

## ROZMOWY O EUROPIE

# *Czy demokracja może działać dobrze w czasach kryzysu?*



THINKTANK<sup>®</sup>

---

*Publikacja została współfinansowana ze środków Komisji Europejskiej w ramach cyklu*

*„Rozmowy o Europie” i odzwierciedla jedynie stanowisko jej autorów.*

*Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za jej zawartość merytoryczną.*

***20 lipca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała drugi raport o stanie praworządności w UE. Składa się on ze sprawozdania ogólnego, analizującego sytuację w Unii Europejskiej (dostępny [tutaj](#)) oraz 27 rozdziałów, które są poświęcone poszczególnym krajom członkowskim (dostępne [tutaj](#)). Dokument koncentruje się na wymiarze sprawiedliwości, działaniach antykorupcyjnych, wolności słowa i mediów oraz mechanizmach instytucjonalnych i kontrolnych zapewniających pluralizm polityczny. Opisuje dobre przykłady, ale wskazuje także kwestie wymagające naprawy.***

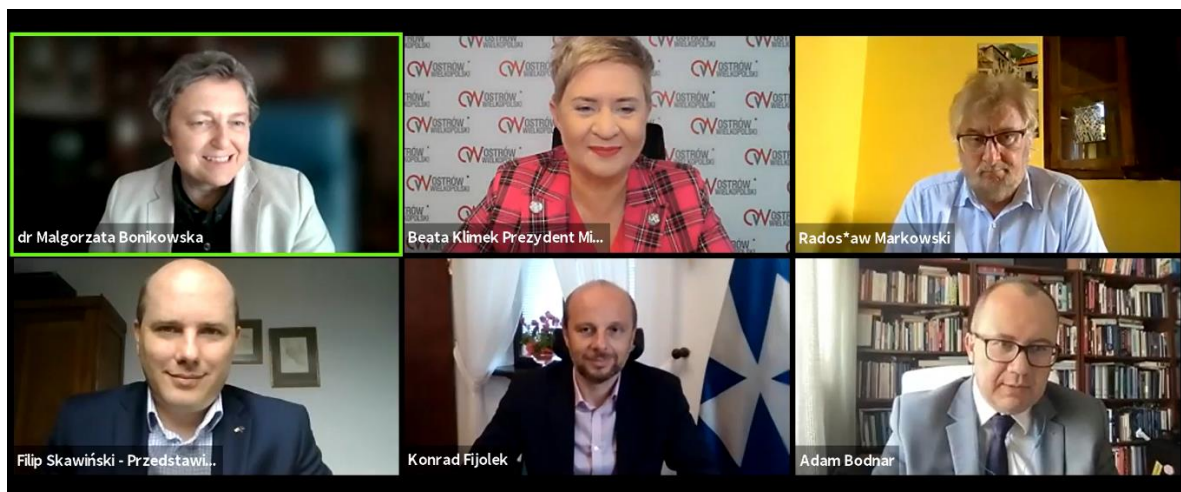
## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

2

Co Europejczycy myślą o demokracji? Jak spór o praworządność wpływa na jej stan w krajach Unii Europejskiej? Czy demokrację można i należy poprawić? Dlaczego wydaje się działać gorzej w trudnych czasach? Odpowiedziom na te pytania poświęcono dyskusję zorganizowaną 22 lipca 2021 r. w ramach cyklu „Rozmowy o Europie”, prowadzonego przez ośrodek THINKTANK i Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.

*W debacie pt. „[Czy demokracja może działać dobrze w czasie kryzysu?](#)” udział wzięli: prof. **Adam Bodnar** - dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS i Rzecznik Praw Obywatelskich RP w latach 2015-2021, **Konrad Fijolek** - Prezydent Rzeszowa, **Beata Klimek** - Prezydent Ostrowa Wielkopolskiego oraz prof. **Radosław Markowski** - dyrektor Centrum Studiów nad Demokracją Uniwersytetu SWPS. Spotkanie moderowała dr **Małgorzata Bonikowska** - prezes THINKTANK, członek Team Europe. Wprowadzenia do debaty podjął się dr **Filip Skawiński** z Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.*





## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

| ROZMOWY O EUROPIE

3

### 1. NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE

#### RYS HISTORYCZNY

Unia Europejska na przestrzeni lat wypracowywała mechanizmy reagowania na zmieniającą się sytuację w krajach członkowskich. W XXI wieku jednym z obszarów spornych okazało się przestrzeganie europejskich wartości. Pierwszym tego typu wyzwaniem była próba powołania w 2000 r. Jörga Haidera z Austriackiej Partii Wolności (FPÖ) na urząd kanclerza Austrii – państwa członkowskiego UE od 1995 roku. Unijne instytucje i politycy wyrażali dezaprobatę ze względu na głoszone przez niego radykalne poglądy.<sup>1</sup>

Pojawiło się przekonanie, że trzeba wprowadzić zapisy dotyczące wartości UE do europejskiej legislacji. Opracowano więc w 2000 roku Kartę Praw Podstawowych UE, opierając się na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka Rady Europy.<sup>2</sup> Określała ona dobra osobiste przysługujące każdemu obywatelowi UE (godność, wolność, równość, solidarność, prawa obywatelskie, sprawiedliwość). Wprowadzono ten dokument do projektu unijnej konstytucji, a po jej odrzuceniu w 2005 r. w wyniku negatywnych referendum we Francji i Holandii, włączono go do Traktatu Lizbońskiego (wszedł w życie w grudniu 2009 roku).<sup>3</sup> Jednocześnie, art. 7 traktatu zawierał zapisy o możliwości dyscyplinowania państwa, którego rząd działa niezgodnie z wartościami europejskimi, określonymi w art. 2 (praworządność, pluralizm polityczny, demokracja, wolność słowa, prawa człowieka).

<sup>1</sup> <https://www.britannica.com/biography/Jorg-Haider>

<sup>2</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/010106/04A\\_FT\(2013\)010106\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010106/04A_FT(2013)010106_PL.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

4

Głębsze problemy związane z praworządnością w krajach członkowskich UE rozpoczęły się, gdy Viktor Orban został premierem Węgier (2010) i zaczął wprowadzać zmiany, m.in. podporządkowujące sądownictwo władzy wykonawczej. Gdy podobny kurs obrał nowy rząd w Warszawie, Komisja Europejska zdecydowała się uruchomić art. 7 TUE wobec Polski (grudzień 2017) - pierwszy raz w historii UE.<sup>4</sup> Kilka miesięcy później, Parlament Europejski uchwalił rezolucję uruchamiającą tę samą procedurę wobec Węgier (wrzesień 2018).<sup>5</sup> Wkrótce okazało się jednak, iż w praktyce zdyscyplinowanie kraju członkowskiego w oparciu o zapisy art. 7 jest trudne ze względu na konieczność uzyskania jednomyślności w Radzie UE, aby stwierdzić naruszenie praworządności i móc wprowadzić sankcje (tzw. "opcja atomowa").

W związku z uchwaleniem 17 grudnia 2020 roku budżetu ogólnego UE na lata 2021-2027 oraz nowego Funduszu Odbudowy (*NextGenerationEU*), 1 stycznia 2021 roku weszło w życie rozporządzenie wprowadzające tzw. klauzulę warunkowości. **Wiąże ona wypłatę funduszy unijnych krajom członkowskim od przestrzegania przez nie zasad praworządności.**<sup>6</sup> Rozporządzenie zostało zaskarżone przez Polskę i Węgry do Trybunału Sprawiedliwości UE w kontekście zastosowanej podstawy prawnej. Sędziowie mają się zająć tą sprawą w październiku a wyrok jest spodziewany do końca 2021 roku. Komisja została zobowiązana przez Radę Europejską do nie uruchamiania działań związanych z klauzulą dopóki nie będzie wykładni Trybunału, jednocześnie jednak Parlament Europejski naciska na Komisję, aby już stosowała obowiązujące prawo.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/poland/news/171220\\_rule\\_of\\_law\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/171220_rule_of_law_pl)

<sup>5</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180906IPR12104/panstwo-prawa-na-wegrzech-parlament-wzywa-unie-europejska-do-dzialania>

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/conditionality-regime\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/conditionality-regime_pl)



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

| ROZMOWY O EUROPIE

5

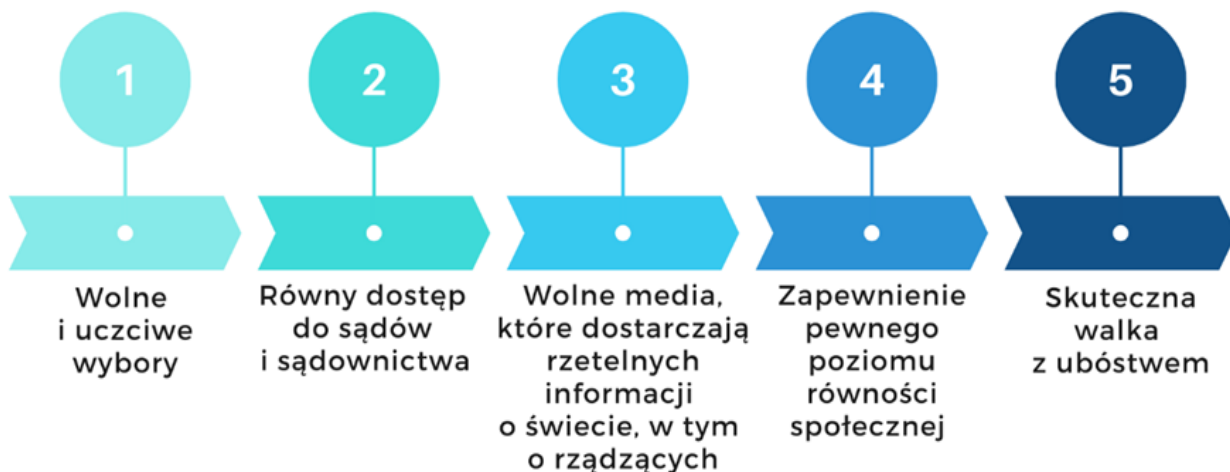
Unia Europejska uruchomiła także program „Prawa i Wartości”. Jest to specjalny fundusz dla organizacji pozarządowych, które stoją na straży wartości europejskich i wspierają demokrację. Program ma działać analogicznie do Funduszy Norweskich, bezpośrednio wspierając NGO-sy.

### CO NORMATYWNIE EUROPEJCZYCY UWAŻAJĄ ZA DEMOKRACJĘ?

(na podstawie badania w 30 krajach Europy)

#### Pięć najważniejszych oczekiwań wobec demokracji

(dwa pierwsze warunki uznano za niezbędne dla demokracji w ogóle):



Źródło: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198766902.001.0001/acprof-9780198766902>



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

6 | ROZMOWY O EUROPIE

### RAPORTY O STANIE PRAWORZĄDNOŚCI

W odpowiedzi na zarzuty, iż art. 7 stał się elementem walki politycznej przeciwko rządowi w Budapeszcie i Warszawie, Komisja Europejska zdecydowała się wprowadzić stały monitoring przestrzegania art. 2 czyli europejskich wartości w postaci „**Raportów o stanie praworządności**”. Jest to coroczny przegląd sytuacji we wszystkich 27 krajach członkowskich pod kątem 4 kluczowych obszarów:

1. **Wymiar sprawiedliwości**
2. **Ramy antykorupcyjne**
3. **Pluralizm i wolność mediów**
4. **Inne kwestie instytucjonalne związane z systemem kontroli i równowagi.**

Drugi „Raport o stanie praworządności w UE”, opublikowany 20 lipca 2021 r., analizuje sytuację w całej UE i poszczególnych państwach członkowskich. Składają się na nią zarówno pozytywne aspekty i dobre praktyki obecne w każdym kraju, jak i wyzwania, którym musi on sprostać. KE zastosowała tę samą metodykę i wzięła pod uwagę te same aspekty we wszystkich państwach członkowskich.



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

7 | ROZMOWY O EUROPIE

### 2. KOMENTARZE UCZESTNIKÓW DEBATY

#### Radosław Markowski

- Systemy autorytarne wydają się być bardziej zdolne do tzw. cudów gospodarczych (*economic miracle*) niż państwa demokratyczne. Widać to choćby na przykładzie Singapuru czy Chin. Demokracja przegrała także z „dzikimi siłami” rynku podczas kryzysu gospodarczego w 2008 r. **Kiedy jednak weźmiemy pod uwagę redystrybucję dóbr i kontrolę społeczną, zdecydowanie przodują systemy demokratyczne.**
- Duże badania europejskie na temat systemu demokratycznego pokazały, że to, co ludzie w danym kraju myślą o demokracji i o tym jak ona faktycznie funkcjonuje odpowiada temu, w jaki sposób wypowiadają się na ten sam temat eksperci. Czego zatem brakuje u nas, w Polsce? Przede wszystkim **obywateli, czyli odpowiedzialnego i zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego.**
- Aktywność polityczna jest ulokowana bardzo nisko w hierarchii ludzkich priorytetów. Na co dzień jedynie 5 proc. obywateli zajmuje się aktywnie kwestiami politycznymi. Mobilizacja się zwiększa w szczególnych okolicznościach, np. przed wyborami. Wynika to z faktu, iż większość ludzi jest zajęta swoimi codziennymi sprawami i polityka ich nie interesuje.
- **Człowiek nie rodzi się demokratą, trzeba go do tego wychować.** Stajemy się demokratami dzięki socjalizacji i edukacji.



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

8

- Widzę pewną analogię między Polską a tym, co działo się niedawno w Stanach Zjednoczonych. Kiedy tracąca powoli przewagę większość, czyli biali Anglosasi wyznania protestanckiego (*White Anglo-Saxon Protestant*) zauważyli, że za 5-10 lat ich świat i styl życia, w którym wyrosli może zniknąć i że mogą się stać mniejszością, zaczęli walkę z wartościami demokracji, m.in. poprzez łamanie praworządności i podważanie wyników wyborów. Podobnie jest w Polsce, gdzie środowiska konserwatywne czują się zagrożone, bo tracą przewagę. Te odczucia potwierdzają badania: **polskie społeczeństwo staje się liberalne, otwarte i kosmopolityczne**. Konserwatyzm więc zaczął walczyć o zachowanie dominującej pozycji, co jednak nie odwróci zachodzących procesów społecznych.
- Ograniczenia wprowadzane obecnie przez Ministerstwo Edukacji i Nauki sprawiają, że część nauczania wyjdzie poza mury szkoły a wiedza będzie uzupełniana gdzie indziej. Długookresowo, taka konserwatywna polityka „otrzeźwi” społeczeństwo, bo **zbyt radykalne i ortodoksyjne podejście zazwyczaj daje efekt odwrotny**.

### Konrad Fijołek

- Starania o fotel prezydenta Rzeszowa zaczynałem w atmosferze braku wiary w to, że moja wygrana w ogóle jest możliwa. Panowało przekonanie, że ludzie nie czują, że mają realny wpływ na wynik wyborów w starciu z machiną państwową. Kiedy okazało się, że zwyciężyłem, i to w pierwszej turze, mieszkańcy odzyskali wiarę w demokrację, bo poczuli, że ich mobilizacja i zaangażowanie coś zmieniło. Do dziś reagują entuzjazmem, gdy widzą mnie na ulicy i szczerze gratulują wyboru na prezydenta miasta.





## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

9

- **Przyszłość demokracji, głównie samorządów, upatruję w mocnym włączeniu mieszkańców do procesu decyzyjnego.** Doświadczenie rzeszowskie pokazuje, że powinniśmy postawić na demokrację bezpośrednią i wesprzeć ją nowoczesną technologią. Używając swoich smartfonów obywatele mogliby na przykład głosować nad projektem budżetu obywatelskiego i decydować na co mamy przeznaczać fundusze. Przyspieszyłoby to podejmowanie decyzji a mieszkańcom dało poczucie większej sprawczości i bycia włączonymi we współdecydowanie o sprawach ich miasta.
- Dziś młodzi ludzie wiedzą o świecie, ale też swoim mieście i okolicy czerpią głównie z internetu i mediów społecznościowych. W ten sposób też się komunikują. **To oznacza, że sieć stała się na dobre elementem procesu demokratycznego.** Przed wyborami prezydenckimi w Rzeszowie nie odwiedzałem szkół a mimo to głosowało na mnie aż 80 proc. uczniów. Wiedzę o mnie musieli czerpać z innych źródeł, czyli z sieci.
- Warto traktować obywateli jako swoich sojuszników i sprzymierzeńców. Dla nas, samorządowców, są jak tarcza, bo mogą chronić przed popełnianiem błędów. **Dzięki wcześniejszym konsultacjom z mieszkańcami łatwiej podjąć decyzje i są one przez nich lepiej rozumiane.** To ma szczególne znaczenie w sytuacjach trudnych lub spornych.



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

| ROZMOWY O EUROPIE

10

### Beata Klimek

- **Demokracja jest ustrojem, nad którym musimy nieustannie pracować.** Czy wystarczająco dobrze pielęgnujemy wartości demokratyczne? Dziesięć lat po tragedii na norweskiej wyspie Utoya wyraźnie widać, że ekstremizmu i rasizmu jest w Europie coraz więcej. Zachodzą wielkie globalne procesy społeczne, którymi nikt nie zarządza, albo są wykorzystywane przez polityków w doraźnej grze o władzę. To sprawia, że w czasach trudnych demokracje słabną.
- **Nie ma demokracji bez edukacji oraz ciągłego budowania świadomości obywateli, poszerzania ich wiedzy na temat funkcjonowania państwa i procesów społecznych.** Dotyczy to zwłaszcza młodych ludzi, z którymi trzeba rozmawiać i pomagać im przechodzić przez zdarzenia, których są świadkami, a które mogą wywołać w nich wiele różnych emocji. Tak się stało na przykład po zabójstwie Pawła Adamowicza, które dla wielu było wstrząsem. W Ostrowie Wielkopolskim zaczęliśmy rozmowy z młodymi o konsekwencjach mowy nienawiści i braku tolerancji, o godności człowieka i sposobach jej ochrony.
- Jako samorządowcy jesteśmy wciąż ograniczani przez władzę centralną. Teraz na przykład zmiany proponowane przez Ministerstwo Edukacji i Nauki w konsekwencji uniemożliwią samorządowcom spotkania z uczniami w szkole bez zgody kuratora. A przecież gdzieś trzeba młodzież uczyć samorządności, to bardzo istotna wartość, pomaga budować i cementować lokalne wspólnoty. **Wolne i niezależne samorządy są jednym z niezbywalnych elementów demokracji.** Jeśli nie będzie można tego robić w szkołach, będziemy organizować spotkania edukacyjne w urzędzie miasta.



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

11

- **Należy rozwijać dialog społeczny i inicjatywy takie jak choćby budżet obywatelski oraz namawiać mieszkańców do współdecydowania.** Jestem prezydentem Ostrowa Wielkopolskiego od 2014 r. i wiele czasu poświęcam na bezpośrednie kontakty z mieszkańcami. Staję z nimi twarzą w twarz, przekazując sprawozdania z działań. Nie unikam również tematów trudnych, jednocześnie zdając sobie sprawę z tego, że nie jestem w stanie sprostać wszystkim wyzwaniom i oczekiwaniom. Prezydent, który nie słucha swoich obywateli nie ma szans na reelekcję. Trzeba skracać dystans pomiędzy władzą a obywatelami.

### **Adam Bodnar**

- Podczas mojej kadencji rzecznika obserwowałem zmianę sposobu myślenia o konstytucji oraz prawach i wolnościach obywatelskich. Jeszcze kilka lat temu, gdy organizowaliśmy 20 rocznicę uchwalenia Konstytucji RP, miałem poczucie, że jesteśmy na imprezie pogrzebowej. Potem jednak w przestrzeni publicznej wydarzyło się wiele rzeczy, które zwróciły uwagę na znaczenie prawa. Dziś wielu ludzi uświadamia już sobie, że wolności obywatelskie są czymś realnym, bardzo istotnym dla naszego życia.
- **Wszystko się zaczyna i kończy na obywatelskości.** Na ile jesteśmy aktywnymi obywatelami i potrafimy skorzystać z naszych praw i wolności? Na ile nakłaniamy współobywateli i współobywatelki, aby z nich korzystali? Dobrym przykładem działań obywatelskich jest inicjatywa „Tour de Konstytucja” mająca na celu m.in. propagowanie wiedzy o prawach i wolnościach obywatelskich. Projekt dociera do dużych miast, ale przede wszystkim do



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

12

- mniejszych miejscowości i wiosek w całej Polsce. A więc okazji do rozmowy o konstytucji i wolnościach obywatelskich nie brakuje, tylko nie zawsze sobie to uświadamiamy.
- Nawet jeśli działania władzy centralnej wprost zmierzają do ograniczenia możliwości dyskusji z młodzieżą na temat demokracji i swobód obywatelskich w przestrzeni szkolnej, to jednak nie stoi na przeszkodzie, aby je zorganizować poza szkołą, w przestrzeni publicznej lub w urzędzie miasta. **Samorząd może prowadzić działania edukacyjne dotyczące samorządności i demokracji, np. poprzez zdawanie relacji z bieżących działań i podejmowanych decyzji.** Pytanie czy mamy wystarczającą motywację i – kolokwialnie mówiąc – czy nam się chce. Ponieważ czasy są nadzwyczajne potrzeba nadzwyczajnego podejścia społeczeństwa. **W Polsce za mało szukamy i zbyt rzadko zastanawiamy się jak wykorzystać przestrzeń działalności obywatelskiej.** Zbyt często działamy rutynowo.

### 3. WNIOSKI Z DEBATY

- **Demokracja jest ustrojem, nad którym musimy nieustannie pracować.** Nie może dobrze działać bez udziału świadomych i przygotowanych do tego obywateli.
- **Praworządność jest podstawą wszystkich praw, również praw podstawowych.** Dlatego zachowanie zasady praworządności we wszystkich krajach UE jest niezbędnym warunkiem kontynuowania projektu europejskiego.
- Jednym z niezbywalnych elementów demokracji są wolne i niezależne samorządy. Ograniczenia nakładane przez rządy powinny skłonić lokalnych liderów do jeszcze bardziej otwartego



## CZY DEMOKRACJA MOŻE DZIAŁAĆ DOBRZE W CZASACH KRYZYSU?

### | ROZMOWY O EUROPIE

13

- podejścia do obywateli. **Konieczne jest poszukiwanie alternatywnych sposobów działania w celu wzmacniania demokracji bezpośredniej i poszerzaniu udziału ludzi w rządzeniu.**
- **Samorząd może wziąć na siebie odpowiedzialność za działania edukacyjne dotyczące samorządności i demokracji oraz inicjować rozmowy o konstytucji i swobodach obywatelskich.**
- **Szczególnie ważna jest edukacja młodego pokolenia.** Warto w tym celu wykorzystać wszelkie dostępne możliwości kontaktu z obywatelami, również formuły i kanały stworzone przez rewolucję technologiczną, zwłaszcza media społecznościowe.
- **Warto wprowadzać i stosować duńską wersję demokracji, m.in. panele technologiczne.** Sprawdzają się one jednak jedynie na poziomie mikro (miast i samorządów) a nie makro (całego państwa). Aby je przeprowadzić konieczne jest spełnienie kilku warunków np. kryterium apolityczności oraz wyszkolenie ekspertów do dyskusji. W założeniu eksperci otrzymują od naukowców niezbędną wiedzę i na jej podstawie muszą osiągnąć konsensus i podjąć decyzję, np. o tym, gdzie zlokalizowanie zostanie wysypisko śmieci.
- **Demokrację i obywatelskość najlepiej budować poprzez włączanie mieszkańców do procesu decyzyjnego.** Ponieważ czasy są nadzwyczajne potrzeba nadzwyczajnego zaangażowania obywateli.
- W Polsce za mało szukamy i zbyt rzadko zastanawiamy się jak wykorzystać przestrzeń działalności obywatelskiej. Zbyt rzadko wykraczamy poza ustalone ramy działania. **Demokracji potrzeba innowacji.**