6 do 7,9); *systemy hybrydowe* (wynik od 4 do 5,9) oraz *reżimy autorytarne* (wynik poniżej 4)⁹. Poniżej zrekonstruowano i wtórnie przeanalizowano wyniki badań raportów z lat 2006, 2008, 2010, 2011 oraz 2012. Dla lepszej orientacji, podobnie jak w przypadku tabel przedstawiających ustalenia FvD, „nowe” państwa członkowskie odróżniono od starych, zaciemniając tło. W przypadku badań EIU mamy do dyspozycji obraz kondycji demokracji we wszystkich państwach członkowskich UE.

Spoglądając na *Indeks demokracji 2006* (tabela 3) możemy zauważyć, że wśród „nowych” państw Unii Europejskiej najwyższą notę uzyskały demokracje Malty (8,39) oraz Czechy (8,17), które to państwa nie tylko wyprzedziły Portugalię, Belgię, Grecję, Wielką Brytanię, Francję i Włochy, ale zostały również uznane za „pełne demokracje” (dodatkowo Malta wyprzedziła również Hiszpanię, której wynik okazał się lepszy od czeskiego). W rankingu z 2006 roku Słowenia otwiera grupę państw Unii Europejskiej uznanych za „demokracje wadliwe”, złożoną niemal wyłącznie z państw „nowej” Unii (w grupie tej znalazły się również Włochy). Najniżej oceniono demokracje słowacką, łotewską i polską.

W zestawieniu z 2012 roku (tabela 4) potwierdzamy bardzo dobre oceny demokracji maltańskiej i czeskiej, które zachowały wysokie miejsca w rankingu światowym. Żadne z pozostałych „nowych” państw UE nie zdołało na tyle poprawić swego wyniku, by znaleźć się w grupie państw „pełnych demokracji”. Wprost przeciwnie, wszystkie odnotowały słabsze wyniki w porównaniu z tymi, którymi wykazywały się w *Indeksie demokracji 2006*. Choć w niektórych przypadkach dostrzec można awans w rankingu światowym EIU, to nie jest on efektem rozwoju demokracji w państwach poprawiających swą pozycję.

Łączna analiza rezultatów przedstawionych w tabelach nr 3 i 4 pozwala nam zauważyć szczególnie negatywną ocenę demokracji węgierskiej, która w rankingach demokracji EIU przesunęła się z pozycji 38. (2006) na 49. (2012), tracąc aż 0,57 punktu. *Indeks demokracji 2012* wskazuje na Węgry jako na najsłabszą demokrację w Unii Europejskiej. Pomimo że EIU i FvD stosują odmienne metodologie – różniąc się również w rozumieniu istoty współczesnej demokracji – to zgodne są w swych diagnozach pogarszania się kondycji demokracji węgierskiej.

⁹ Więcej informacji na temat metodologii badań EIU oraz wyników szacunkowych w materiale umieszczonym na: https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034, 29 X 2014.

Tabela 3. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2006-2010 (EIU)

Państwo	Indeks demokracji 2006		Indeks demokracji 2008			Indeks demokracji 2010		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Szwecja	9,88	1	9,88	1		9,50	4	-3
Holandia	9,66	3	9,53	4	-1	8,99	10	-6
Dania	9,52	5	9,52	5		9,52	3	+2
Finlandia	9,25	6	9,25	6		9,19	7	-1
Luksemburg	9,10	7	9,10	9	-2	8,88	11	-2
Irlandia	9,01	11	9,01	12	-1	8,79	12	
Niemcy	8,82	13	8,82	13		8,38	14	-1
Austria	8,69	14	8,49	14		8,49	13	+1
Malta	8,39	15	8,39	16	-1	8,28	15	+1
Hiszpania	8,34	16	8,45	15	+1	8,16	18	-2
Czechy	8,17	18	8,19	19	-1	8,19	16	+3
Portugalia	8,16	19	8,05	25	-6	8,02	26	-1
Belgia	8,15	20	8,16	20		8,05	23	-3

Państwo	Indeks demokracji 2006		Indeks demokracji 2008			Indeks demokracji 2010		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Grecja	8,13	22	8,13	22		7,92	28	-6
Wielka Brytania	8,08	23	8,15	21	+2	8,16	19	+2
Francja	8,07	24	8,07	24		7,77	31	-7
Słowenia	7,96	27	7,96	30	-3	7,69	32	-2
Estonia	7,74	33	7,68	37	-7	7,68	33	-1
Włochy	7,73	34	7,98	29	+5	7,83	29	
Cypr	7,60	36	7,70	36		7,29	39	-3
Węgry	7,53	38	7,44	40	-2	7,21	43	-3
Litwa	7,43	39	7,36	42	-3	7,24	41	+1
Słowacja	7,40	41	7,33	44	-3	7,35	38	+6
Łotwa	7,37	43	7,23	46	-3	7,05	48	-5
Polska	7,30	46	7,30	45	+1	7,05	48	-3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Democracy Index*.

Tabela 4. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2011-2012 (EIU)

Państwo	Indeks demokracji 2011			Indeks demokracji 2012		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Dania	9,52	3		9,52	4	-1
Szwecja	9,50	4		9,73	2	+2
Finlandia	9,06	9	-2	9,06	9	
Holandia	8,99	10		8,99	10	
Luksemburg	8,88	11		8,88	11	
Irlandia	8,56	12		8,56	13	-1
Austria	8,49	13		8,62	12	+1
Niemcy	8,34	14		8,34	14	
Malta	8,28	15		8,28	15	
Czechy	8,19	16		8,19	17	-1
Wielka Brytania	8,16	18	+1	8,21	16	+2
Belgia	8,05	23		8,05	24	-1
Hiszpania	8,02	25	-7	8,02	25	
Portugalia	7,81	27	-1	7,92	26	+1
Francja	7,77	29	+2	7,88	28	+1
Słowenia	7,76	30	+2	7,88	28	+2
Włochy	7,74	31	-2	7,74	32	-1
Grecja	7,65	32	-4	7,65	33	-1
Estonia	7,61	34	-1	7,61	34	
Słowacja	7,35	38		7,35	40	-2
Cypr	7,29	40	-1	7,29	41	-1
Litwa	7,24	41		7,24	42	-1
Polska	7,12	45	+3	7,12	44	+1
Łotwa	7,05	48		7,05	47	+1
Węgry	7,04	49	-6	6,96	49	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Democracy Index*.

WYNIKI BADAŃ WORLD VALUES SURVEY ASSOCIATION

Bardzo użytecznym narzędziem w porównawczym opisie kondycji demokracji na świecie są efekty badań prowadzonych przez World Values Survey Association (WVSA) – organizacji międzynarodowej powstałej w 1981 roku w Sztokholmie, prowadzącej ogólnoświatowe badania nad wartościami, przekonaniem i postawami społecznymi oraz przygotowującej *World Values Survey* (WVS). Rekonstrukcja wyników badań WVSA jest o tyle istotna, że pozwala formułować wnioski na podstawie ocen własnych badanych społeczeństw, uwalniając nasze studia od selektywnie dobranych przez metodologów FvD oraz EIU kategorii porównawczych, którym ośrodki te dodatkowo nadają różną wartość w opisie fenomenu demokracji¹⁰. Brak samego udziału oraz „ważenia znaczenia” określonych, autorytatywnie ustalonych kryteriów reżimu demokratycznego w formułowaniu komparatywnego sądu o jakości demokracji w danym państwie może się okazać zaletą dla badacza WVS. Niewątpliwą wadą jest ograniczony zasięg tych badań, jako że WVSA prowadzi je jedynie w wybranych państwach świata. Uwzględniając interesujący nas okres procesu integracji europejskiej, możemy skorzystać z rezultatów badań „piątej” i „szóstej fali”, odpowiednio za lata 2005-2009 oraz 2010-2014. Badania „piątej fali” obejmowały swym zasięgiem osiem państw „starej” Unii (Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania) i cztery państwa „nowej” (Cypr, Węgry, Polska, Słowenia). W przypadku badań „szóstej fali” „stara” Unia była reprezentowana przez Niemcy, Holandię, Hiszpanię i Szwecję; spośród państw „nowej” Unii dysponujemy wynikami badań przeprowadzonych na Cyprze, w Estonii, Polsce i Słowenii. Jak się więc okazuje, naszą wtórną analizę badań WVSA dodatkowo utrudnia brak stabilności grupy państw, w których gromadzono interesujące nas dane.

Przechodząc do analizy porównawczej opinii społeczeństw europejskich o jakości demokracji w zamieszkiwanych przez nie państwach, zauważamy, że państwa „nowej” Unii w badaniach „piątej fali” (tabela 5) były postrzegane przez jej mieszkańców zasadniczo jako państwa demokratyczne. Najbardziej pozytywną opinię o demokratyczności swego systemu politycznego mieli Cypryjczycy (odpowiedź „bardzo dobry” wskazało 71,6% ankietowanych). Porównywalny wynik wśród państw „starej” Unii odnotowano jedynie w Szwecji. Zdecydowanie najbardziej krytyczni w swych ocenach byli Polacy. Zaledwie co piąty spośród polskich respondentów potwierdził, że Polska dysponuje bardzo dobrym demokratycznym systemem politycznym, zaś aż 11,7% uznało go za raczej zły.

Przeglądając się badaniom „szóstej fali” (tabela 6), zauważyć możemy istotną zmianę w opinii Słoweńców na temat demokratyczności ich systemu politycznego w stosunku do wyników odnotowanych w okresie badań „piątej fali”: spadek w przypadku odpowiedzi „bardzo dobry” aż o ponad 16 punktów procentowych i wzrost udziału odpowiedzi „raczej zły” o ponad 4 punkty procentowe. Badania „szóstej fali” potwierdziły stosunkowo niską własną ocenę jakości demokracji wśród mieszkańców Estonii. Jednocześnie możemy odnotować względną stabilność opinii Cypryjczyków oraz Polaków.

¹⁰ Informacje na temat metodologii WVS oraz wyniki badań WVSA wykorzystane w niniejszym opracowaniu czytelnik znajdzie na stronie: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>, 15 XI 2014.

Tabela 5. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2005-2009

Posiadany przez nas demokratyczny system polityczny jest...	Cypr	Finlandia	Francja	Niemcy	Węgry	Włochy	Holandia	Polska	Słowenia	Hiszpania	Szwecja	Wielka Brytania
bardzo dobry	71,6	38,7	47,9	55,2	43,9	61,9	40,9	20,2	41,7	57,1	75,8	53
raczej dobry	23,1	49,5	39,8	37,2	43	30,5	44,5	52,6	36,1	35,1	21,6	29,2
raczej zły	3,7	8,7	7,4	3,9	6,1	3,9	5,8	11,7	8,3	2,6	1,7	5,2
bardzo zły	1,2	0,8	2,1	0,9	1,7	0,6	2	1,9	3,1	1	0,4	3,3
brak odpowiedzi	0,4	0,3	1,2	1,2	0,1	1,2	2,2	0,1	1,6	0,4	0,5	1,3
nie wiem	0	2,1	1,6	1,5	5,2	2	4,1	13,6	9,3	3,4	0	7,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WWSA, „piąta fala”.

Tabela 6. Demokracja w państwach Unii Europejskiej w latach 2010-2014

Posiadany przez nas demokratyczny system polityczny jest...	Cypr	Estonia	Niemcy	Holandia	Polska	Słowenia	Hiszpania	Szwecja
bardzo dobry	73,2	28,4	64,8	34,3	18	25,6	58,3	69,3
raczej dobry	21	50,8	29,3	46,3	55,9	48,5	32,9	23,8
raczej zły	2,5	10,4	3	4,5	12,5	12,6	2,2	2,8
bardzo zły	1,5	1,9	1,6	1	2,4	3,6	1,4	1,1
brak odpowiedzi	0	0,6	0,2	0,5	0,9	1,4	0,9	0,3
nie wiem	1,9	8	1,1	13,5	10,3	8,3	4,3	2,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WWSA, „szósta fala”.

W kontekście wzrostu negatywnych ocen rozwoju wydarzeń na Węgrzech, formułowanych „na zewnątrz”, warto byłoby przywołać wyniki badań prowadzonych w grupie mieszkańców Węgier w ostatnich latach. Niestety, kraj ten nie został ujęty w badaniach „szóstej fali”. Niemniej winniśmy odnotować, że w latach 2005-2009 odsetek Węgrów bardzo dobrze oceniających kondycję demokracji we własnym kraju był stosunkowo wysoki (43,9). Na uwagę zasługuje również 43-procentowe poparcie dla tezy, że ma się ona „raczej dobrze”. W sumie pozytywną opinię o kondycji demokracji węgierskiej w owym czasie podzielało więc blisko 87% Węgrów. Uwzględniając obie kategorie odpowiedzi, przychodzi nam potwierdzić, że w swej pozytywnej ocenie jakości demokratycznego charakteru krajowego systemu politycznego Węgrzy ustępowali jedynie Cypryjczykom spośród badanych społeczeństw „nowej” Unii.

PRAWA CZŁOWIEKA I PRAWORZĄDNOŚĆ W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

Porównawczy opis stopnia realizacji zachodniego standardu praw człowieka w „nowych” państwach UE jest wyzwaniem równie trudnym, jak formułowanie wypowiedzi ocennych o kondycji demokracji w nich funkcjonującej. Stajemy tu bowiem w obliczu problemu ustalenia listy tych praw, konkretnych uprawnień z nich wywiedzionych, jak również kwestii możliwości rozpoznania każdorazowo adekwatnych mechanizmów ich zabezpieczenia oraz oceny jakości ich zastosowania w praktyce. Dodatkowe trudności wynikają z precyzyjnej identyfikacji skali naruszeń konkretnych praw oraz ich wagi dla opisu jakości ochrony praw człowieka jako takich. Co prawda istnieją ośrodki badawcze podejmujące takie próby. Do najbardziej znanych należy Freedom House (FH), publikujący coroczny raport o stanie wolności na świecie¹¹. Jednak jest to raport niezwykle ogólny i wybiórczy (koncentracja na prawach i wolnościach politycznych i obywatelskich), a wykorzystywana skala jest wyjątkowo wąska (liczby całkowite oraz połowkowe w przedziale od 1 do 7; państwa całkowicie demokratyczne uzyskują od maksymalnie jednego do minimalnie dwóch punktów). Mając to na względzie, ograniczmy się tu do prostego przypomnienia, że z raportów FH wynika, iż wszystkie „nowe” państwa członkowskie były wolne w 2004 roku i pozostają takie do dziś, otrzymując noty „1” lub „1,5”.

Poszukując punktu odniesienia dla naszej refleksji nad jakością ochrony praw człowieka w interesujących nas państwach, wykorzystać możemy zestawienia przygotowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, organ sprawiedliwości międzynarodowej stojący na straży implementacji przez państwa członkowskie Rady Europy (do których bez wyjątku należą uczestnicy Unii Europejskiej) Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz). Zestawienia, o których tu mowa, przedstawiają roczne dane gromadzone przez Trybunał, z których możemy zrekonstruować częstotliwość wnoszenia skarg na dane państwo-stronę EKPCz przez domnie-

¹¹ <https://freedomhouse.org/reports#.VHCTesmFaes>, 15 XI 2014.

mane ofiary naruszeń. Nie jest to jednak narzędzie wystarczająco miarodajne, by z jego wykorzystaniem formułować wiarygodne wnioski. Z faktu bowiem, że w latach 2007-2013 Słoweńcy stosunkowo często zwracali się po pomoc do Trybunału, występując przeciwko własnemu państwu ze skargą na łamanie swych praw (średnio 0,36 skarg rocznie na każdy milion mieszkańców), nie wynika, że ochrona praw człowieka w tym państwie jest zdecydowanie gorsza niż, dajmy na to, w Polsce, z której tych skarg jest znacząco mniej (około 0,12 skarg rocznie na każdy milion mieszkańców), lub na Węgrzech (około 0,06 skarg rocznie na każdy milion mieszkańców)¹². Przyczyną takiego stanu rzeczy może być przecież oczywista zależność między liczbą skarg wpływających do Trybunału a świadomością możliwości poszukiwania sprawiedliwości w tym międzynarodowym organie sądowym, jak również gotowością do konsekwentnego występowania z roszczeniem prawnym przeciwko własnemu państwu. Niemniej winniśmy odnotować spadek liczby skarg wnoszonych z terytorium Słowenii z poziomu 0,58 w latach 2007-2008 do 0,22 w latach 2012-2013.

W naszych poszukiwaniach możemy również sięgnąć po okresowe raporty składane przez interesujące nas państwa genewskiemu Komitetowi Praw Człowieka z realizacji Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz jego reakcje na te raporty. Czyniąc to jednak, narażamy się na zarzut zawierzenia opinii ciała złożonego nie z zawodowych sędziów, lecz ekspertów wskazanych przez państwa-strony tego traktatu, którzy nawet nie muszą posiadać prawniczego wykształcenia. „Polityczny charakter” Komitetu i zajmowanych przez niego stanowisk w konkretnych sprawach w przedmiocie domniemyanych naruszeń praw podstawowych często naraża go na krytykę, niekiedy uzasadnioną.

Na podobne trudności natrafiamy przy wszelkich próbach oceny jakości rządów prawa w „nowych” państwach UE. Pozostawiając na boku akademicką dyskusję, toczącą się między konstytucjonalistami i filozofami polityki, nad specyfiką praworządnego reżimu politycznego, skoncentrujemy się na jednym jego aspekcie, który często jest postrzegany przez postronnego obserwatora jako niezwykle istotna miara praworządności: podatność na korupcję. Z pomocą przychodzą nam tutaj raporty przygotowywane przez Transparency International (TI), pozarządową organizację międzynarodową prowadzącą światowe badania nad społecznym postrzeganiem zjawiska korupcji w życiu publicznym. Coroczny raport *Corruption Perceptions Index* (CPI) jest przygotowywany w oparciu o dane gromadzone między innymi przez Bank Światowy, EIU, Fundację Bertelsmanna, Światowe Forum Ekonomiczne oraz FH, jak również efekty badań krajowych ośrodków badania opinii publicznej w ponad 170 państwach (obecnie 177). Skala użyta w CPI rozciąga się aktualnie od 0 do 100 (przed 2012 rokiem od 0 do 10), przy czym im wyższy wynik, tym obserwowane zagrożenie korupcją w życiu publicznym mniejsze¹³.

¹² Zob. *Annual Report 2010*, Registry of the European Court of Human Rights, Strasburg 2011, s. 161-162, [online] http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2010_ENG.pdf, 15 XI 2014; *Annual Report 2013*, Registry of the European Court of Human Rights, Strasburg 2014, s. 198-199, [online] http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf, 15 XI 2014.

¹³ Informacje na temat metodologii CPI oraz kolejne roczne raporty *Indeksu postrzegania korupcji* czytelnik znajdzie na stronie: <http://www.transparency.org/research/cpi>, 15 XI 2014.

Spoglądając na CPI w odniesieniu do przedziału czasowego od 2004 do 2012 roku, obserwujemy bardzo dużą zmienność wyników uzyskiwanych przez kilka państw „nowej” Unii. O ile w 2004 roku (tabela nr 7) Malta była liderem państw tej grupy, wyprzedzając Portugalie i uzyskując wynik znacząco lepszy od tego, który odnotowały Włochy oraz Grecja, to w kolejnych latach zarówno osiągane wyniki, jak i zajmowane miejsca w rankingu światowym tego państwa były wyraźnie gorsze. Znaczące pogorszenie sytuacji odnotowano również w Słowenii. Z drugiej strony winniśmy podkreślić stałą i wyraźną poprawę sytuacji w Polsce, która w zestawieniu z 2004 roku okupowała odległą pozycję (67. miejsce) z bardzo słabym, jak na europejskie warunki, wynikiem (zaledwie 3,5 punktu), by w 2013 roku awansować na 38. miejsce w rankingu światowym (tabela 8), uzyskując 60 punktów. O ile w 2004 roku Polska charakteryzowała się najgorszą percepcją korupcji w Unii, bez podziału na „nowe” i „stare” państwa, o tyle w 2013 wypadła ona lepiej niż Słowenia, Hiszpania, Malta, Litwa, Węgry, Czechy, Łotwa, Słowacja, Grecja i Włochy.

Porównując wyniki osiągane przez członków UE w latach 2004-2013, można potwierdzić, że wśród państw „nowej” Unii sytuacja wygląda najlepiej w Estonii i na Cyprze, które to państwa znajdują się w połowie unijnej stawki rankingu CPI, wyprzedzając cztery państwa „starej” Unii: Hiszpanię, Portugalie, Włochy i Grecję.

Jednocześnie winniśmy podkreślić, że zasadniczo poprawa sytuacji, ewentualnie stagnacja, w państwach „nowej” Unii – z wyłączeniem przypadków Malty i Słowenii – pozwala nam przyjąć, że państwa te bez trudu odnajdują się w „europejskiej rodzinie”, jeśli rzecz odnieść do efektywności przeciwdziałania zjawiskom korupcji w sektorze publicznym, skoro wypadają znacząco lepiej niż Włochy czy Grecja, w których kryzys zaufania w transparentność sfery publicznej się pogłębia.

Pamiętajmy, że roczne raporty CPI odzwierciedlają opinie ekspertów, ale i mieszkańców badanych społeczeństw. Stąd też nie można wykluczyć zależności pomiędzy kłopotami gospodarek części państw „starej” Unii (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) a spadkiem społecznego zaufania w transparentność, bezstronność i zwykłą uczciwość procesów decyzyjnych w sektorze publicznym. Z drugiej strony względna stabilność sytuacji w Polsce może pozytywnie oddziaływać na społeczną percepcję powszechności zjawiska korupcji w naszym kraju.

Tabela 7. Percepcja korupcji w państwach Unii Europejskiej w latach 2004-2010 (TI)

Państwo	Indeks postrzegania korupcji 2004		Indeks postrzegania korupcji 2008			Indeks postrzegania korupcji 2010		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Finlandia	9,7	1	9,0	5	-4	9,2	4	+1
Dania	9,5	3	9,3	1	+2	9,3	1	
Szwecja	9,2	6	9,3	1	+5	9,2	4	-3
Holandia	8,7	10	8,9	7	+3	8,8	7	
Wielka Brytania	8,6	11	7,7	16	-5	7,6	20	-4
Austria	8,4	13	8,1	12	+1	7,9	15	-3
Luksemburg	8,4	13	8,3	11	+2	8,5	11	
Niemcy	8,2	15	7,9	14	+1	7,9	15	-1
Belgia	7,5	17	7,3	18	-1	7,1	22	-4
Irlandia	7,5	17	7,7	16	+1	8,0	14	+2
Francja	7,1	22	6,9	23	-1	6,8	25	-2
Hiszpania	7,1	22	6,5	28	-6	6,1	30	-2
Malta	6,8	25	5,8	36	-11	5,6	37	-1

Państwo	Indeks postrzegania korupcji 2004		Indeks postrzegania korupcji 2008			Indeks postrzegania korupcji 2010		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Portugalia	6,3	27	6,1	32	-5	6,0	32	
Estonia	6,0	31	6,6	27	+4	6,5	26	+1
Słowenia	6,0	31	6,7	26	+5	6,4	27	-1
Cypr	5,4	36	6,4	31	+5	6,3	28	+3
Węgry	4,8	42	5,1	47	-5	4,7	50	-3
Włochy	4,8	42	4,8	55	-13	3,9	67	-12
Litwa	4,6	44	4,6	58	-14	5,0	46	+12
Grecja	4,3	49	4,7	57	-8	3,5	78	
Czechy	4,2	51	5,2	45	+6	4,6	53	-8
Łotwa	4,0	57	5,0	52	+5	4,3	59	-7
Słowacja	4,0	57	5,0	52	+5	4,3	59	-7
Polska	3,5	67	4,6	58	+9	5,3	41	+17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Corruption Perceptions Index*.

Tabela 8. Percepcja korupcji w państwach Unii Europejskiej w latach 2001-2013 (TI)

Państwo	Indeks postrzegania korupcji 2011				Indeks postrzegania korupcji 2012				Indeks postrzegania korupcji 2013			
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik
Dania	9,4	2	-1	9,0	9,0	1	+1	9,1	9,1	1		
Finlandia	9,4	2	+2	9,0	9,0	1	+1	8,9	8,9	3	-2	
Szwecja	9,3	4		8,8	8,8	4		8,9	8,9	3	+1	
Holandia	8,9	7		8,4	8,4	9	-2	8,3	8,3	8	+1	
Luksemburg	8,5	11		8,0	8,0	12	-1	8,0	8,0	11	+1	
Niemcy	8,0	14	+1	7,9	7,9	13	+1	7,8	7,8	12	+1	
Austria	7,8	16	+1	6,9	6,9	25	-9	6,9	6,9	26	-1	
Wielka Brytania	7,8	16	+4	7,4	7,4	17	-1	7,6	7,6	14	+3	
Belgia	7,5	19	+3	7,5	7,5	16	+3	7,5	7,5	15	+1	
Irlandia	7,5	19	-5	6,9	6,9	25	-4	6,5	6,5	21	+4	
Francja	7,0	25		7,1	7,1	22	+3	7,1	7,1	22		
Estonia	6,4	29	-3	6,4	6,4	32	-3	6,8	6,8	28	+4	
Cypr	6,3	30	-3	6,6	6,6	29	+1	6,3	6,3	31	-2	

Państwo	Indeks postrzegania korupcji 2011			Indeks postrzegania korupcji 2012			Indeks postrzegania korupcji 2013		
	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji	Wynik	Zajmowane miejsce w rankingu światowym	Zmiana pozycji
Hiszpania	6,2	31	-1	6,5	30	+1	5,9	40	-10
Portugalia	6,1	32		6,3	33	-1	6,2	33	
Słowenia	5,9	35	-8	6,1	37	-2	5,7	43	-6
Malta	5,6	39	-2	5,7	43	-4	5,6	45	-2
Polska	5,5	41		5,8	41		6,0	38	-3
Litwa	4,8	50	-4	5,4	48	+2	5,7	43	+5
Węgry	4,6	54	-4	5,5	46	+8	5,4	47	-1
Czechy	4,4	57	-4	4,9	54	+3	4,8	57	-3
Łotwa	4,2	61	-2	4,9	54	+7	5,3	49	+5
Słowacja	4,0	66	-7	4,6	62	+4	4,7	61	+1
Włochy	3,9	69	-2	4,2	72	-3	4,3	69	+3
Grecja	3,4	80	-2	3,6	94	-14	4,0	80	+14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Corruption Perceptions Index*.

PODSUMOWANIE

W zakończeniu powróćmy do opinii sformułowanej we wstępie: proces integracji europejskiej wymaga potwierdzenia jedności cywilizacyjnej zaangażowanych w jego postęp państw (społeczeństw politycznych) oraz zachowania jej w przyszłości. W zamysle narzędziem weryfikacji przystawalności do „europejskiej rodziny” państw kandydujących są „polityczne kryteria kopenhaskie”. Jednak z uwagi na operacyjną niejednoznaczność identyfikatorów cywilizacji zachodniej (demokracja, prawa człowieka, praworządność) „kryteria kopenhaskie” nie dają się zastosować jako wystarczająco zobiektywizowane narzędzie w ocenie stopnia realizacji europejskiego standardu dobrze urządzonego państwa i społeczeństwa w kulturze politycznej państwa kandydującego. Jak się okazuje, sama treść tego standardu wciąż jest kwestią nieustaloną, ze względu na nieoczywistość fundamentów europejskiej tożsamości politycznej, co do których zgadzamy się jedynie w ich ogólnym opisie, zaś precyzyjne przedstawienie ich instytucjonalnych desygnatów wciąż pozostaje dla nas wyzwaniem. Jeśli coś w swej istocie jest niemierzalne, a przynajmniej brak powszechnej zgody co do zastosowania konkretnej miary, to pozostają nam intuicje i/lub akceptacja sądów będących odbiciem określonego stanowiska normatywnego (w tym kontekście również „politycznego”) wobec opisywanego przedmiotu. Tak też należy traktować rozpoczęcie, przebieg i finalizację procesu akcesyjnego. Rozszerzenie 2004 roku było w istocie decyzją polityczną. W procesie „dostosowywania się” państw kandydujących do „europejskiego standardu” nie chodziło wszak o instytucjonalną i społeczną akulturację europejskich wzorców cywilizacyjnych, lecz o konwergencję rozwiązań prawnych, umożliwiającą państwom „nowej” Unii funkcjonowanie w realiach europejskiej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, która – jak się wydaje – zarówno w 2004 roku, jak i dzisiaj jest bytem *in statu nascendi*.

Niniejszy artykuł stanowi próbę porównawczej oceny kondycji demokracji w państwach „nowej Unii”, zarówno w wymiarze podmiotowym (w tym na tle państw „starej” Unii), jak i w perspektywie czasowej (dekada obecności w strukturach europejskich). W ocenie tej wykorzystano badania ośrodków badawczych (FvD, EIU), wolnych od powiązań instytucjonalnych z jakimikolwiek bytami politycznymi, czy to krajowymi, czy to Unią jako taką. Niezależność instytucjonalna tych ośrodków nie oznacza, że są one wolne od partykularyzmu w ustalaniu, czym w istocie cechują się rządy demokratyczne, wolne i praworządne. Jednak bez względu na to, jakie kryteria są przez te ośrodki stosowane, z naszej wtórnej analizy wyłania się obraz pozytywny. Demokracje „nowej” Unii pozostają w jakościowym kontakcie z demokracjami „starej”. Co więcej, jak się okazuje, kondycja rządów ludowych w Czechach i na Malcie jest relatywnie lepsza niż w części państw „starej” Unii. Nawet obserwowany w ostatnich latach przez te ośrodki badawcze „kryzys demokracji węgierskiej” nie pozwala im potwierdzić utraty przymiotu demokratyczności przez funkcjonujący tam reżim polityczny. Również ocena własna badanych społeczeństw „nowej” Unii afirmuje ich demokratyczny charakter, co wynika z ustaleń WVSA.

Uzupełnieniem naszych rozważań wokół demokratyzmu jest wtórna analiza danych gromadzonych przez TI w przedmiocie społecznej percepcji stopnia skorumpowania życia publicznego w krajach „nowej Unii”. Jeśli dostrzegamy związek między praworządnością a korupcją, to światowy ranking postrzegania korupcji TI jest dla nas użytecznym narzędziem w porównawczych studiach nad kondycją rządów prawa w badanych państwach. Podobnie jak w przypadku demokracji, przychodzi nam potwierdzić, że w tym aspekcie sytuacja w „nowych” państwach UE jest zasadniczo zadowalająca, a przynajmniej lepsza od tej obserwowanej w dwóch państwach „starej” Unii (Grecja, Włochy).

* * *

Co warte podkreślenia, przedstawione w niniejszym tekście studium jest zasadniczo jedynie wycinkiem refleksji w przedmiocie niezwykle złożonym, o fundamentalnym znaczeniu dla naszej cywilizacyjnej tożsamości. Rzecz bowiem w żadnym razie nie powinna być sprowadzana do oceny, na ile państwa przystępujące do Unii Europejskiej w 2004 roku sprostają politycznym „kryteriom kopenhaskim” oraz jak realizacja europejskiego standardu ustrojowego jest realizowana w tych państwach w perspektywie dziesięcioletnich doświadczeń. Dekada współuczestnictwa w budowie europejskiego projektu nie uwolniła nas całkowicie od mentalnego obciążenia kompleksami „cywilizacyjnych zapóźnień”, przynajmniej w państwach należących niegdyś do „bloku wschodniego”, wynikającymi z czasowego oddzielenia, nie z naszej woli, od „wolnego, demokratycznego świata”. Jednak, tak jak przed dziesięciu laty byliśmy poddawani testom na spełnianie politycznych kryteriów europejskiej tożsamości, tak dziś powinniśmy być gotowi je egzekwować w odniesieniu do pozostałych państw członkowskich, bez względu na ich „unijny staż”. Jednak, powtórzmy to raz jeszcze, nie sposób tego uczynić bez operacjonalizacji tego testu. Stąd też ze zrozumieniem odnieść się należy do wezwań Parlamentu Europejskiego o wypracowanie efektywnego „mechanizmu kopenhaskiego”, odpowiedzialnego za bezstronną ocenę wierności „europejskim” wartościom i zasadom; a jednocześnie, niestety, do nieznośnego faktu jego braku. Ze zrozumieniem należy się odnieść także do nieustannie powracających postulatów wypracowania przejrzystego systemu monitorowania, ewaluacji i nadzoru implementacji „europejskich wartości i pryncypiów”, jako niezbędnego elementu europejskiej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; oraz do rezerwy państw członkowskich wobec pomysłu przekazania rozstrzygnięć w tym przedmiocie innemu ciału niż Rada Unii Europejskiej, które gwarantowałoby polityczną bezstronność. I w końcu ze zrozumieniem przychodzi nam spoglądać na postanowienia artykułu 7 TUE, domagającego się od każdego państwa członkowskiego dochowania wierności europejskim ideałom i pierwszym zasadom; a jednocześnie na niemal niewyobrażalną egzekucję w praktyce tego zobowiązania. Brak przejścia z poziomu politycznych „kryteriów kopenhaskich” na poziom politycznego „mechanizmu kopenhaskiego” pozostawia nas z kłopotliwym „dylematem kopenhaskim”.

BIBLIOGRAFIA

- Carrera S., Guild E., Hernanz N., *Rule of Law or Rule of Thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU*, „CEPS Policy Brief” 2013, nr 303.
- Carrera S., Guild E., Hernanz N., *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Brussels 2013.
- Crick B., *W obronie polityki*, przeł. A. Wąskiewicz, Warszawa 2004.
- Donell G.O., *The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters?*, „Journal of Democracy” 2004, Vol. 15, nr 4.
- Fallon R.H. Jr., „*The Rule of Law*” as a Concept in Constitutional Discourse, „Columbia Law Review” 1997, Vol. 97, nr 1.
- MacCormick N., *Rhetoric and the Rule of Law. A Theory of Legal Reasoning*, Oxford 2010, *Law, State, and Practical Reason*.
- Maravall J.M., Przeworski A., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge–New York 2003, *Cambridge Studies in the Theory of Democracy*.
- Mattei U., Nader L., *Plunder. When the Rule of Law is Illegal*, Malden, Mass. 2008.
- Rosenfeld M., *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*, „Southern California Law Review” 2001, Vol. 74.

**Dokumenty, raporty i komunikaty instytucji unijnych
oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

- Annual Report 2010*, Registry of the European Court of Human Rights, Strasburg 2011.
- Annual Report 2013*, Registry of the European Court of Human Rights, Strasburg 2014.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based*, 15 X 2003, COM/2003/0606 final.
- Sytuacja w zakresie praw podstawowych. Standardy i praktyka na Węgrzech*, P7_TA-PROV/2013/0315.
- The Values of Europeans. Report*, Standard Eurobarometer 77, TNS Opinion & Social, V 2012.

Dr Rafał PROSTAK – politolog, amerykanista, adiunkt w Katedrze Europejskiej Integracji Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor dwóch monografii: *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego* (2004) oraz *Teista w demoliberalnym świecie. Rzecz o amerykańskich rozważaniach wokół rozumnej polityki* (2014). Autor licznych artykułów w przedmiocie: polityki wyznaniowej, współczesnej amerykańskiej myśli liberalnej oraz systemu politycznego Unii Europejskiej.