



Koniec Polski czy powrót Europy?

Łukasz Pawłowski

„Jest już przygotowany plan, konkretny plan, którego wprowadzenie w życie przez Unię Europejską prowadziłyby do nie tylko pozbawienia nas niepodległości, pozbawienia nas suwerenności, ale wręcz do anihilacji polskiego państwa. Stalibyśmy się terenem zamieszkiwania Polaków rządzonym z zewnątrz, bo taki plan został przyjęty przez komisję konstytucyjną Parlamentu Europejskiego” – mówił w przeddzień Święta Niepodległości Jarosław Kaczyński.

Przy innej okazji stwierdził, że już wkrótce władzom krajowym pozostanie jedynie prawo wytyczania ścieżek rowerowych, a wszystkie ważniejsze kompetencje zostaną przeniesione na poziom unijny. Czyli *de facto* do Niemiec, ponieważ w opowieściach Kaczyńskiego i jego stronników Unia nie jest organizacją międzynarodową, z której korzystają wszyscy członkowie, lecz wyłącznie lewarem służącym realizacji interesów Berlina. Jedyną siłą, która może się temu procesowi przeciwstawić, jest – co oczywiste – Prawo i Sprawiedliwość.

Nie ulega wątpliwości, że celami tych wypowiedzi są utrzymanie jedności obozu prawicowego i mobilizacja zwolenników w obliczu utraty władzy. Aby uniknąć trudnych dyskusji na temat przyczyn porażki i błędów popełnionych w kampanii – między innymi przez kierownictwo partii – lider PiS chce skoncentrować uwagę na zagrożeniu godzącym, w jego przekonaniu, w same podstawy bezpieczeństwa i suwerenności Polski. Część analityków zwraca uwagę, że nie jest to pierwszy raz, gdy Kaczyński w chwili kryzysu i w obliczu zagrożenia rozpadem radykalizuje partię. Podobnie było po porażkach w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2010 i 2011¹. Wówczas tematem mobilizującym były niczym niepotwierdzone opowieści o „zamachu smoleńskim” i obietnice dogłębnego wyjaśnienia sprawy. Dziś

¹ Andrzej Stankiewicz, *Młodzi w PiS patrzą w stronę Trzeciej Drogi. Kaczyński boi się buntu*, „Newsweek”, 22 listopada 2023, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/mlodzi-w-pis-patrza-na-trzecia-droge-jaroslaw-kaczyński-boi-sie-buntu/8ez9fkv> (dostępny tu i dalej: 22 listopada 2023).

ma być to zagrożenie, jakie niosą ze sobą pomysły na reformę Unii Europejskiej. Celem Jarosława Kaczyńskiego jest przekształcenie swojego obozu politycznego w oblężoną twierdzę, bo – jak to ujęła Dominika Wielowieyska – „z oblężonej twierdzy nie ucieknie żaden poseł”².

Niezależnie jednak od zamiarów lidera największej partii opozycyjnej dwa fakty pozostają bezsporne. Po pierwsze, retoryka polityczna może wpływać na nastroje społeczne i choćby z tego powodu słowa Kaczyńskiego należy potraktować poważnie. Po drugie, propozycje reform UE faktycznie się pojawiają i warto przemyśleć ich realne, a nie wymaginowane konsekwencje dla Polski, tak aby nasz kraj mógł wziąć w tej dyskusji konstruktywny udział.

Propozycje zmian traktatowych

Postulaty, do których odnosił się Kaczyński, pojawiły się w raporcie przygotowanym i zatwierdzonym przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego. 22 listopada Parlament Europejski niewielką większością głosów przyjął raport. Tym samym kwestia zmiany traktatów stanie na forum Rady Europejskiej zapewne już na najbliższym szczycie w połowie grudnia. Tam przywódcy państw większością głosów zdecydują o zwołaniu konwentu, podczas którego „przedstawiciele parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji” mają omówić propozycje, które następnie musiałyby zostać zaakceptowane jednomyślnie. Kolejnym etapem prac byłaby konferencja międzyrządowa, czyli zebranie przedstawicieli rządów państw członkowskich zwołane po to, by omówić i znów jednomyślnie zatwierdzić zmiany w traktatach UE. Na tym nie koniec – ostatecznie wszystkie modyfikacje musiałyby zostać zaakceptowane we wszystkich krajach członkowskich. A zatem mimo głosowania w Parlamencie Europejskim i mimo tego, że Rada Europejska zapewne zgodzi się na zwołanie konwentu, droga do reformy traktatów jest jeszcze bardzo daleka.

Zawarte w raporcie rekomendacje będą jednak punktem odniesienia do dalszych dyskusji. Mają one na celu wzmocnienie pozycji PE w procesie legislacyjnym, usprawnienie tegoż procesu, a także rozszerzenie kompetencji unijnych na nowe obszary, w tym udoskonalenie narzędzi pozwalających na objęcie sankcjami krajów członkowskich nieprzestrzegających reguł praworządności. Głównym uzasadnieniem dla proponowanych zmian są z kolei problemy, z jakimi mierzy się Wspólnota na przestrzeni ostatnich kilku lat na skutek pandemii COVID-19 czy rosyjskiej agresji na Ukrainę. Kolejnych wyzwań dostarczą też plany rozszerzenia Wspólnoty o nowe kraje, co „czyni zmianę traktatów nieuniknioną”, jeśli nowa Unia ma działać w sposób efektywny.

Wśród konkretnych propozycji zmian znalazło się między innymi rozszerzenie na nowe obszary metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (*Qualified Majority Voting*, QMV). Obecnie ta metoda – wymagająca uzyskania zgody co najmniej 55 procent państw członkowskich zamieszkałych przez co najmniej 65 procent mieszkańców UE – nie obejmuje między innymi spraw z obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także zastosowania sankcji przewidzianych w słynnym artykule 7. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). W tym wypadku Komisja Spraw Konstytucyjnych proponuje „wzmocnienie i zreformowanie procedury w art. 7 TUE w odniesieniu do ochrony praworządności poprzez zniesienie jednomyślności, wprowadzenie jasnych ram czasowych i uczynienie Trybunału Sprawiedliwości arbitrem naruszeń”.

² Dominika Wielowieyska, „Prezes starzeje się i naprawdę wierzy w spisek”. Znamy plany Kaczyńskiego na najbliższy rok, „Gazeta Wyborcza”, 16.11.2023, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,30407658,prezes-starzeje-sie-i-naprawde-wierzy-w-spisek-znamy-plan.html#S.MT-K.C-B.1-L.1.duzy>.

Miałyby zwiększyć się również kompetencje samego Parlamentu, który otrzymałby prawo inicjatywy ustawodawczej, czyli zdolności do proponowania, poprawiania i odrzucania unijnego prawa. A także prawo wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, którego następnie musiałyby zatwierdzić Rada Unii Europejskiej. Byłoby to więc dokładne odwrócenie obecnie istniejących kompetencji w tym zakresie. W dokumencie mowa jest ponadto o wprowadzeniu „referendum europejskiego w sprawach istotnych dla działań i polityki Unii” czy przyznaniu „wyłącznych kompetencji Unii w zakresie środowiska i różnorodności biologicznej, a także negocjacji w sprawie zmian klimatu”.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa wszystkich krajów członkowskich, a zwłaszcza krajów granicznych takich jak Polska, istotne są propozycje wzywające „do utworzenia unii obronnej obejmującej jednostki wojskowe o stałej zdolności szybkiego rozmieszczania pod dowództwem operacyjnym Unii”. Wspólne zamówienia wojskowe i rozwój uzbrojenia miałyby być finansowane ze specjalnego budżetu unijnego. Także w zakresie polityki zagranicznej i obronnej decyzje w sprawie na przykład sankcji, zatwierdzania poszczególnych stadiów procesu rozszerzenia UE (ale nie ostatecznego przyjęcia nowego członka) i „inne decyzje dotyczące polityki zagranicznej” podejmowano by kwalifikowaną większością głosów. Wyjątkiem byłyby decyzje „mające implikacje militarne”. Ich zaakceptowanie wymagałoby zgody 72 procent państw członkowskich obejmujących co najmniej 65 procent populacji UE. Rozstrzygnięcia dotyczące utworzenia misji wojskowych i prowadzenia operacji wojskowych wciąż miałyby być akceptowane jednomyślnie.

Po co te zmiany? Celem jest zapewnienie UE większej efektywności i zdolności do szybszego działania. We fragmencie poświęconym polityce zagranicznej i obronnej autorzy przekonują, że dzięki reformom „Unia – zamiast kierować się najniższym wspólnym mianownikiem – działałaby szybciej i bardziej świadomie”, a także byłaby lepiej chroniona „przed presją ze strony państw trzecich i taktyką «dziel i rządź»”. Tym samym wzrósłby wpływ państw członkowskich we współczesnym świecie, który cechuje się niestabilnością i rosnącym zagrożeniem dla bezpieczeństwa.

Stosowanie metody większości kwalifikowanej miałyby poprawić zdolność Unii do działania także w innych obszarach. Na przykład w sferze podatkowej zapobiegałoby to nadużywaniu prawa weta przez niektóre państwa w celu czy to uzyskiwania koncesji w innych kwestiach spornych, czy ustanawiania atrakcyjnych stawek podatkowych dla korporacji. Co prawda niskie stawki podnoszą atrakcyjność danego kraju w oczach międzynarodowych firm, ale jednocześnie „utrwalają szkodliwe praktyki podatkowe i niesprawiedliwość społeczną, które podważają zdolność Unii do skutecznego funkcjonowania”. Kwestia efektywności zyskuje na znaczeniu przede wszystkim ze względu na planowane rozszerzenie Wspólnoty.

Dalsza integracja, wewnętrzne podziały – a może jedno i drugie?

Inicjatywa Komisji Spraw Konstytucyjnych nie jest oczywiście jedynym przedsięwzięciem proponującym poważne reformy instytucji i procedur Unii w imię poprawy jej efektywności oraz przybliżania obywatelom. We wrześniu 2023 roku ukazał się raport zlecony przez francuskie i niemieckie ministerstwa spraw zagranicznych, a przygotowany przez grupę 12 niezależnych badaczy z tych dwóch krajów. W tekście *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*³ („Żeglowanie na

³ *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform: Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paryż-Berlin, 18 września 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bb-bb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>.*

pełnym morzu – reformowanie i rozszerzanie UE w XXI wieku”) powtarza się i wiele diagnoz (potrzeba szybszego reagowania, zwłaszcza w kontekście przyjęcia nowych krajów), i wiele recept (rozszerzenie QMV na nowe sfery czy wzmocnienie narzędzi reagowania na naruszenie zasad praworządności). Autorzy wymieniają trzy główne cele, jakim mają służyć proponowane zmiany w Unii Europejskiej:

- poprawa zdolności do działania,
- przygotowanie do rozszerzenia,
- wzmocnienie praworządności oraz demokratycznej legitymizacji Unii.

Dokument stanowił przedmiot dyskusji podczas spotkania w ramach Forum Strategicznego, które koordynuje Fundacja Batorego. Gościem była jedna z jego autorek, Thu Nguyen.

Raport zyskał rozgłos zaraz po publikacji, choć niekoniecznie z powodów zgodnych z intencjami twórców. W Polsce oburzenie wzbudziła koncepcja „kręgów integracji”, którą zinterpretowano jako odtworzenie pomysłu na Unię wielu prędkości, grożącego podziałem na lepsze i gorsze kraje członkowskie. Faktycznie, autorzy raportu podzielili kraje na cztery grupy – od tych zainteresowanych ściślejszą integracją w ramach UE, przez „zwykłe” państwa członkowskie, a następnie kraje stowarzyszone, jak dziś Szwajcaria czy Norwegia, aż po kraje z Unią współpracujące, niekoniecznie z intencjami wstąpienia do Wspólnoty. Współautorka raportu broniła pomysłu, mówiąc, że nie tyle proponuje on nowe rozwiązania, ile porządkuje obecny stan rzeczy. Już dziś tylko niektóre z państw UE należą do strefy euro. Podobnie jest ze strefą Schengen. Nie wszystkie kraje biorą udział w programie stałej współpracy strukturalnej (PESCO), zmierzającym do ściślejszej integracji militarnej, oraz w innych inicjatywach. Ponadto autorzy przekonują, że chodzi o stworzenie ram instytucjonalnych pozwalających na to, aby żaden z krajów nie był członkiem takiej Unii, która nie budzi jego entuzjazmu, ale jednocześnie – by żadne pojedyncze państwo czy grupa państw członkowskich nie były w stanie blokować bliższej współpracy tych rządów, które są nią zainteresowane. Wreszcie wprowadzenie kręgów miałyby być kolejnym sposobem na podkreślenie wagi praworządności i przestrzegania standardów demokratycznych – żaden członek trzech najbardziej zintegrowanych „kręgów” nie mógłby z tych standardów zrezygnować.

Podobnie jak w przypadku propozycji przyjętych przez Parlament Europejski głównym uzasadnieniem dla proponowanych zmian jest chęć lepszej ochrony praworządności oraz zapewniania UE większej „sprawczości”. Jak jednak definiować sprawczość? Jeśli jako zdolność do szybszego podejmowania decyzji bez nadmiernego przedłużania prac – czy to przez weto jednego z państw, czy groźbę weta – to rozszerzenie zastosowania QMV faktycznie może tak rozumianą sprawczość poprawić. Jak jednak zwracała uwagę jedna z uczestniczek dyskusji, sprawczość to nie tylko zdolność dokonywania wyboru, ale także egzekwowania wynikających z tego powinności. Jako przykład wskazała politykę migracyjną, gdzie o przyjęciu danego rozwiązania już dziś decyduje kwalifikowana większość głosów. Tymczasem mimo że decyzje w tej sprawie zapadają, to nie przez wszystkie państwa są realizowane, a Wspólnota nie potrafi tego stanu rzeczy zmienić.

Zarzut ten byłby celny, gdyby zmiana metody głosowania była jedyną z zalecanych reform. Tymczasem autorzy proponują także – znów podobnie jak europosłowie – stworzenie narzędzi do skuteczniejszego napominania i ewentualnego karania państw nieprzestrzegających zasad. Raport wyraźnie zaleca między innymi wzmocnienie tzw. mechanizmu warunkowości oraz modyfikację procedury opisanej w artykule 7. Traktatu o UE.

Zacznijmy od – bardzo dobrze znanego w Polsce – mechanizmu warunkowości. Jest to – jak czytamy na stronie Komisji Europejskiej – „dodatkowy poziom ochrony w sytuacji, gdy naruszenia zasad

państwa prawnego wpływają lub mogą wpłynąć na interesy finansowe UE”. Obowiązujący od stycznia 2021 roku mechanizm „umożliwia Unii podjęcie działań – np. zawieszenie płatności lub zastosowanie korekt finansowych – aby chronić budżet”⁴. I właśnie to ścisłe powiązanie praworządności z budżetem krytykują autorzy raportu. Aby do zawieszenia środków doszło, dziś należy wykazać, że pogwałcenie rządów prawa zagraża prawidłowemu wydaniu unijnych pieniędzy. Raport rekomenduje, aby ten mechanizm służył do karania naruszeń praworządności w ogóle, w tym systematycznego naruszania „europejskich wartości zapisanych w artykule 2 Traktatu o UE, takich jak wolne i uczciwe wybory czy wolność mediów”. Nowemu mechanizmowi powinna podlegać wypłata wszystkich przyszłych europejskich funduszy, niezależnie od ich pochodzenia.

Z kolei zwiększenie możliwości egzekwowania zapisów artykułu 7. TUE miałyby polegać między innymi na zmniejszeniu liczby państw, których zgoda byłaby potrzebna do podjęcia działań. Obecnie stosowny zapis mówi, że „Rada Europejska, **stanowiąc jednomyślnie** [podkreślenie Ł.P.] na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”⁵. Dopiero wówczas większością kwalifikowaną Rada Unii Europejskiej może podjąć decyzję o pozbawieniu kraju członkowskiego części jego praw. Aby ułatwić dojście do tego etapu, autorzy raportu proponują, by stwierdzenie naruszenia przez kraj członkowski wartości unijnych następowało nie jednomyślnie, lecz większością 4/5 głosów. A ponadto, by oba ciała zaangażowane w proces – Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej – były zobowiązane przez ścisłe ramy czasowe do podjęcia stosownych działań.

Na tym nie koniec. Na wypadek, gdyby nawet tak drastyczne kroki nie zmobilizowały władz państwa członkowskiego do zmiany zachowania, powinien zostać wprowadzony mechanizm wykluczenia państwa z Unii. „UE nie może funkcjonować bez wzajemności, wzajemnego zaufania i bez przestrzegania przez wszystkich jej członków zasad praworządności. Oznacza to, że po osiągnięciu pewnego poziomu uporczywości i wagi naruszeń, kraje nie mogą dłużej pozostawać państwami członkowskimi UE” – czytamy.

Jeśli wziąć pod uwagę skalę proponowanych zmian zwiększających możliwości wpływu instytucji wspólnotowych na państwa członkowskie, to zarzut mówiący, iż QMV nie poprawi sprawczości UE, staje się trudny do obrony. Owszem, dziś decyzje podjęte większością kwalifikowaną nie zawsze są realizowane. Nie wynika to jednak z samej metody głosowania, lecz z braku odpowiednich narzędzi do egzekwowania tak podjętych decyzji. A zatem porównywanie skutków QMV dla unijnej sprawczości obecnie i po wprowadzeniu reform sugerowanych przez autorów raportu nie ma większego sensu.

Reformy a sprawa polska

Zalecane w raporcie reformy, nawet jeśli będą korzystne dla sprawczości UE jako całości, niekoniecznie muszą być dobre dla interesu poszczególnych państw. Obawy budzą zwłaszcza wśród mniejszych i średnich. Brukselski korespondent tygodnika „The Economist” przekonuje, że na skutek proponowanych zmian chociażby w funkcjonowaniu Komisji Europejskiej – zgodnie z którymi nie każdy kraj miałby swojego komisarza – państwa mniejsze i średnie zostałyby pozbawione nieproporcjonalnie dużych

4 Zob. Komisja Europejska, *Rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_pl.

5 Zob. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 7 czerwca 2016, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF.

wpływów, którymi cieszyły się dotychczas⁶. Również autorzy raportu zdają sobie sprawę z oporu, jaki mogą wywołać ich propozycje. Aby choć w pewnym stopniu uspokoić te lęki, proponują modyfikację obowiązującego modelu kwalifikowanej większości. W rezultacie do podjęcia decyzji potrzebna byłaby zgoda większej liczby państw. Innym zabezpieczeniem ma być wprowadzenie mechanizmu pozwalającego państwu na odwołanie się do swoich żywotnych interesów, a tym samym przekierowanie danej sprawy na poziom Rady Europejskiej i tam szukanie porozumienia już w drodze konsensusu.

Te propozycje nie umniejszyły sceptycyzmu wielu uczestników seminarium zgłaszających rozmaite wątpliwości. Niektóre z nich miały charakter *stricte* praktyczny. Czy ambitne plany zawarte w raporcie zyskają poparcie nawet we Francji i Niemczech, które zleciły przygotowanie tekstu? W każdym z tych krajów pozycja przywódców jest zagrożona przez radykalnie eurosceptyczne ruchy prawicowe oraz lewicowe. Zgłaszano też wątpliwości, czy poświęcanie ogromnych środków i wysiłku na reformy instytucjonalne oraz proceduralne – w czasach, gdy wielu obywateli UE z pesymizmem patrzy w przyszłość – będzie dla przeciętnych mieszkańców zrozumiałe. Jeśli nie, to przyczyni się do dalszego podsycania nastrojów antyunijnych. Jak podkreślał jeden z uczestników, dostrzeżenie przez obywateli zysków płynących z członkostwa w Unii jest jedynym źródłem legitymizacji jej funkcjonowania. Dziś te korzyści są podawane w wątpliwość. I to na tym problemie powinny się koncentrować decyzyjne ośrodki Wspólnoty.

Jest w tych zastrzeżeniach wiele racji. Rodzi się jednak pytanie, czy, po pierwsze, reformy instytucjonalne muszą dokonywać się kosztem innych aktywności UE. A po drugie, czy koszty braku zmian instytucjonalnych nie okażą się większe niż ich wprowadzenie. Nie ma wątpliwości, że wdrożenie zmian będzie trudne ze względu na to, że w krajach członkowskich nieustannie trwa kampania wyborcza przed jakiegoś rodzaju wyborami. Nie ma też wątpliwości, że ugrupowania radykalnie sceptyczne wobec dalszej integracji zyskują popularność w różnych zakątkach kontynentu, co potwierdzają wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych w Holandii. Obawiam się jednak, że przy braku reakcji ze strony instytucji unijnych atrakcyjność takich partii w oczach wyborców będzie jedynie rosła. Wobec coraz to nowych wyzwań obniżających poczucie bezpieczeństwa powinna zmienić się także Unia.

Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie rozwiązania przedstawiane czy to we francusko-niemieckim raporcie, czy to w propozycjach Komisji Spraw Konstytucyjnych PE są korzystne z punktu widzenia wszystkich państw, w tym Polski. Stanowią jednak punkty odniesienia. Nowe polskie władze, think tanki i środowiska akademickie mogą je ignorować. Mogą też zaproponować zmodyfikowane lub alternatywne rozwiązania tych samych problemów. Piątemu pod względem wielkości państwu Unii, z ambicjami powrotu do centrum europejskiej polityki, bierność nie tylko nie przystoi. Nie pozwoli też tych ambicji zrealizować.

Łukasz Pawłowski – dr socjologii, publicysta, doradca polityczny. Współpracownik Forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego, współautor „Podkastu amerykańskiego”.

6 *The outsize influence of small states is fading in the EU*, „The Economist”, 9 listopada 2023, <https://www.economist.com/europe/2023/11/09/the-outsize-influence-of-small-states-is-fading-in-the-eu>.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-54-7