

Jan Barcz

Polska w Unii Europejskiej w latach 2016-2019

Wybór artykułów i przyczynków



Wszechnica IJM

Autor:

Jan Barcz – profesor prawa, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, były dyplomata – m.in. Ambasador RP w Wiedniu w latach 1995-1999, następnie do 2001 r. dyrektor Departamentu UE MSZ i dyrektor Gabinetu Ministra SZ.

Rysunek na okładce: Marcin Barcz



Ten utwór jest dostępny na [licencji *Creative Commons* Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pełna treść licencji dostępna na stronie creativecommons.org

Książka jest dostępna w Internecie na stronie: www.janbarcz.prv.pl

ISBN: 978-83-943027-2-6

Wszechnica IJM

Piaseczno 2019

Spis treści

- Uwagi objaśniające 5
- Zamiast wstępu. *Doktryna Skubiszewskiego*. Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Poznań 2016 7
- Wstęp do książki *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Warszawa 2017 24
- *Spójność Unii Europejskiej w warunkach jej zróżnicowania wewnętrznego: scenariusze dla Polski*. Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego* (red. J. Niżnik), Warszawa 2016 53
- *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?* Artykuł opublikowany w czasopiśmie *Państwo i Prawo* 2017, nr 1 75
- *Zróżnicowana Unia Europejska. Wyzwania instytucjonalne związane z ustanawianiem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej*. Tekst referatu wygłoszonego 30 maja 2017 r. podczas konferencji - *60 lat Traktatów Rzymskich. Wyzwania rozwojowe Polski w Europie. Przyszłość Unii Europejskiej*, zorganizowanej przez Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Rozdział w pracy zbiorowej *Aspekty polityczno-społeczne, ekonomiczne i prawne przyszłości Unii Europejskiej* (red. I. Kraś, R. Kubicki, T. Wallas), Warszawa 2018 96

- *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska*. Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania* (red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018 122
- *Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian*. Artykuł zamieszczony w czasopiśmie *Sprawy Międzynarodowe* 2018, nr 2 134
- *Podsumowanie i wnioski*. Opublikowane w pracy zbiorowej *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018 156
- *Podsumowanie i wnioski*. Opublikowane w pracy zbiorowej *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018 166
- *Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej*. Rozdział w pracy zbiorowej - *Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018* (pod redakcją E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewska), Warszawa 2019 185
- *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*. Artykuł opublikowany w czasopiśmie *Państwo i Prawo* 2019, nr 1 211

Uwagi objaśniające

W niniejszej publikacji zebrałem artykuły naukowe i przyczynki opublikowane od roku 2016 do początku roku 2019, dotyczące statusu Polski w Unii Europejskiej. Pierwszy z zamieszczonych artykułów odnosi się do „doktryny Skubiszewskiego”, a więc założeń nowej polityki zagranicznej Polski po zwrocie ustrojowym 1989/1990. Przypomniano w nim główne kierunki zmian w polityce Polski, które fundamentalnie zmieniły jej miejsce na politycznej mapie Europy. Wokół tych głównych kierunków, nastawionych na uzyskanie członkostwa w Radzie Europy, w Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckim, na dobre sąsiedztwo, co zakładało budowę państwa demokratycznego i praworządnego, istniała zgoda polityczna. Zaczęła się ona załamywać podczas „pierwszych rządów” PiS, a zasadniczy zwrot wystąpił po 2015 r. Polska zaczęła niebezpiecznie dryfować w kierunku państwa niepraworządnego, nie liczącego się ze standardami praworządności oraz państwa eurosceptycznego, widzącego w członkostwie w Unii Europejskiej głównie zagrożenia, do tego skonfliktowanego w sąsiadami, w tym z ważnymi partnerami w Unii.

Zamieszczone publikacje odnoszą się do trzech zasadniczych kwestii.

- **Po pierwsze** – do programów konsolidacji strefy euro, ze wskazaniem, że reforma ustrojowa Unii Europejskiej jako całości powiązana jest obecnie przede wszystkim z reformą strefy euro. Zasadniczy wniosek, wynikający z tych prac, wskazuje na to, że państwo członkowskie UE, które programowo dystansuje się od wejścia do strefy euro, wyklucza się tym samym z uczestnictwa w głównym nurcie debaty nad reformą Unii, a wraz z postępującą konsolidacją strefy euro w coraz większym stopniu dryfuje na margines procesu integracji europejskiej.
- **Po drugie** - do kwestii praworządności w państwach członkowskich UE, przy czym główna uwaga poświęcona została trzem

zagadnieniom: praworządności jako wartości spajającej Unię i gwarantowaną prawem unijnym, wyzwaniom związanym z budowaniem w takich państwach jak Polska i Węgry reżimów niepraworządnych i – po trzecie – następstwami takiego zjawiska, powodującego postępującą marginalizację niepraworządnych państw członkowskich w Unii Europejskiej.

- **Po trzecie** - w pewnym zakresie odniesiono się do zapowiedzi reform Unii Europejskiej (rewizji traktatów ją stanowiących) ze strony rządzącej formacji PiS. Wniosek z tych prac jest jednoznaczny: za tymi zapowiedziami nie stoją żadne konkretne propozycje, które miałyby jakiegokolwiek szanse na uzyskanie konsensusu wśród wszystkich państw członkowskich, a tym samym na przeprowadzenie rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Chodzi raczej o nakręcanie anty-unijnych emocji.

Generalna diagnoza, wynikająca z zamieszczonych publikacji, nie jest budująca. W następstwie trzech lat polityki „dobrej zmiany” Polska stała się w Unii Europejskiej państwem „niekoalicyjnym”, a więc nie odgrywającym poważniejszej roli w unijnym procesie decyzyjnym oraz coraz bardziej dryfującym na margines procesu integracji europejskiej. Powinno to niepokoić tym bardziej, że narastają poważne problemy globalne (jak następstwa zmian klimatycznych), a zarazem zmienia się sytuacja w środowisku międzynarodowym w naszym regionie, przynosząc równie poważne wyzwania dla bezpieczeństwa państwa.

Zamiast wstępu

Doktryna Skubiszewskiego

Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Poznań 2016 (s. 111 i nast.)

Mimo że Krzysztof Skubiszewski nie pozostawił, niestety, szczegółowych wspomnień, to na temat jego zasadniczej roli w kształtowaniu koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski pisali już wielokrotnie zarówno jego współpracownicy, jak i komentatorzy III Rzeczypospolitej¹. Jednak z perspektywy ćwierćwiecza na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego należy spojrzeć bardziej kompleksowo i wyjść poza ocenę, iż był twórcą koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski. Z tej perspektywy – zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń związanych z reorientacją polityki Rosji i jej powrotu do nurtu imperialistycznego, lekceważącego uznane zasady stosunków międzynarodowych, którymi kierują się demokratyczne państwa – dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej. Stąd też nie waham się w tym kontekście użyć określenia „doktryny Skubiszewskiego”, mając na uwadze również spójność i umocowanie historyczne jego poglądów.

¹Por. zwłaszcza: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (pod redakcją Witolda M. Góralskiego), Warszawa 2011 (książka opublikowana również w językach niemieckim i angielskim).

Zacząć może należy od tego, że Krzysztof Skubiszewski pojmował politykę zagraniczną, jako podstawowy składnik polskiej racji stanu. Na pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa – odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz „o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”². W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nieobarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi (co odróżnić należy naturalnie od wejścia w relacje integracyjne (gospodarcze i polityczne), dyktowane interesem narodowych państwa.

Jakie więc byłyby strategiczne elementy „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczające główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego);

²Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 475.

koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;

- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspierania rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych wzdłuż wschodniej granicy Polski po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

(1) W doktrynie Skubiszewskiego na pierwszy plan wysunęło się strategiczne, trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Krzysztof Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem gwarantującym tego rodzaju rozwój jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się, co prawda, na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej od początku były przede wszystkim projektem politycznym, który wpierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów: Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w globalizującym się świecie.

Z tym przekonaniem związane były starania Krzysztofa Skubiszewskiego o zdecydowane zaznaczenie dążenia Polski do uzyskania członkostwa we

Wspólnotach Europejskich, co znalazło wyraz już w pierwszych traktatach bilateralnych z Francją (1991) i z Niemcami (1991) oraz w podkreślanii pełnego znaczenia układu stowarzyszeniowego, w kontekście którego stwierdzał, iż „(...) Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”³. Najpełniej ten element doktryny Skubiszewskiego został sprecyzowany w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”⁴.

³Tamże, s. 475.

Akcesja do Unii Europejskiej, a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc w doktrynie Skubiszewskiego zasadniczym elementem gwarantującym rozwój Polski, jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem wielką szansą o historycznym wymiarze: „Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”⁵.

W latach 90. ten zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego nie budził wątpliwości i po początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) budowany był ponadpartyjny konsens polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce.

W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsens ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polski na margines procesu integracji europejskiej, choć i w pierwszym okresie nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

Założenia doktryny Skubiszewskiego były natomiast w tej dziedzinie od początku jednoznaczne i konsekwentne:

- **Po pierwsze** – wskazywały na konieczność konsekwencji w dążeniu do zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Krzysztof Skubiszewski stwierdzał: „Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi

⁴K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

⁵Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpoła służącego obcej strategii”⁶. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”⁷.

- **Po drugie** – w założeniach doktryny Skubiszewskiego odrzucano nie tylko rozwiązania „pośrednie”, ale również alternatywne, nakierowane na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście zdominowanego przez Polskę). Stanowisko Krzysztofa Skubiszewskiego było w tej dziedzinie jednoznaczne: „...strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”⁸.

W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń doktryny Skubiszewskiego: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnętrznie zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważano rewitalizację koncepcji Międzymorza – jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński

⁶Tamże, s. 511.

⁷Tamże.

⁸Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.

lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej. Zimnym prysznicem dla zwolenników takich koncepcji stała się aneksja Krymu dokonana przez Rosję i wojna na Ukrainie. Podstawowe założenie doktryny Skubiszewskiego – bezpieczeństwo polityczne i gospodarcze Polski zakotwiczone jest w przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim – znalazło tragiczne potwierdzenie (choć czasami musi być przypominane przez mniejszych sojuszników z Łotwy, Estonii, czy Litwy).

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt tego założenia doktryny Skubiszewskiego: nakazu aktywnego działania na rzecz najpierw uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie – podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Krzysztof Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając: „Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną na jej fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”⁹.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej – odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw związanych z kolejnymi wyborami (samorządowymi, prezydenckimi, parlamentarnymi) –

⁹Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 510.

polityki wobec wejścia Polski do strefy euro osłabi pozycję Polski w Unii Europejskiej, grożąc nawet zepchnięciem Polski na peryferia procesu integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w twardym jądrze Unii, a strefa euro – najwyższy poziom integracji państw europejskich – to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie polityczne procesu jednoczenia się państw europejskich. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego – Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

(2) Drugim zasadniczym założeniem doktryny Skubiszewskiego było wskazanie, że odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, również tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej.

U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty.

Pierwszy koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwany po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „linia na Odrze i Nysie łużyckiej” miała

bowiem stanowić prowizorium – *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego zagadnienia¹⁰, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii „*Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*”¹¹. Podkreśla w niej destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo*, pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN: „Jeżeli ... panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”¹².

Zjednoczenie Niemiec było momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”¹³, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak – z mocy prawa – zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie – NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w konferencji „2+4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Krzysztof Skubiszewski pozostawał

¹⁰Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

¹¹K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni – Poznań 1975.

¹²Tamże, s. 325.

¹³„Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – *dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464.

nieugięty: „To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”¹⁴.

Obecnie ówczesne działania Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2+4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania¹⁵.

Przypomnieć należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Krzysztofa Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania konferencji „2+4”, 17 lipca 1990 r. w Paryżu, składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Krzysztofa Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne: chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, ani nieobciążoną zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko, Krzysztof Skubiszewski stwierdził: „Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w

¹⁴Tamże.

¹⁵Waga tego dokonania warta jest stałego podkreślania. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem – ze względu na swoją historię – szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości. Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”¹⁶.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r. były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie¹⁷: „Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały [Ukrainie] integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa

¹⁶Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

¹⁷Wywiad dla „Gazety Wyborczej” z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.

proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie ‘zapewnienia’ są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie Europy Środkowej i Wschodniej mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało).

Z doktryny Skubiszewskiego, przyjmującej jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo*, i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których – w relacjach z państwami sąsiedzkimi – potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas konferencji „2+4” dotyczyło także granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

Dodać jeszcze można, że również w sprawie innego obszaru konfliktogennego, który może dawać asumpt dla poważnych konfliktów międzypaństwowych: ochrony mniejszości narodowych, osiągnięto – stosownie do założeń doktryny Skubiszewskiego – porozumienia z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w nawiązaniu do standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Rady Europy i ówczesnego standardu OBWE (Deklaracji kopenhaskiej z 1990 r.).

W jednej istotnej sprawie doświadczenia Polski w tym zakresie zostały w debatach nad umocnieniem standardu międzynarodowego ochrony mniejszości zignorowane. Otóż w toku negocjacji – zwłaszcza nad uregulowaniem statusu mniejszości niemieckiej w Polsce – zwracano istotną uwagę na zdefiniowanie mniejszości narodowej jako obywateli państwa, w którym jej członkowie mieszkają, różniących się od większości obywateli narodowością, oraz na umocnienie klauzuli lojalności obywatelskiej. Wiązało się to z konstrukcjami prawnymi RFN, które wiązały pojęcie „Niemca” z posiadaniem przed daną osobą obywatelstwa niemieckiego i zamieszkiwaniem w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. W tym więc przypadku łącznik narodowości zastępowany był łącznikiem formalnym, co – zwłaszcza w wyniku nawiązywania do stanu granic z 1937 r. – przyczyniało się do rozgrzewania konfliktu wokół sprawy istnienia i ochrony mniejszości niemieckiej w okresie powojennym (po finalizacji poczdamskich przesiedleń ludności niemieckiej).

Związane z tym doświadczenia były jednoznaczne: standard międzynarodowy powinien jednoznacznie wskazywać, że instytucja obywatelstwa (mimo że objęta jest kompetencją własną państwa) nie jest instrumentem, który można wykorzystywać dla realizacji ochrony „własnych” mniejszości narodowych (w innych państwach). Konsekwencją takiego podejścia są bowiem siłą rzeczy kontrowersje statusowe (a więc poważne), które łatwo mogą eskalować.

Rozwój standardu międzynarodowego odnosił się jednak do tej problematyki jedynie marginalnie, mimo że w „praktyce” problem narastał: Rosja oraz szereg innych państw, w toku zmian mapy politycznej w swoim sąsiedztwie, zaczęły tego rodzaju instrument powszechnie stosować (nie tylko utrzymując – w przypadku przesunięć terytorialnych – obywatelstwo już istniejące, lecz również ułatwiając nadawanie obywatelstwa). W skrajnych przypadkach, a taki wystąpił w toku aneksji Krymu przez Rosję i występuje w konflikcie na Ukrainie, mechanizm powyższy wykorzystywany jest – w „sprzyjających” okolicznościach – do legitymizacji irredenty i aneksji.

(3) Trzeci zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego odnosił się do relacji Polski ze „Wschodem” – paralelnie z przemianami ustrojowymi w Polsce następowało nie tylko zjednoczenie Niemiec, lecz również skomplikowany proces rozpadu Związku Radzieckiego i rewitalizacji niepodległych państw, w tym łańcucha takich państw wzdłuż wschodniej granicy Polski (Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy). Z doktryny Skubiszewskiego wynikały w tej dziedzinie dwa fundamentalne założenia, z jednej strony mocno osadzone w doświadczeniach historycznych, z drugiej zaś strony uwzględniające pożądaną, nadchodzący układ polityczny.

Pierwsze z tych założeń odnosiło się do przyszłej roli Rosji: stwierdzał Krzysztof Skubiszewski: „(...) mamy do czynienia z Rosją, mocarstwem stanowiącym w dziejach rdzeń państwowości imperialnej. Tej nauki historii nie zapomnimy, przy całym dążeniu do jak najlepszych i rozbudowanych stosunków. Nie tylko Polska, lecz cały kontynent ma interes w tym, iżby Rosja w swej polityce zagranicznej dokonała opcji europejskiej. Podobnie jak Niemcy, Rosja nie może mieć swej własnej, nieeuropejskiej drogi. A mówienie o osi Bonn-Moskwa z natury rzeczy budzi w Europie złe skojarzenia”¹⁸. Tak więc pierwsze z tych założeń nakazuje mieć na uwadze tendencje mocarstwowe w dziejach Rosji, ale zarazem wspierać opcję europejską w jej przyszłym rozwoju. Jednocześnie Krzysztof Skubiszewski ostrzega przed chaosem w Rosji lub jej najbliższym otoczeniu, bowiem: „Chaos w Rosji odgrywa szczególną rolę: dla polityków dążących do autorytarnej władzy – jak to niejednokrotnie bywało w dziejach Rosji, chaos stawał się czynnikiem usprawiedliwiającym wprowadzenie >rządów silnej ręki<”¹⁹.

Drugie z tych założeń odnosi się do znaczenia łańcucha państw, jakie pojawiły się na wschodniej granicy Polski. Krzysztof Skubiszewski stwierdza: „Z drugiej strony powstają nowe państwa, zwłaszcza w strefie

¹⁸Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 518/519.

¹⁹Tamże, s. 517.

zachodniej byłego ZSRR: Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie. Stwarza to zupełnie nową sytuację geopolityczną, nader dogodną dla Polski na tle ostatnich stuleci. W naszym żywotnym interesie leży wspieranie niepodległości tych państw. Bowiem ich niezawisłość i bezpieczeństwo w pewnej mierze będą określać naszą niezawisłość i nasze bezpieczeństwo. A niepodległość i suwerenność Polski to dla nas wartości nadrzędne”²⁰.

Tym obydwu założeniom towarzyszy w doktrynie Skubiszewskiego obawa, która wówczas odnosiła się do możliwości niekontrolowanego rozpadu Związku Radzieckiego, zachowuje jednak głębokie znaczenie współczesne: „Wielkim problemem jest Rosja. (...) Jest w naszym interesie, iżby na obszarze byłego ZSRR, a w szczególności w Rosji, istniał mocny kierunek podporządkowania i stabilizowania sytuacji wewnętrznej z zachowaniem zasad demokracji. Rosja bowiem ani żadne inne państwo wschodnioeuropejskie nie powinny stać się generatorem anarchii i destabilizacji, obejmującej również otoczenie międzynarodowe. Nie może być nawrotu do praktyk imperialnych”²¹.

Z powyższych założeń doktryny Skubiszewskiego wynikają istotne wskazanie strategiczne. Przede wszystkim dotyczą one konieczności udzielenia zdecydowanego wsparcia Ukrainie w działaniach na rzecz utrzymania jej niezawisłości i integralności terytorialnej. Zarazem jednak, obok jednoznacznego potępienia powrotu Rosji do prowadzenia polityki imperialnej²² naruszającej zasady współżycia międzynarodowego, w tym aneksji Krymu²³, konieczny jest specyficzny powrót do tzw. polityki

²⁰Tamże, s. 518/519.

²¹Tamże

²²Por. *Nie wolno pobłażać agresorom. List otwarty Siergieja Kowaliowa*, „Gazeta Wyborcza” z 6 lutego 2015 r.

²³Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 109 i nast.

dwutorowości i paralelnego udzielania wsparcia przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i opcji proeuropejskiej.

Jeśli chodzi natomiast o reakcję „Zachodu” na powrót Rosji do polityki imperialnej, to istotne są dwa wskazania związane z doktryną Skubiszewskiego. Pierwsze pochodzi z okresu, kiedy Polska rozpoczynała starania o zbliżenie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Wspólnot Europejskich, które nie we wszystkich kręgach politycznych na Zachodzie budziły entuzjazm. Obecnie warto je przypomnieć w kontekście starań Ukrainy nakierowanych na zbliżenie z Unią Europejską oraz zacieśnienie relacji z Sojuszem.

Przed ponad dwudziestu laty Krzysztof Skubiszewski diagnozował: „Argument, że rozszerzenie Sojuszu Atlantyckiego wzmocni siły imperialne i nacjonalistyczne w Rosji, nigdy nie był przekonujący (choć niektórym politykom, zarówno wschodnim, jak i zachodnim, niekiedy wygodnie jest tego argumentu używać). Myślenie imperialne i nacjonalistyczne ma w Rosji mocne korzenie. Rzecz jest dawniejsza niż NATO, a wyznawcy idei imperialnej i nacjonaści myślą i robią swoje bez względu na to, gdzie kończy się obszar Sojuszu”²⁴. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego, istota sprawy polega więc na tym, aby „robić swoje”, tj. niezależnie od imperialnej polityki Rosji wspierać zdecydowanie europejskie ambicje Ukrainy.

Połączone jest z tym drugie wskazanie, które, niestety, również nie straciło na aktualności: „Niektórzy zachodni politycy z przyzwoleniem zaczynają odnosić się do postulatów politycznych Rosji na obszarze byłego ‘imperium wewnętrznego’. (...) Jednak myślenie strategiczne w polityce wymaga rozpatrywania rozwoju w kategoriach sytuacji prawdopodobnych, w tym uwzględniania wariantu najgorszego. Monachijski lub jałtański model polityki Zachodu ma dziś powszechnie negatywną ocenę.

²⁴Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w „Gazecie Wyborczej” z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 517.

Ostatecznie, choć z opóźnieniem i wielkimi stratami, Zachód przeciwstawił się totalizmowi. Nie można jednak wykluczyć, iż nowe pokolenie polityków dochodzących teraz do władzy na Zachodzie może uznać te antytotalitarne zmagania za zamkniętą kartę historii – która po prostu ulegnie zapomnieniu. (...) Ten stan rzeczy wymaga od Polski wielokierunkowych działań na płaszczyźnie międzynarodowej”²⁵.

Zagwarantowanie racji stanu państwa wymaga jasności celów. Również w tym przypadku sprawdza się zasada Seneki, stosownie do której żaden wiatr nie jest pomyślny dla tego, kto nie wie, do jakiego portu zmierza. Z doktryny Skubiszewskiego wynikają jasne wskazania strategiczne, określające, w którym porcie Polska powinna szukać zakotwiczenia. Mając na uwadze te wskazania, znaczenie łatwiej można manewrować wśród niełatwych wiatrów współczesnej polityki.

²⁵Tamże, s. 518.

Wstęp²⁶ do książki *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro, Warszawa 2017*

Książka dostępna w Internecie w systemie *Open Access*
na stronie: www.janbarcz.prv.pl

1. Reforma Unii Europejskiej: wyzwania dla polityki Polski

W ostatnim ćwierćwieczu wystąpiło kilka ważnych okoliczności, które w zasadniczym stopniu wpłynęły na tempo i treść procesu integracji europejskiej. Połowa lat 80. przyniosła przezwyciężenie okresu Eurosklerozy i decyzje, które doprowadziły do pogłębienia liberalizacji w ramach wspólnego rynku (początek ustanawiania rynku wewnętrznego) oraz znaczącego poszerzenia zakresu tego procesu (ustanowienie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht) i określenia ram prawno-instytucjonalnych Unii Gospodarczej i Walutowej (w zmodyfikowanym na mocy Traktatu z Maastricht Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską).

Przełom polityczno-ustrojowy w państwach Europy środkowej i Wschodniej (rozpoczęty w latach 1989-1990) otworzył perspektywę ich przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz do Unii Europejskiej, prowadząc do tzw. dużego rozszerzenia Unii, sfinalizowanego w latach 2004 i 2007 i skutkującego bez mała podwojeniem liczby państw członkowskich. Radykalne poszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej wraz z paralelnym wzrostem liczby państw członkowskich (przy czym państwa „nowe” w znakomitej większości

²⁶ Wywody zawarte we *Wstępie* nawiązują do dwóch moich prac – artykułu: *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, *Państwo i Prawo* 2015, nr 7 (strony 23 – 55) oraz rozdziału: *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej* (w:) *Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają* (pod red. W. Morawskiego), Warszawa 2015.

budowały dopiero swoją pozycję gospodarczą, ustrojową i polityczną) doprowadziło z kolei do konieczności przeprowadzenia głębokiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, która – z jednej strony – podnosiłaby jej efektywność, przejrzystość i legitymację demokratyczną, z drugiej zaś strony – uwzględniała zwiększającą się różnorodność wśród państw członkowskich, gwarantując zarazem spójność procesu integracji europejskiej (ram instytucjonalno-prawnych UE).

Nie bez trudności (odrzućcie w połowie ubiegłego dziesięciolecia Traktatu konstytucyjnego) reformę tę sfinalizowano w Traktacie z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który przede wszystkim przekształcał trójfilarową Unię Europejską w spójną organizację międzynarodową i umocnił elastyczność unijnego procesu decyzyjnego.

Z punktu widzenia „nowych” państw członkowskich, a zwłaszcza Polski, przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie. Bez bowiem takiej reformy trudno byłoby sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony na początku ubiegłego dziesięciolecia na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak „rozszerzona” Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona byłaby na poważne turbulencje, które mogły prowadzić do niekontrolowanego zróżnicowania wśród państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza położonych w regionie Europy środkowej i Wschodniej, groził bowiem zaprzepaszczeniem głównego sensu włączenia się przez te państwa w „konstrukcję europejską”, stojącą na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego²⁷.

²⁷ Warto przypomnieć w tym kontekście główną tezę z przemówienia ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, zawartą w przemówieniu wygłoszonym 21 związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście była jednoznacznie pozytywna²⁸. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się różnicowaniu wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej). Jeśli chodzi o status Polski, to – w tych wspólnych ramach – Traktat z Lizbony gwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego²⁹.

Zarazem jednak już wówczas jednoznacznie zdiagnozowano nową ważną okoliczność, która zaczęła stymulować ewolucję procesu integracji – trwający od kilku lat kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro, który zagroził stabilności tej strefy jako całości. Nie bez racji implikacje tego kryzysu określane są obecnie jako najpoważniejsze wyzwanie z jakim

totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych traktatów, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”.

K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

²⁸ J. Barcz, *Polska w Unii Europejskiej po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony* (w:) *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski* (red. W. Morawski), Warszawa 2012, s. 257.

²⁹ Tamże, s. 257.

konfrontowany jest proces integracji europejskiej od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich³⁰.

Podejmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro działania koncentrowały się w przeważającej mierze wyłącznie na tej strefie, a część z nich (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej) ma charakter umów międzynarodowych, zawartych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii. Co prawda podjęte i nadal podejmowane działania są świadectwem wielkiej determinacji politycznej najważniejszych państw strefy euro, nakierowanej na utrzymanie całego projektu, niemniej jednak są też wyrazem postępującego, wewnętrznego różnicowania się Unii Europejskiej, zaczynającego balansować na granicy jej fragmentacji.

Diagnoza prowadzonej przez Polskę wobec nowych wyzwań polityki (na początku obecnego dziesięciolecia) była zróżnicowana: „W obliczu tego rozwoju ujawniły się negatywne następstwa niezdecydowanej polityki Polski wobec wejścia do strefy euro, motywowanej przesileniami w polityce wewnętrznej. W konsekwencji pogłębia się niedobre dla Polski zjawisko: aspiracje (zasadne) do pełnienia poważnej roli w unijnym procesie decyzyjnym rozmiągają się coraz wyraźniej z oddalającą się perspektywą wejścia do strefy euro. Odwlekanie decyzji krajowej w tej kwestii nie tylko prowadzi do marginalizacji Polski w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również grozi pogłębieniem takiej marginalizacji.”³¹. Z drugiej jednak strony nie można odmówić skuteczności ówczesnej polityki polskiej (zwłaszcza w okresie sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie UE drugiej połowie 2011 r.), nakierowanej na zachowanie spójności między emancypującą się strefą euro a Unią jako całością.

³⁰ P. Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone* (ed. by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen), Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 17.

³¹ Tamże, s. 258.

Ówczesna polityka Polski opisywana była w języku polityczno-prasowym stosunkowo trafnie trzema terminami: jako polityka „trzymania nogi między drzwiami”, „kłusowania wzdłuż jadącego coraz szybciej pociągu euro” i polityka „pozycji szpagatu”³². Trafnie zarazem terminy te oddawały zasadniczą słabość tego kierunku polskiej polityki: „Opisywane pozycje, oddające istotę strategii Polski, nie należą bowiem do najwygodniejszych: trzymanie nogi między drzwiami, zwłaszcza jeśli napór staje się coraz mocniejszy, staje się bolesne i zmusza do cofnięcia nogi: kłusowanie wzdłuż pociągu na dłuższą metę nie jest możliwe, tym bardziej że pociąg euro kiedyś zacznie przyspieszać; w końcu pozycja szpagatu, choć wygląda efektownie, może być jedynie krótkotrwałym elementem programu ćwiczeń. Ujmując rzecz zwięźle ... obecna strategia Polski może być skutecznie realizowana w wymiarze krótkoterminowym, z pewnością zaś nie jest ona do utrzymania w średnim- i długim wymiarze”.³³

Nie trzeba dodawać, że przyjęty przez rząd „Prawa i Sprawiedliwości” – po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. – jawnie eurosceptyczny kurs, istotne problemy w przestrzeganiu praworządności w polityce krajowej oraz rozdmuchanie nastrojów ksenofobicznych na niespotykaną skalę, przyczyniają się do narastającej marginalizacji Polski w ramach Unii Europejskiej.

2. Ogólne uwarunkowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej

Jak wyżej wspomniano, po dogłębnych dyskusjach i trudnym procesie politycznym (odrzućcie Traktatu konstytucyjnego) udało się sfinalizować ważny etap reformy ustrojowej Unii w Traktacie z Lizbony (który – przypomnijmy - wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Niemniej implementacja reform pakietu lizbońskiego została przysłonięta wyzwaniami, jakie pojawiły się w związku z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro, który groził zachwianiem stabilności tej strefy jako całości, wraz

³² J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2.

³³ Tamże.

trudnymi do przewidzenia implikacjami dla całej Unii. Działania jakie podjęto na rzecz sanacji a następnie konsolidacji strefy euro ujawniły – z jednej strony – narastający problem wewnętrznego zróżnicowania wśród państw członkowskich UE (przynależności do różnych kręgów decyzyjnych, o różnym statucie wewnątrz-unijnym), z drugiej zaś strony – podejmowane i proponowane środki wyraźnie zmierzają do dalszej emancypacji strefy euro w ramach UE, a nawet pojawił się problem jej pewnej autonomizacji w stosunku do Unii, a tym samym fragmentacji procesu integracji europejskiej. Problem ten stał się tym bardziej istotny z prawnego punktu widzenia, że część środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przyjęto poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE: przede wszystkim Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW – Traktat o unii fiskalnej (TUF). Sięgnięto więc do tzw. metody schengenńskiej, co zawsze balansuje na krawędzi przestrzegania zasady lojalności. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle o zgodności podjętych środków międzyrządowych z prawem UE³⁴, problem sięgnięcia to takich środków w przyszłości pozostaje otwarty.

Obecny stan regulacji prawnych, nakierowanych na reformę UE, daje stosunkowo mocny punkt odniesienia dla skonkretyzowania uwarunkowań debaty nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii. Ustanowiono bowiem trwały mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu, stojący na straży przestrzegania kryteriów konwergencyjnych oraz podniesiono efektywność zarządzania gospodarczego (akty unijnego prawa pochodnego przyjęte w ramach Sześciopaku i Dwupaku oraz Traktat o unii fiskalnej)³⁵, w końcu sfinalizowano prace i przyjęto większość aktów unijnego prawa pochodnego stanowiących podstawę dla unii bankową.

³⁴ Por. Jan Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UW w sprawie Pringle)*, Państwo i Prawo 2013, nr 8.

³⁵ Wszystkie te dokumenty zawarte są w: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji*. Wybór dokumentów. Wybór, wstęp i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.

Do uwarunkowań, mających zasadniczy wpływ na debatę nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii Europejskiej, zaliczyć można przede wszystkim następujące okoliczności:

- **Po pierwsze** – jest rzeczą zrozumiałą, że obecna debata nad przyszłością ustrojową Unii Europejskiej koncentruje się na dalszej reformie strefy euro oraz na wpływie podejmowanych w tych ramach środków na spójność Unii (wiodącym problemem jest z jednej strony wyznaczenie tempa i kierunku reformy ustrojowej Unii Europejskiej, z drugiej zaś zróżnicowanie wewnętrzne UE, a nawet jej fragmentacja). Towarzyszą temu często stwierdzenia, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości³⁶. W moim pojęciu założenie takie jest błędne: Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym i koherentną strukturą instytucjonalną; nie znaczy to oczywiście, że „Unia lizbońska” nie będzie podlegać dalszym reformom ustrojowym, co *notabene* konsekwentnie przebiega w ramach implementacji Traktatu z Lizbony. Reforma ustrojowa Unii będzie więc kontynuowana w ramach „Unii lizbońskiej”, koncentrując się – w jednej płaszczyźnie – na implementacji Traktatu z Lizbony, w drugiej zaś – na reformie strefy euro (z oddziaływaniem na ustrój całej Unii). W rozważanych dalej projektach, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach Unii Europejskiej, a nie poza nią³⁷ (choć oczywiście należy mieć na uwadze zagrożenie fragmentacją procesu integracji europejskiej);

³⁶ Por. na przykład przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie ówczesnego Prezydenta RP, Bronisława Komorowskiego: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa* (debaty na zaproszenie Prezydenta RP), Warszawa 2014.

³⁷ *Shaping the Future: Europe's New Voices*. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013. Edited by Ch. Rosselli. Istituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013.

- **Po drugie** - jak łatwo zauważyć, w obecnej dyskusji nie pojawiają się w zasadzie katastroficzne wizje rozpadu strefy euro, czy nawet rozpadu Unii Europejskiej. Autorzy takich koncepcji³⁸, podejmowanych zapewne pod wpływem niezmiennie trudnej sytuacji, jaka związana była z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro oraz błędów popełnionych przy ustanawianiu UGiW, nie docenili woli politycznej państw członkowskich (w tym wiodących państw strefy euro) nakierowanej na utrzymanie i konsolidację strefy euro oraz spójności procesu integracji europejskiej i efektywności Unii Europejskiej jako wspólnoty prawnej. Z obecnej perspektywy można sformułować diagnozę, że kryzys finansowy w strefie euro wpłynął raczej na determinację państw członkowskich w sprawie pogłębienia procesu integracji europejskiej oraz – co ważniejsze – również na determinację w przeprowadzeniu reform wewnętrznych, niezbędnych dla podniesienia konkurencyjności poszczególnych państw i Unii jako całości (por. na przykład program zawarty w Pakcie Euro Plus);
- **Po trzecie** - w obecnej debacie nastąpiło też chyba „otrzeźwienie wizjonerskie”. Projekty, które postulowałyby zbudowanie na podstawie Unii Europejskiej *quasi*-państwowej federacji europejskiej należą do wyjątków³⁹, natomiast wyraźnie zaczyna być respektowany charakter prawny procesu integracji europejskiej (dawnej Wspólnot, obecnie Unii Europejskiej), którego istota nie polega na procesie państwowotwórczym, lecz „stanowi przykład wyjątkowej, przemyślanej i nader udanej zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej”⁴⁰ (czyli między państwami), ujętej w organizację

³⁸ W Polsce jednoznacznie w tym kierunku wypowiadał się S. Kawalec (*Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*). Również: S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *How to Contain Risks Throughout the Process of the Eurozone Dismantlement and Rebuild Confidence in the Future of the European Union*. Paper for 10th EUROFRAME Conference on Economic Policy Issues in the European Union. Organized by the EUROFRAME group of Research Institutes in cooperation with National Bank of Poland. 24 May 2013, Warsaw.

³⁹ Por. na przykład: R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe's last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11 February 2014.

⁴⁰ A. Menon, *Europa: stan Unii*, Warszawa 2013, s. 226.

międzynarodową kreowaną przez państwa (czasami ostrożnie opisywaną jako „rozwinięta forma organizacji międzynarodowej, która wykazuje cechy charakterystyczne dla federacji w stadium embrionalnym”⁴¹). Zauważyć też należy, że w niedalekiej przeszłości „zapędy federalistyczne” przyniosły więcej szkody niż pożytku, przyczyniając się walcie do upadku reformy UE wynegocjowanej w ramach Traktatu konstytucyjnego (który bezpodstawnie, niemniej w debacie publicznej skierowanej przeciwko Traktatowi skutecznie, interpretowano jako wyraz „federalizacji” Unii). Nawiązywanie do „tendencji federalistycznych” w obecnej debacie wymaga wielkiej ostrożności i precyzji, ponieważ łatwo jest pomieszać (w wyniku niefrasobliwości terminologicznej, niewiedzy lub intencjonalnie) państwowotwórczy proces federacyjny (który w ramach procesu integracji europejskiej z pewnością obecnie miejsca nie ma) z przejmowaniem przez organizację międzynarodową pewnych zasad wywodzących się z idei federalizmu – na przykład zasady subsydiarności, zasady proporcjonalności, pewnych zasad dotyczących podziału kompetencji między częściami składowymi a całością), co w Unii Europejskiej występuje, lecz nie zmienia charakteru Unii jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa;

- **Po czwarte** – obecną debatę nad reformą ustrojową UE należy analizować również (a może przede wszystkim) w świetle ewolucji zasadniczego celu integracji europejskiej oraz jej uwarunkowań międzynarodowych. Zasadniczy cel integracji europejskiej, nakierowany początkowo – w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - na zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między państwami Europy Zachodniej oraz równowagi – w ramach podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR, od początku lat 90.

⁴¹ Tak D. Wyatt i A. Dashwood, cyt. za: B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny* (w:) G. de Burca, J.H.H. Weiler, *świat europejskich konstytucjonalizmów*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 76.

nakierowany został – po zmianach polityczno-ustrojowych w EŚiW – na zjednoczenie Kontynentu europejskiego („duże” rozszerzenie UE). Początek XXI wieku, wyłanianie się różnych centrów decyzyjnych w globalnym świecie, przynosi kolejną reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić „Europie” miejsce w powstającym „uzgadnianym porządku globalnym” (*a new consensual global order*)⁴². Zakłada to przede wszystkim umocnienie konkurencyjności gospodarki „Europy” w skali światowej oraz zwartości w zewnętrznych działaniach politycznych;

- **Po piąte** – kolejnym, istotnym czynnikiem, który bez wątpienia ma wpływ na ewolucję procesu integracji europejskiej jest powrót Rosji do polityki imperialnej, co znalazło wyraz w aneksji Krymu⁴³ i czynnym stymulowaniu kryzysu na Ukrainie, przy łamaniu zasadniczych norm ładu międzynarodowego⁴⁴. Głębokość oddziaływania tego czynnika na kierunek ewolucji Unii Europejskiej jest obecnie trudny do ocenienia: powrót Rosji do polityki imperialnej może przyczynić się do umocnienia spójności Unii, przełamania impasu w budowie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i redefinicji Partnerstwa Wschodniego, które wyrażałoby się przede wszystkim w zdecydowanym umocnieniu programów wsparcia dla europejskiej opcji Ukrainy (i pozostałych państw, które podpisały układy stowarzyszeniowe nowej generacji – Mołdowy i Gruzji). Może jednak również pogłębić (wyraźnie rysujące się) różnice stanowisk

⁴² N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2.

⁴³ Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

⁴⁴ Por. J. Kranz, *Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia*, Archiv des Völkerrechts 2014, Heft 2, s. 205 i nast.

wśród państw członkowskich UE, co w najlepszym razie na długie lata „zamrozi” rozwój WPZiB UE, osłabi radykalnie rolę Unii w międzynarodowych stosunkach europejskich i globalnych oraz stymulować będzie pogłębianie się podziałów w Unii w innych obszarach: następstwem może być m.in. całkowite „rozchwianie” polityczne regionu Europy środkowej i Wschodniej. Nie trzeba dodawać, że ten ostatni wariant byłby dla Polski szczególnie niekorzystny;

- **Po szóste** - uruchomiony formalnie 30 marca 2017 r. *Brexit*, czyli proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej nie ma bezpośredniego wpływu na reformę strefy euro, Zjednoczone Królestwo nie należało bowiem do tej strefy. Niemniej *Brexit* ma istotny wpływ pośredni na reformę strefy euro. Uwagę należy zwłaszcza zwrócić na dwa aspekty takiego oddziaływania:
 - *Brexit* przyczynia się do zwiększenia determinacji najważniejszych państw strefy euro (Francji i Niemiec), nakierowanej na realizację reformy (Zjednoczone Królestwo było bowiem jedynym „dużym” państwem, które poza tą strefą pozostawało); obecnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby zreformowana strefa euro stała się głównym wyznacznikiem reformy całej Unii Europejskiej;
 - Polska co prawda umiejętnie w przeszłości przyczyniała się do budowania koalicji państw nie należących do strefy euro, która w miarę skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku realizacji kolejnych etapów reformy strefy euro, niemniej państwem odgrywającym w tej koalicji zasadniczą rolę było Zjednoczone Królestwo (wyrazem tego były gwarancje zawarte w Nowym Porozumieniu, które miało ułatwić pozostanie Zjednoczonego Królestwa w Unii)⁴⁵;

⁴⁵ Por. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania – prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4.*

wraz z uruchomienie *Brexitu* Zjednoczone Królestwo nie ogrywa już w tej dziedzinie żadnej roli.

Przyjmując, jak wspomniano wyżej, że efektywna reforma ustrojowa powinna zostać przeprowadzona w ramach Unii Europejskiej, zasadnie wskazuje się (z instytucjonalnego punktu widzenia) na dwie podstawowe kwestie, które powinny stać w centrum uwagi w toku realizacji rozważanych reform⁴⁶:

- **po pierwsze** – na racjonalność zakresu kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie na rzecz UE (zakres przedmiotowy procesu integracji europejskiej), ale zarazem - w zakresie tych kompetencji – na konieczność radykalnego podniesienie efektywności działania Unii;
- **po drugie** – na problem umocnienia legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej⁴⁷, tj. na konieczność znacznie mocniejszego powiązania (w tym przede wszystkim również w dziedzinie odpowiedzialności) między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, których „własnością” i „narzędziem” jest Unia⁴⁸; stąd też, po pozytywnych doświadczeniach związanych z rozwiązaniami wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony, coraz większą wagę słusznie przypisuje się wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach unijnych (również w kontekście reformy strefy euro).

⁴⁶ A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 227 i nast.

⁴⁷ Por. J. Kranz, *Gibt es ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union?*, Archiv des Völkerrechts 2013, Heft 4, s. 403 i nast.

⁴⁸ A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 236 i 240.

3. Szczególne wyzwanie: narastające zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej

W niniejszej książce przyjmuje się za punkt wyjścia debaty nad kierunkami reform ustrojowych Unii Europejskiej konieczność dopełnienia reform „pakietu lizbońskiego”, stanowiących obecnie podstawowy, wspólny mianownik utrzymania wewnętrznej spójności i sprawności Unii oraz punkt wyjścia umacniania jej pozycji międzynarodowej. Zarazem jednak należy podzielić ocenę, że ze względu na głębokie zróżnicowanie uwarunkowań politycznych poszczególnych państw członkowskich oraz równie głębokie zróżnicowanie ich wydolności (zasobów, jakimi dysponują) do przeszłości należy przyjmowane dotychczas proste założenie, stosownie do którego coraz ściślej zjednoczona (coraz bardziej spójna) Unia Europejska równoznaczna będzie z Unią coraz bardziej efektywną (*the simple equation „a more united EU equals a more effective EU”*)⁴⁹.

Wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej stało się już faktem („uruchomienie” procedur wzmocnionej współpracy, strefa Schengen, czy - przede wszystkim - strefa euro z ustanowioną unią bankową jest tego najbardziej jednoznacznym przykładem), a zróżnicowanie procesu integracji będzie się pogłębiać, tym bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę - z jednej strony – narastające różnice interesów między państwami członkowskimi, z drugiej zaś strategię rozszerzenia Unii z perspektywą akcesu państw Bałkanów Zachodnich, a w dalekiej perspektywie - takich państw jak Turcja czy Ukraina.

Narastające, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu spójnej Unii, umacniającej swoją efektywność. Zgodzić należy się w założeniem, że z ustrojowego punktu widzenia centralną rolę w takich poszukiwaniach odgrywać będą „pieczołowicie wypracowane mechanizmy

⁴⁹ N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe ...*, s. 6.

instytucjonalne” (*carefully crafted institutional mechanisms*)⁵⁰, które powinny zapewniać - z jednej strony - sprawne funkcjonowanie „centrów” pogłębionej integracji, a zarazem gwarantować spójność całej Unii poprzez ustanowienie efektywnych procedur współdziałania państw należących do owych „centrów” z państwami pozostającymi poza nimi (na peryferiach), niezależnie od tego czy państwa takie zamierzają dołączyć do „centrów”, czy też pozostawać na trwale poza nimi.

Odrębnym wyzwaniem instytucjonalnym pozostaje stworzenie specjalnych rodzajów członkostwa dla państw kandydujących (czy rozważanych w tym kontekście w odległej perspektywie), które mają małe szanse na pełne włączenie nawet w podstawowy zakres *acquis* unijnego, tak ze względu na swoją specyfikę gospodarczo-polityczną, jak również ze względu na brak przyzwolenia ze strony części obecnych państw członkowskich (przede wszystkim Turcja i Ukraina), a ich całkowite „odrzućenie” ze strony Unii byłoby w wymiarze strategicznym bez wątpienia dla „Europy” szkodliwe.

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro⁵¹, lecz dotyczy narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest również dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.

Oczywiście, przynależność do strefy euro pozostaje w centrum problemu. Wspólny pieniądz wpływa bowiem zarówno na intensywność działania swobód rynku wewnętrznego (między bajki włożyć można koncepcje, że pozostając poza strefą euro jedynie na unijnym rynku wewnętrznym utrzyma się „jak dotychczas” wszystkie wynikające stąd

⁵⁰ Tamże, s. 10.

⁵¹ Na ten temat: J. Barcz, *Polish Policy in the Context of the Euro Area Reform*, Yearbook of Polish European Studies 2013 vol. 16.

profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie stosunków zewnętrznych, czyli relacje z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie odrębnego budżetu strefy euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmieni radykalnie status dotychczasowych beneficjentów.

Na powyższe wyzwanie nakładają się – jak wspomniano wyżej - coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie - w ramach WPZiB - wspólnej polityki obronnej⁵², przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest przesłanką *sine qua non* udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży do ochrony swojego rynku pracy (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE uchodźców i migrantów ekonomicznych, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnętrznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w

⁵² Komisja Europejska. *Komunikat prasowy w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r.

tej dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- *last but not least* zaostrza się konflikt w sprawie przestrzegania (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) praworządności, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który dotychczas tworzył fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności – w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero nałożenie się kół skupiających określone państwa członkowskie, względnie wskazujących na wyłączenie się pewnych państw członkowskich z określonych obszarów integracyjnych, może pomóc w sprecyzowaniu grupy państw, które coraz wyraźniej pozostają poza „trzonem” procesu integracji europejskiej oraz państw, które taki „trzon” zaczynają tworzyć.

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest więc olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże”

rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania wspólnego kompromisu. Gra toczy się więc obecnie o dużą stawkę. Ze względu na położenie geopolityczne, zwłaszcza bezpośrednie sąsiedztwo ze „zdestabilizowanym, nieobliczalnym Wschodem”, jej wynik jest szczególnie istotny dla Polski.

4. Stan debaty nad reformą ustrojową Unii Europejskiej

Jak już wspomniano, debata na temat niezbędnych w związku z powyższymi wyzwaniami, zwłaszcza zaś koniecznością sanacji i konsolidacji strefy euro, reform ustrojowych Unii Europejskiej nabrała w ostatnich latach tempa.

Szczególnym punktem odniesienia dla analizy w niniejszej książce są przede wszystkim oficjalne stanowiska instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Podstawowe znaczenie ma Komunikat Komisji Europejskiej – *„Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej”* z 28 listopada 2012 r.⁵³, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)⁵⁴ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. – *„W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”*⁵⁵.

⁵³ *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum.

⁵⁴ *Towards a genuine economic and monetary union* (raport Przewodniczącego Rady Europejskiej przygotowany we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, Przewodniczącym Eurogrupy, Jean-Claude Junckerem i Prezesem EBC, Mario Draghim). Por również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*. Brussels, 12 Octobre 2013.

⁵⁵ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

Plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej został następnie sprecyzowany w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. sprawozdaniu pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi – *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*⁵⁶.

Po pewnym okresie zastoju, spowodowanym przede wszystkim problemami związanymi z napływem wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych do Unii Europejskiej oraz związanymi z rozpoczynającym się *Brexitem*, Komisja Europejska przedłożyła dwa dokumenty o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości Unii Europejskiej oraz dla dalszej reformy strefy euro:

- pierwszy z nich odnosi się do generalnych wyzwań dotyczącej całej Unii Europejskiej: jest to *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, opublikowana przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich⁵⁷ (dalej cytowana jako: *Biała Księga 2017*);
- drugi dokument, odnoszący się do reformy strefy euro, opublikowany został przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r.; jest to *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i*

⁵⁶ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r. - W Sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. W komunikacie wskazane są inne, powiązane ze Sprawozdaniem czterech przewodniczących dokumenty unijne. Dalej powoływane jako: *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie czterech przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

⁵⁷ Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

*Walutowe*⁵⁸ (dalej cytowany jako: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.).

Istotne dla rozważań są stanowiska i propozycje nieformalnych grup czołowych polityków (przedłożony 17 września 2013 r. Końcowy raport grupy „Przyszłość Europy”, skupiającej ministrów spraw zagranicznych Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Polski i Portugalii)⁵⁹, wpływowych grup naukowców (stanowisko z końca października 2013 r. wpływowej grupy niemieckich ekonomistów i prawników - *Glienicker Gruppe*)⁶⁰ oraz francuskiej Grupy *Eiffel*⁶¹.

Zasadniczym jednak przedmiotem analizy stały się stanowiska (raporty) czołowych europejskich *think tanków* lub ich konsorcjów, stworzonych w celu stymulowania debaty nad reformą UE. Wskazać w związku z tym należy zwłaszcza na projekt *The New Pact for Europe*⁶², projekt *The European Forum of Think Tanks*, prowadzony przez *Notre Europe - Jaques Delors Institute* i *Centro Studi sul Federalismo* w Turynie⁶³, studia *Notre*

⁵⁸ Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

⁵⁹ 17 September 2012. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/120918-Zukunfts-gruppe-Warschau-node.html>.

⁶⁰ Glienicker Gruppe. *Towards a Euro Union*. Portal: Notre Europe. Jacques Delors Institute (pobrano 26 października 2013 r. Stanowisko opublikowane pierwotnie w *Die Zeit* z 17 października 2013 r.

⁶¹ Eiffel Group, *For a Euro Community*, 14 February 2014, <http://www.bruegel.org/about/person/view/389-the-eiffel-group>.

⁶² Pierwszy raport z grudnia 2013 r. - „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*” (December 2013) i drugi raport z października 2014 r. - „*New Pact for Europe. Towards am New Pact for Europe*” (October 2014).

⁶³ Przede wszystkim prace: M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30 October 2014; S. Fernades, *Who calls the Shots in the Euro Area: “Brussels” or the Member States?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 111 15 May 2014; S. Fernandes, *Adjustment Programmes in the Euro Area: Mission Accomplished?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 22 May 2014 R. Godino,

Europe - Jaques Delors Institute⁶⁴, studia Centre for European Reform⁶⁵, projekt *Imagining Europe*, realizowany przez Istituto Affari Internazionali (IAI)⁶⁶.

Liczna naukowa literatura odnosząca się do reform instytucjonalnych strefy euro została ostatnio poddana krytycznej analizie w książce F. Fabbriniego – *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*⁶⁷. W książce ten autor konstruuje – w nawiązaniu do wskazanych wyżej dokumentów Komisji Europejskiej oraz Sprawozdania pięciu przewodniczących – projekt reform ustrojowych strefy euro określany zbiorczo jako *executive government*, czyli nakierowanych na radykalne umocnienie spójności i efektywności zarządzania tą strefą. Nie ukrywa też, że realizacja takiego projektu reform strefy euro musi się punktem odniesienia dla reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej, o ile

F. Verdier, *Heading towards a European Federation ...*; E. Rubino, *Which Financial Instrument to facilitate structural Reforms in the Euro Area?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 104, December 2013.

⁶⁴ Przede wszystkim prace: Y. Bertoncini, A. Vitorino, *Reforming Europe's Governance for a more Legitimate and Effective Federation of Nation States*. Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Studies&Reports. September 2014; E. Rubino, *Promoting Structural Reforms in the Euro Area: What for and how?* Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Policy Paper 119. 14 October 2014; S. Fernandes, *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Policy Paper 118. 13 October 2014.

⁶⁵ Przede wszystkim prace: Ch. Grant with K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; P. De Grauwe, G. Magnus, Th. Mayer, H. Schmiedling, *The future of Europe's economy. Disaster or deliverance?* Centre for European Reform, September 2013.

⁶⁶ Przede wszystkim prace: N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali, No. 10 June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013; *Shaping the Future: Europe's New Voices*. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013. Edited by Ch. Rosselli. Istituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013; M. Emerson, A. Giovannini, *European Fiscal and Monetary Policy: A Chicken and Egg Dilemma*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. No. 2 December 2013.

⁶⁷ Oxford University Press 2016.

„konstrukcja europejska” ma przetrwać.

W Polsce natomiast debata na szczeblu „polityczno-naukowym”, dotycząca rozważanych reform ustrojowych UE w kontekście interesów Polski, po tym jak pewien rezonans wywołało tzw. berlińskie przemówienie ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, R. Sikorskiego, wygłoszone pod koniec 2011 r.⁶⁸, ograniczyła się do kilku spotkań w ramach projektu ówczesnego Prezydenta RP, B. Komorowskiego w 2013 r.⁶⁹. W związku ze spadającym wsparciem społecznym dla włączenia się Polski do strefy euro coraz słabiej artykułowano tę kwestię w debatach politycznych.

Po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. rząd PiS forsuje wyraźnie eurosceptyczny kurs, odstępując również od strategii wejścia Polski do strefy euro. Przyczyniło się to do tego, że na plan dalszy zeszło zainteresowanie reformami Unii Europejskiej, w tym nakierowanymi na ustanowienie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej⁷⁰. Zastąpiono je fascynacją skupiającą się nad budowaniem struktur regionalnych (Trójmorze), które miałyby stanowić równowagę – z jednej strony - w Unii Europejskiej dla „motoru” niemiecko-francuskiego, z drugiej zaś dla ambicji imperialnych Rosji, a może również zapewnić Polsce rolę lidera politycznego w regionie Europy środkowej i Wschodniej (oraz Południowej?).

Debata akademicka i ekspercka natomiast koncentruje się przede wszystkim na ekonomicznych aspektach reform strefy euro⁷¹ i ich skutkach dla instytucji finansowych (do tego rodzaju poważnych prac należy książka

⁶⁸ Por. Tekst przemówienie wraz z komentarzami: *Sprawy Międzynarodowe* 2012, nr 1, s. 93 i nast.

⁶⁹ Por. materiały wydane w: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*.

⁷⁰ Por. na przykład konkluzje z debaty zorganizowanej w lipcu 2017 r. przez „Rzeczpospolitą”. *Możemy być jednym z liderów Unii*, Rzeczpospolita z 6 lipca 2017 r.

⁷¹ Por. wydany przez NBP w 2014 r. raport – *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* (oraz podana tam literatura).

S. Kawalca i E. Pytlarczyka⁷², nakierowania na uzasadnienie, iż strefa euro rozsądza proces integracji europejskiej i nie należy do strefy tej przystępować).

W pewnym jedynie zakresie rozważane są polityczno-ustrojowe kwestie umiejscowienia interesów Polski w świetle zachodzących obecnie w UE zmian⁷³, przy czym po 2015 r. koncentrują się one na ogólnej krytyce europejskiej polityki rządu PiS⁷⁴, a po stronie zwolenników tego rządu raczej na wspieraniu populistycznych haseł: nikt bowiem nie uzasadnił bliżej ani na czym miałyby polegać polityka „wstawania z kolan” w UE, ani nie pojawił się dotychczas zapowiadany projekt traktatu, mający zawierać program reform instytucjonalnych UE; ogólne natomiast postulaty umocnienia roli parlamentów narodowych mieszczą się w dotychczas rozważanych reformach. Do wyjątków należy książka Ministra w Kancelarii Prezydenta RP, Krzysztofa Szczerskiego, nakierowana na uzasadnienie ideowo-politologiczne polityki zagranicznej PiS⁷⁵.

5. Reformy ustrojowe w ramach "pakietu lizbońskiego"

Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony reformy UE mają – jak wspomniano – fundamentalne znaczenie ustrojowe. Znacząca ich część miała jednak charakter „ramowy” i wymagała dalszych działań implementacyjnych. Nie było to – jak się szybko okazało – zadanie łatwe,

⁷² *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Warszawa 2016.

⁷³ Na przykład: *Is this the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders. Report* (Editor: R. Parkers). The Polish Institut of International Affairs, Warsaw. February 2014; M. A. Cichocki, *Political union: imagine if you can ...*. Komentarze natolińskie 2013, nr 5. Sumująco: Z. Mazur, *Polskie elity polityczne wobec przyszłości Unii Europejskiej*. Biuletyn Instytutu Zachodniego 2013, nr 154.

⁷⁴ Por. na przykład: interesujący raport Fundacji Batorego oraz podana tam literatura – *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS* (Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E.), Fundacja Batorego, lipiec 2017.

⁷⁵ *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków 2017.

niemniej w ciągu 2-3 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „ramy prawne” ustanowione tym Traktatem zostały w znacznej części wypełnione⁷⁶: doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawania aktów delegowanych i wykonawczych (w tym nową komitologię), „uruchomiono” procedury inicjatywy obywatelskiej oraz przystąpienia UE do EKPCz, ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), w dziedzinie zarządzania Unią – w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej Przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej Prezydencji – nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *bottom-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej, nadspodziewanie mocna emancypacja jej Przewodniczącego, wszystko to kosztem Rady UE, a zwłaszcza Prezydencji rotacyjnej.

Dwie istotne kwestie instytucjonalne pozostają jeszcze „otwarte” w świetle wyjściowego założenia reformy (pakietu nicejskiego i pakietu lizbońskiego), aby doprowadzić (w ramach pakietu lizbońskiego) do rozwiązań ustrojowych trwałych, nie wymagających zwłaszcza renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE:

- **pierwszą** z nich jest kwestia zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich; z pakietu nicejskiego wynikał obowiązek dokonania takiego zabiegu, natomiast pakiet lizboński (art. 17 ust. 5 TUE) pozostawiał pewną swobodę Radzie Europejskiej, z czego Rada Europejska skorzystała, utrzymując – na mocy decyzji (2013/271/UE) z dnia 22 maja 2013 r.⁷⁷ - zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” na okres kadencji, która rozpoczęła się 1 listopada 2014 r. i zapowiadając powrót do tego problemu pod koniec tej kadencji (postulat zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich dyktowany jest koniecznością podniesienia

⁷⁶ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

⁷⁷ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE), Dz. Urz. UE 2013 L165/98.

efektywności działania Komisji, zarazem jednak powiązany jest z koniecznością ustalenia zasad rotacji, a to wywołuje szereg istotnych problemów);

- **druga** kwestia dotyczy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; na mocy art. 14 ust. 2 TUE decyzje w tej sprawie podejmuje również Rada Europejska, na wniosek jednak i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, kierujących się zasadą degresywnej proporcjonalności; w decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE), podjętej 28 czerwca 2013 r.⁷⁸, dokonano alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2014-2019, niemniej podstawą tej alokacji była nie tyle zasada degresywnej proporcjonalności, co raczej – jak dotychczas – rodzaj kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będący wynikiem różnego rodzaju zaszłości; jednocześnie w art. 4 decyzja zapowiada ustanowienie przed końcem obecnej kadencji trwałego systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”; zadanie to również nie będzie łatwe ze względu na złożone „zaszłości” polityczne oraz na to, że problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE ze względu na radykalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii oraz jej powiązanie z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), która zaczęła obowiązywać od 1 listopada 2014 r.

⁷⁸ Dz. Urz. UE 2013 L 181/57.

Poza powyższymi kwestiami, bezpośrednio wynikającymi z pakietu lizbońskiego (bądź z nimi powiązanymi), chodzi o szereg propozycji, artykułowanych podczas dyskusji, które mieszczą się w szeroko pojętej reformie ustrojowej pakietu lizbońskiego, przy czym wspólnym mianownikiem tych propozycji jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE⁷⁹:

- Umocnienie statusu i podniesienie efektywności Komisji Europejskiej wysuwa się na pierwszy plan⁸⁰. Przedkładane propozycje mają po części charakter polityczny (postulat nominacji na Przewodniczącego Komisji oraz komisarzy mocnych i znanych osobistości politycznych), w znacznej jednak części wymagają nowych regulacji prawnych, łącznie z rewizją Traktatów. Przede wszystkim chodzi o (wskazaną wyżej) redukcję liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, w wymiarze zaś krótkoterminowym o wprowadzenie wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji – komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Poza tym w grę wchodzi trzy dalsze propozycje: umocnienie samodzielności Komisji wobec Parlamentu Europejskiego (w ramach porozumienia trójstronnego PE-KE-Rada UE), zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz podniesienia efektywności a zarazem obliczalności prawa Komisji do inicjatywy legislacyjnej (wprowadzenie klauzuli (*sunset clause*), stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostanie przyjęty w

⁷⁹ Najpełniejsze zestawienie tego rodzaju postulatów zawarte jest w studium *Centre for European Reform – How to build a modern European Union* (raport pierwszy). Pokrywają się one w znacznej mierze z postulatami, wskazywanymi w studium „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*”, w trzech pierwszych scenariuszach reformy (tj. „powrotu do podstawy”, „konsolidacji dokonanych osiągnięć” i „ambitnego ruchu do przodu”).

⁸⁰ *How to build a modern European Union ...* (raport pierwszy), s. 15 i nast.

określanym czasie (na przykład trzech lat) oraz możliwości zmuszenia Komisji do wycofania inicjatywy legislacyjnej przez państwa członkowskie stanowiące większością kwalifikowaną); szereg innych, szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości działalności legislacyjnej Komisji⁸¹;

- Wyraźna jest tendencja do pogłębienia reformy polegającej na wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich, w czym upatrywany jest coraz wyraźniej główny środek na rzecz umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Propozycje w tym zakresie idą w trzech kierunkach:
 - **po pierwsze** – reformy procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych (proponuje się wydłużenie terminu, w którym parlamentu analizują inicjatywę (obecnie 8 tygodni) oraz zamienieni kartki „żółtej” na „czerwoną”, tj. wprowadzenie możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe inicjatywy legislacyjnej Komisji w danej sprawie;
 - **po drugie** – rozszerzenia możliwości wpływania na działalność legislacyjną Komisji Europejskiej (parlamenty narodowe mogłyby zwracać się skutecznie do Komisji o uchylenie zbędnego aktu prawa unijnego lub o wystąpienie z inicjatywą legislacyjną w danej sprawie);
 - **po trzecie** - powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nie ingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym (zwłaszcza WPZiB) oraz zapewniające większą kontrolę demokratyczną w ramach strefy

⁸¹ Tamże, s. 23.

euro, w składzie ograniczonym do przedstawicieli parlamentów narodowych tej grupy państw (o czym dalej)⁸²;

- Szereg propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:
 - **po pierwsze** – dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji Traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe i wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
 - **po drugie** – niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego, proponuje się przejrzenie i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF)⁸³;
- Kolejnym obszarem, na którym koncentrują się propozycje reform, jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), z którą wiążano nadzieje na podniesienie koherencji działania UE w stosunkach zewnętrznych; propozycje te odnoszą się przede wszystkim do umocnienia w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza

⁸² Tamże, s. 25 i nast.

⁸³ Tamże, s. 32.

odpowiedzialnego za handel; od strony formalnej miałoby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynował by bezpośrednio Przewodniczący Komisji; jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to – w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ – proponuje się przyznanie ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników⁸⁴;

- W końcu powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasbourga; pojawia się również propozycja zredukowania składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów w istocie bardzo licznych)⁸⁵;

Zauważyć należy, że w kontekście reformy ustrojowej pakietu lizbońskiego wskazuje się na konieczność zagwarantowania, iż reformy instytucjonalne strefy euro nie podważą statusu Rady UE jako głównej instytucji unijnego procesu decyzyjnego oraz pozycji Komisji Europejskiej w kształtowaniu unijnego rynku wewnętrznego i koordynacji stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE. Zaznacza się również, że w żadnym przypadku reformy strefy euro nie mogą podważać spójności unijnego rynku wewnętrznego - chodzi zwłaszcza o rosnącą rolę Eurogrupy. Propozycje zgłaszane w tym kontekście dotyczą ustanowienia przedstawicieli państw członkowskich UE nie należących do strefy euro jako obserwatorów w Eurogrupie oraz wprowadzenia do Traktatów wyraźnej gwarancji, że działania Eurogrupy nie mogą naruszać integralności unijnego rynku wewnętrznego⁸⁶.

⁸⁴ Tamże, s. 35.

⁸⁵ Tamże, s. 73.

⁸⁶ Tamże, s. 69 i 73.

Propozycje omówione w tym punkcie koncentrują się na implementacji względnie usprawnieniu reform ustrojowych zaprogramowanych w pakiecie lizbońskim. Mają one różny charakter gatunkowy. Niektóre z ich wiążą się z poważnymi implikacjami instytucjonalnym, które są przedmiotem długoletniej debaty (alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim, czy zmniejszenie liczby komisarzy), inne nakierowane są na usprawnienie rozwiązań pakietu lizbońskiego. Nie należy jednak tych zagadnień lekceważyć, czy oceniać w kategorii spraw drugorzędnych w świetle skali wyzwań ustrojowych związanych emancypacją ustrojową strefy euro. Lizbońska Unia Europejska pozostanie bowiem podstawą procesu integracji europejskiej, a przede wszystkim od skali jej reformy ustrojowej i jej wydolności zależeć będzie spójność tego procesu.

Spójność Unii Europejskiej w warunkach jej zróżnicowania wewnętrznego: scenariusze dla Polski

Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego* (red. J. Niżnik), Warszawa 2016 (s. 262 i nast.)

1. Uwagi wprowadzające

W publikowanych w ostatnim czasie pracach autor niniejszego rozdziału skupił się na analizie reform ustrojowych wprowadzonych do Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony oraz na ich implementacji (ustroju "lizbońskiej Unii Europejskiej"). Analizą zostały objęte również działania podejmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro oraz ambitny (realizowany obecnie) plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), którego finalnym etapem miało być utworzenie na podstawie strefy euro „unii politycznej” (powstawanie "post-lizbońskiej Unii Europejskiej")⁸⁷.

Teza zasadnicza, wynikająca z przeprowadzonych analiz, wskazuje na tworzenie się wokół konsolidującej się strefy euro „trzonu” procesu integracji europejskiej (owego „twardego jądra”), wokół którego w coraz większym stopniu koncentruje się proces decyzyjny w najistotniejszych sprawach unijnych, oraz który zaczyna odgrywać wiodącą rolę w określaniu kierunku ustrojowego rozwoju Unii Europejskiej.

⁸⁷Zob. J. Barcz, *Głównie kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro* (drugie wydanie, 2016); *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje* (2016). Książki dostępne w formule *open access* na stronie internetowej: www.janbarcz.prv.pl

Zarazem wyłania się niebezpieczeństwo marginalizacji w procesie integracji europejskiej tych spośród państw członkowskich UE, które dystansują się od wejścia do strefy euro. Niebezpieczeństwo takie dotyczy zwłaszcza Polski, która - ze względu na swoje położenie geopolityczne – w przypadku braku strategii zbliżenia się i członkostwa w strefie euro może w perspektywie kilkunastu lat znaleźć się nie tylko na marginesie procesu integracji europejskiej, lecz również w znaczącym osamotnieniu politycznym między konsolidującym się Zachodem a zdestabilizowanym i (po części) przesiąkniętym imperialnymi ambicjami Wschodem.

Tworzenie się wokół strefy euro „trzonu” procesu integracji europejskiej – „unii politycznej” – wymaga istotnych reform ustrojowych, zawężonych do tej strefy. Reformy takie, po części już przeprowadzane, w coraz większym stopniu – jak wspomniano – zaczynają oddziaływać na ustrój całej lizbońskiej Unii Europejskiej.

W dobie powszechnej krytyki Unii Europejskiej oraz narastających tendencji eurosceptycznych i nacjonalistycznych w państwach członkowskich UE, postawiono przez autorami niniejszej książki niełatwe zadanie: skupienie się nie tyle właśnie na krytyce Unii Europejskiej, co na optymistycznych scenariuszach. Założenie przy tym jest takie, że Unia Europejska pozostanie zasadniczym punktem odniesienia dla umocnienia gospodarczego i politycznego Europy i jej państw członkowskich, a proces wewnętrznego zróżnicowania tego procesu nie musi prowadzić do fragmentacji Unii, lecz przeciwnie, może stać się czynnikiem jej dynamizmu i rozwoju. W tym kontekście należałoby skonstruować scenariusze optymistyczne co do miejsca Polski w Unii Europejskiej⁸⁸.

Przypomnieć jeszcze należy "punkt wyjścia" do tych rozważań, tj. Traktat z Lizbony, tym bardziej że również w jego przypadku modne stało się podkreślane, że należy on "do przeszłości". Taką krytykę należy odrzucić.

⁸⁸ Szersze odniesienia, dotyczące również narastającego niebezpieczeństwa marginalizacji politycznej Polski – zob. mój artykuł: *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej* (w:) *Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają?* Red. naukowa W. Morawski, Warszawa 2016, s. 43 i nast.

Traktat z Lizbony zamknął bowiem ważny etap ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej, przede wszystkim przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową. Bez "lizbońskiej Unii Europejskiej" problemy z jakimi została skonfrontowana Unia w toku kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości, a ostatnio związanych z napływem wielkich fal uchodźców i emigrantów ekonomicznych byłyby znacznie trudniejsze do przezwyciężenia. Na uwadze należy mieć również to, że zachowanie spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku trwającego procesu ustanawiania "rzeczywistej" UGiW oraz tworzenia "unii politycznej" na podstawie strefy euro, wymaga zachowanie tego procesu w ramach instytucjonalno-prawnych właśnie "lizbońskiej Unii Europejskiej".

Dodać jeszcze należy, że Traktat z Lizbony i wprowadzone na jego podstawie reformy ustrojowe UE, nakierowane na umocnienie spójności Unii Europejskiej, jej legitymacji demokratycznej oraz podniesienie elastyczności procesu decyzyjnego umocniły status Polski w Unii. Objęcie tzw. metodą wspólnotową (obecnie unijną), stojącą na straży zasady solidarności, wszystkich uprzednich trzech filarów Unii było ważne dla całej Unii, zwłaszcza jednak dla nowych państw członkowskich. Spośród tych państw Polska umiejętnie „wpisała się” w nową architekturę unijną, aspirując nawet – z pewnym powodzeniem – do dołączenia do grona państw „dużych”.

W pierwszych latach kryzysu finansowego w strefie euro Polska z powodzeniem wykreowała się na lidera państw członkowskich, które stanęły na straży zachowania spójności Unii Europejskiej w toku podejmowania reform na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Koncepcja jednak „trzymania nogi między drzwiami”, pozostawiania „w pozycji szpagatu” między „Unią lizbońską” a emancypującą się strefą euro, czy też „kłusowania” paralelnie do przyśpieszającego pociągu strefy euro przynosiła pewien sukces w początkowym okresie reformy strefy euro. Dezaktualizuje się jednak ona coraz bardziej wraz z realizacją poszczególnych etapów tej reformy, a pozostawianie Polski poza strefą euro staje się coraz poważniejszą przeszkodą w umacnianiu jej pozycji w Unii

Europejskiej. Marginalizacja Polski w ramach procesu integracji europejskiej narasta od wyborów parlamentarnych w końcu 2015 r., gdy nowy rząd zaczął forsować eurosceptyczny kurs w polityce zagranicznej i na szwank naraził przestrzeganie w Polsce zasady praworządności.

2. Punkt wyjścia dla scenariuszy optymistycznych

Nim zarysujemy optymistyczne dla Polski strategiczne warianty statusu w Unii Europejskiej oraz powiązanej z nimi polskiej polityki europejskiej, spróbujemy podsumować zasadnicze założenia. Przypomnijmy przede wszystkim, że w ostatnich latach dopełniła się zmiana paradygmatu, wpływającego na reformę ustrojową Unii Europejskiej. Do przeszłości należy dawny aksjomat, że sprawność i efektywność Unii zależy od jej wewnętrznej spójności⁸⁹. Od lat Unia różnicowała się wewnątrz, na co wpływ miało zarówno zwiększanie się liczby jej państw członkowskich, jak i „pogłębianie” się procesu integracji. W ramach instytucjonalno-prawnych Unii pojawiły się takie konstelacje jak UGiW, strefa Schengen, procedura wzmocnionej współpracy, czy stała współpraca strukturalna. Kropkę nad „i” postawił proces sanacji i konsolidacji strefy euro, będący reakcją na kryzys finansów publicznych w niektórych państwach tej strefy, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości. Zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej stało się faktem, a strefa euro wysuwa się bezdyskusyjnie wśród pozostałych konstelacji wewnątrz-unijnych na pierwszy plan jako „trzon” („twarde jądro”) unijnego procesu decyzyjnego.

Nie wchodząc w szczegóły, plany ustanowienia „rzeczywistej” UGiW zakładają finalizację tego przedsięwzięcia „do 2025 r.”⁹⁰. Jego finalnym

⁸⁹ Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 6.

⁹⁰ Zob. Komunikat Komisji Europejskiej – „Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej” z 28 listopada 2012 r. (COM(2012) 777 final/2. Corrigendum) rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.) [2] oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. – „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i

aktem miałoby być utworzenie – jako następstwo konsolidacji strefy euro – „unii politycznej”. Od strony merytorycznej oznacza pełne „uwspólnotowanie” nie tylko polityki pieniężnej (co już nastąpiło w ramach strefy euro), lecz również polityki fiskalnej oraz mocna koordynacja polityk gospodarczych państw strefy euro. Towarzyszyć mają temu odpowiednie reformy ustrojowe strefy euro: ustanowienie własnego mechanizmu wsparcia finansowego (Europejskiego Mechanizmu Stabilności), umocnienie roli Europejskiego Banku Centralnego, instytucje unii bankowej, odrębny szczyt strefy euro – zostaną uzupełnione wyodrębnionym budżetem strefy euro, kontrolowanym przez wyodrębnioną strukturę w Parlamencie Europejskim (deputowani państw strefy euro) i zarządzanym odrębnie (wyodrębniony komisarz?); funkcję prawodawczą strefy euro miałyby natomiast spełniać Eurogrupa, przeformowana w odrębny skład Rady UE.

Od strony teoretycznej powyższą konsolidację strefy euro określa się jako "skuteczne zarządzanie" (*executive governance*)⁹¹, mające być odpowiedzią na "nową międzyrządowość", która rozbudowała się w „Unii lizbońskiej”, prowadząc do zakłócenia równowagi międzyinstytucjonalnej oraz dominacji najsilniejszych państw (Niemiec) w unijnym procesie decyzyjnym. Przywoływane jest w tym kontekście stwierdzenie J. Habermasa – „... *it is time for the EU and the Eurozone to replace intergovernmental governance with a real form of transnational*

konkurencyjności” (Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.). Plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej został sprecyzowany w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. sprawozdaniu pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi – *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej* (Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.).

⁹¹F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Edited by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 294 i nast.

democracy”⁹². Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia – na ile owe „skuteczne zarządzanie” da się rozszerzyć na całą Unię Europejską, obejmującą również państwa nie należące do strefy euro oraz – w przypadku (realistycznym) – iż nie będzie to możliwe, na ile wpłynie to na spójność ustrojową Unii Europejskiej?

Zróżnicowanie unijne może więc rozwijać się w różnych kierunkach:

- może zmierzać w kierunku fragmentacji procesu integracji europejskiej, a w skrajnym przypadku do emancypacji strefy euro i powstania „Unii Euro” obok „Unii lizbońskiej”;
- może też ewoluować w kierunku „integracji elastycznej”, tj. zróżnicowania wewnętrznego w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, które wykorzystywałoby zróżnicowany potencjał państw członkowskich i ich różnych konstelacji do dynamicznego rozwoju Unii jako całości.

Z polskiego punktu widzenia szczególnie niekorzystna byłaby fragmentacja procesu integracji europejskiej, której istota polegałaby na wyemancypowaniu się z „lizbońskiej Unii Europejskiej” strefy euro, rozbudowanej do „unii politycznej” (powstanie „Unii Euro”). Pozostawanie poza strefą euro („Unią Euro”) oznaczałoby w takiej sytuacji wyłączenie z twardego „trzonu” integracji europejskiej i pozostanie w „Unii lizbońskiej”, okrojonej do nielicznych, najślabszych państw pasa wschodnio-południowego, państw lokujących swoje interesy strategiczne gdzie indziej (Wielka Brytania, która ostatecznie zdecydowała się na *Brexit*) lub mających szczególną pozycję ze względu na położenie geograficzne i potencjał gospodarczy (Szwecja, Dania). Taki rozwój stanowiłby zarazem zaprzepaszczenie istotnej części zasadniczego dorobku polityki zagranicznej niepodległej Polski po 1989 r., którego istota polegała na wejściu Polski do struktur międzynarodowych, stojących nie tylko na straży państwa prawa i zasad gospodarki rynkowej, lecz także bezpieczeństwa politycznego. Również nadmierne odwleknięcie sformułowania przejrzystej strategii

⁹²Tamże, s. 306.

wejścia do strefy euro, zwłaszcza w kontekście powrotu Rosji do polityki imperialnej, staje się coraz bardziej niekorzystne.

Powyższy scenariusz jest jednak raczej mało realistyczny (choć nie niemożliwy). W niniejszej pracy przyjmuje się jako podstawowe założenie wariant optymistyczny, iż zróżnicowanie wewnętrzne Unii będzie miało postać „integracji elastycznej”⁹³, wykorzystującej zróżnicowany potencjał poszczególnych państw i ich grup jako czynnik dynamizujący rozwój Unii Europejskiej, a reforma ustrojowa zróżnicowanej wewnętrznie Unii przebiegać będzie w jej ramach instytucjonalno-prawnych. Jednak i przy takim założeniu możliwe są różne scenariusze „elastyczności”.

- **Po pierwsze** - strefa euro może umocnić swoją pozycję jako twardego „trzonu” w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza poprzez przeprowadzenie reform prowadzących do ustanowienia „unii politycznej”. Będzie to zarazem skutkowało ograniczeniem kręgu państw członkowskich UE należących do strefy euro - rozbuduje się bowiem katalog kryteriów konwergencyjnych, koniecznych i związanych z tym reform wewnątrz-krajowych, które państwo przystępujące będzie musiało przeprowadzić (bardzo trudnych z wewnątrz-politycznego punktu widzenia); radykalnemu zaostreniu ulegnie również mechanizm weryfikacji kryteriów członkostwa w strefie euro. W takim scenariuszu można zakładać, że przy wzroście liczby państw członkowskich UE w wyniku „rozszerzenia bałkańskiego” do 32 (27 obecnych państw członkowskich – nie liczymy już Wielkiej Brytanii - plus Serbia, Albania, Czarnogóra, Kosowo i Bośnia-Hercegowina), strefa euro obejmowałaby około 20 państw (obecne 19 plus Szwecja lub Dania, gdyby zdecydowały się przystąpić).
- **Po drugie** - reforma strefy euro może ulec pewnemu ograniczeniu (zrezygnowanie z ambitnego planu ustanowienia „unii politycznej” i skupienie się na realizacji unii bankowej, efektywności zarządzania

⁹³Zob. J. Barcz, *sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015, nr 5.

gospodarczego oraz działaniu Paktu Stabilności i Wzrostu) i wchłaniać będzie kolejne państwa członkowskie UE, podnosząc w ten sposób efektywność Unii jako całości (choć w ograniczonym zakresie). Poza strefą euro pozostałyby nieliczne państwa, widzące gwarancje swoich interesów strategicznych w położeniu geograficznym, posiadanych zasobach naturalnych lub szczególnych powiązaniach politycznych i gospodarczych.

W obu powyższych scenariuszach pozostawanie Polski poza strefą euro będzie niekorzystne. W pierwszym przypadku przyniosłoby trwałe zmarginalizowanie Polski w procesie integracji europejskiej. Polska nie należy do grupy państw członkowskich UE, które mogą sobie pozwolić na pozostawanie poza strefą euro. Warto zauważyć, że takie państwa jak Dania czy Szwecja, w przypadku reorientacji swojej polityki, w każdej chwili będą w strefie euro mile widziane, czego nie da się powiedzieć o Polsce, choćby ze względu na pozycję gospodarczą: mimo sukcesów gospodarczych, w dalszym ciągu Polska jest beneficjentem, a do grona płatników netto może dołączyć około roku 2030 oraz ze względu na zakres i stałość spełnienia kryteriów konwergencyjnych.

W przypadku drugiego scenariusza sytuacja stałaby się jeszcze bardziej niekorzystna. Polska znalazłaby się w nielicznym gronie państw członkowskich, które - z jednej strony - mają bardzo mocną pozycję polityczną i gospodarczą i mogą sobie pozwolić na pozostawanie poza strefą euro, z drugiej strony - w gronie najśłabszych, nowych państw członkowskich rozszerzenia bałkańskiego, które jednak ambitnie zmierzają również do dołączenia do strefy euro. Przy czym szczególnie symptomatyczne jest to, że już obecnie Polska znalazła się (na wschodnich i południowych granicach UE) w niewielkim gronie najśłabszych państw członkowskich UE (Węgier, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i kolejnych przystępujących państw Bałkanów Zachodnich).

W obu scenariuszach Polska znalazłaby się w „EU – *bis*”, co przyniosłoby porównywalne następstwa jak w przypadku fragmentacji procesu integracji europejskiej, łagodzone w jakimś stopniu zachowaniem spójności

instytucjonalno-prawnej Unii Europejskiej (o ile reforma ustrojowa Unii przebiegała by zgodnie z optymistycznym wariantem „integracji elastycznej”).

Odpowiedzią na powyższe wyzwania związane z reformą ustrojową Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza strefy euro, może być przede wszystkim sformułowanie przejrzystej i konsekwentnej strategii wejścia Polski do strefy euro, powiązanej z koniecznymi gospodarczymi reformami krajowymi (zob.. Pakt euro plus) oraz paralelne minimalizowanie szkód, spowodowanych wprawdzie inercją wewnątrz-polityczną, a od wyborów parlamentarnych w końcu 2015 r. świadomą polityką eurosceptyczną w tej dziedzinie.

3. Scenariusze optymistyczne dla Polski

Jak już podkreślono, punktem wyjścia dla strategii optymistycznych dla Polski jest formuła "integracji elastycznej", tj. założenie, że konsolidacja strefy euro w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW będzie przebiegała w ramach instytucjonalno-prawnych „lizbońskiej Unii Europejskiej” z zachowaniem jej spójności ustrojowej. Przy takim założeniu można skonstruować trzy zasadnicze strategie optymistyczne dla Polski w Unii Europejskiej: strategię optymistycznego standardu minimum, strategię umiarkowanego optymizmu i strategię hura-optymistyczną.

3.1. Strategia optymistycznego standardu minimum

Również w przypadku zdystansowania się Polski w stosunku do wejścia do strefy euro oraz do uczestnictwa w kolejnych środkach podejmowanych na rzecz ustanowienia "rzeczywistej" UGiW możliwa jest pewna strategia optymistyczna "standardu minimum", choć jej "optymistyczne" ujęcie ma ostre granice. Dla państw członkowskich UE, które w wymiernym czasie nie zamierzają włączyć się do strefy euro względnie w ogóle dystansują się wobec tej strefy, najistotniejszym wyzwaniem pozostaje zapewnienie spójności ustrojowej Unii Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o dwa zasadnicze problemy:

- zagwarantowanie, aby konsolidacja strefy euro w toku ustanawianej "rzeczywistej" UGiW odbywała się przy poszanowaniu prawa UE, tj. w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, tak aby zachować spójność ustrojową procesu integracji europejskiej;
- zagwarantowanie "klausul otwartości"⁹⁴ w środkach podejmowanych na rzecz ustanawiania "rzeczywistej" UGiW oraz w toku ustanawiania własnych instytucji strefy euro, tak aby państwa członkowskie spoza tej strefy miały możliwość przystąpienia do takich środków oraz uczestnictwa (na określonych prawach) we odrębnych instytucjach strefy euro.

Jak pamiętamy, Polska z powodzeniem wykreowała się na lidera grupy państw członkowskich UE spoza strefy euro, która w toku negocjacji nad Traktatem o unii fiskalnej oraz Sześciopakiem i Dwupakiem stała na straży spójności ustrojowej Unii. Niemniej jednak trzeba mieć świadomość ograniczeń takiej polityki. Już wówczas wskazywano, że – jak to określano – "polityka trzymania nogi między drzwiami" czy "polityka robienia szpagatu" ma swoje granice, zwłaszcza gdy konsolidacja strefy euro zaczęła przyspieszać po przedłożeniu na przełomie lat 2012/2013 planu ustanowienia "rzeczywistej" UGiW.

Dochodzi do tego jeszcze jeden nowy, ważny czynnik – wszczęcie procedury *Brexitu*. Wielka Brytania była do tej pory ważnym partnerem dla państw spoza strefy euro, czuwającym szczególnie nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku konsolidacji tej strefy (czego ostatnim wyrazem było wynegocjowane na początku 2016 r. Nowe porozumienie, które miało ułatwić decyzję pozostania Wielkiej Brytanii w UE⁹⁵). Zarazem uruchomienie procedury *Brexitu* wpłynie z pewnością na przyspieszenie

⁹⁴Zob. P. Craig, M. Markakis, *The Euro Area, its Regulation and Impact on Non-Euro Member States*, [Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2016](#)

⁹⁵Zob. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania – prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4, s. 4 i nast.

działań na rzecz ustanawiania "rzeczywistej" UGiW. Uwzględniać również należy, że większość państw członkowskich UE spoza strefy euro deklaruje wolę przystąpienia do tej strefy (ostatnio nawet zasygnalizowano taką wolę ze strony Węgier). Ich strategiczna polityka europejska będzie się więc siłą rzeczy koncentrowała na tym celu, a sprawa zachowania spójności ustrojowej Unii (interesy państw spoza strefy euro) będą schodziły na dalszy plan.

Możliwość "wpisania się" Polski w "strategię optymistycznego standardu minimum" jest jednak obecnie warunkowana przede wszystkim sytuacją wewnątrzpolityczną. Jej realizacja wymagałaby odejścia od jawnie eurosceptycznego kursu wobec Unii Europejskiej oraz istotnej modyfikacji gospodarczej i ustrojowej polityki wewnętrznej. Trudno również pełnić funkcję lidera grupy państw spoza strefy euro, czuwającej nad na przebiegiem ważnych reform ustrojowych w Unii Europejskiej, państwu obciążonemu postępowaniem w sprawie przestrzegania zasady praworządności, którego zdolność koalicyjna gwałtownie maleje.

3.2. Strategia umiarkowanego optymizmu

Strategia taka jest chyba najbardziej prawdopodobna. Wymaga ona jednak zasadniczej zmiany w stosunku do strategii wejścia do strefy euro, co zakłada głęboką zmianę w świadomości społecznej (jak wiadomo skutecznie obrzydzono strefę euro, wpierw bezmyślną kampanią "zielonej wyspy", a następnie świadomą polityką eurosceptyczną), zakłada również głęboką zmianę w strategii społeczno-gospodarczej kraju, a w końcu – głęboką zmianę w treści i sposobie prowadzenia polityki zagranicznej.

Stąd też punktem wyjścia "strategii umiarkowanego optymizmu" jest przejęcie rządów w Polsce przez koalicję proeuropejską, ujmującą członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w tym w strefie euro, jako podstawowy element polskiej racji stanu.

Jest to jednak jedynie punkt wyjścia dla "strategii umiarkowanego optymizmu". Warunkiem bowiem wejścia do strefy euro jest spełnienie kryteriów konwergencyjnych i prawnych, które z pewnością w toku

ustanawiania "rzeczywistej" UGiW ulegną zaostrzeniu, podobnie jak nadzór nad ich dotrzymywaniem. Trudno też obecnie przewidzieć, jak głębokie szkody wyrządzi w finansach publicznych polityka obecnego rządu i ile czasu zajmie naprawianie tych szkód.

Uwzględnić również należy, że w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW przyjmowane są nowe środki, a nie do wszystkich państwa spoza strefy euro chcą lub mogą przystąpić. Strategia wejścia do strefy euro będzie więc musiała obejmować również scenariusz związania się takimi środkami, co nie zawsze będzie łatwe (na przykład trzeba będzie przystąpić do Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, a to wymaga przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej tego Traktatu).

W końcu, o czym się w dyskusjach w Polsce z reguły zapomina, wejście do strefy euro wymaga nie tylko "gotowości" i "chęci" kandydata, lecz również – od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony - "zaproszenia" ze strony państw członkowskich tej strefy (wyrażają one zgodę na przyjęcie kolejnego państwa członkowskiego). Obecnie Polska była by witana w strefie euro z otwartymi rękoma i mogła by aspirować do zajęcia miejsca w "wielkiej piątce" (w związku z *Brexitem* bez Wielkiej Brytanii), a tym samym dołączyć do grupy państw o wiodącym znaczeniu w unijnym procesie decyzyjnym.

Czy tak będzie za kilkanaście - dwadzieścia lat, trudno powiedzieć. O ile – jak wskazano na wstępie – "strategia umiarkowanego optymizmu" jest najbardziej prawdopodobna, to zarazem próba sprecyzowania jej ram czasowych jest przedsięwzięciem karkołomnym. Trudno bowiem przewidzieć obecnie - jak długo "Prawo i Sprawiedliwość" pozostanie przy rządach, trudno jest przewidzieć - jak długo potrwa naprawianie szkód w finansach publicznych państwa, a następnie trwałe spełnienie kryteriów konwergencyjnych, w końcu trudno określić – ile czasu wymagać będzie ewolucja percepcji społecznej na rzecz wejścia do strefy euro, a społeczna akceptacja jest *conditio sine qua non* dla strategii wejścia do strefy euro. Uwzględnić także należy, że w związku z konsolidacją strefy euro w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW zmieni się zasadniczo zakres *acquis*

strefy euro, do którego trzeba będzie przystąpić, włączając się do tej strefy.

Wszystkie te czynniki łącznie zdają się przemawiać na rzecz założenia, że początkowy etap realizacji "strategii umiarkowanego optymizmu" mógłby rozpocząć się najwcześniej za kilkanaście lat. Jak pamiętamy, program ustanawiania "rzeczywistej" UGiW zakłada jego sfinalizowanie "do 2025 r.". A więc Polska będzie starać się o członkostwo już nie w strefie euro, lecz w "unii politycznej" ustanowionej w ramach "rzeczywistej" UGiW. Ale, lepiej późno, niż wcale. Głównym zadaniem przyszłych, proeuropejskich rządów będzie ograniczenie szkód finansowych, gospodarczych, a zwłaszcza politycznych i stworzenie strategii jak najszybszego znalezienia się Polski w "trzonie" procesu integracji europejskiej.

3.3. Strategia hura-optymistyczna

Zadaniem prac naukowych jest również puszczenie wodzy fantazji i rozważenie wariantów mało prawdopodobnych, niemniej istotnych dla uzyskania całości obrazu. Realizacja "strategii hura-optymistycznej" zakładałaby gwałtowną i radykalną zmianę polityki społeczno-gospodarczej przez rząd "Prawa i Sprawiedliwości" oraz – towarzyszącą temu – zmianę treści i sposobu prowadzenia polityki zagranicznej. Zmiana polityki społeczno-gospodarczej objęłaby wprowadzenie dyscypliny finansów publicznych, ogłoszenie – jako elementu zasadniczego "planu gospodarczego" - strategii jak najszybszego wejścia do strefy euro oraz podjęcie kompleksowej kampanii na rzecz uprzytomnienia społeczeństwu wagi takiej strategii.

U podstaw takiej zmiany musiałoby leć przewartościowanie pojmowania istoty procesu integracji europejskiej: odejście od rozumienia Unii Europejskiej jako tworu pasożytującego na suwerenności państw członkowskich i zapewniającego dominację najsilniejszym państwom (głównie Niemcom), na rzecz pojmowania integracji europejskiej jako wspólnoty suwerennych państw, poddających istotne obszary swoich kompetencji wspólnemu zarządowi w ramach organizacji

międzynarodowej, w imię optymalnie efektywnego realizowania w globalizującym się świecie własnych interesów narodowych, połączonych z interesami wspólnymi. Efektywny zarząd powierzonymi kompetencjami w ramach Unii Europejskiej zapewnia – w takim ujęciu - zarazem zrównoważenie interesów państw małych, średnich i dużych, eliminując możliwość zdominowania procesu integracji przez państwa największe, a o miejscu danego państwa w unijnym procesie decyzyjnym rozstrzyga przede wszystkim jego sprawność i zdolność koalicyjna.

Zważywszy, że finanse publiczne są (jeszcze) w niezłym stanie, w następstwie takiej, radykalnej zmiany strategii politycznej Polska mogłaby się znaleźć się w strefie euro w ciągu czterech do sześciu lat. Była by również szczególnie dobrze przyjęta w grupie państw członkowskich, nie tylko ze względu na swój potencjał i położenie geopolityczne, lecz także ze względu na to, że jej wejście do strefy euro obecnie, w trudnym etapie transformacji, było by odebrane jako ważny sygnał wydolności i trwałości Unii Europejskiej. Jednocześnie wejście obecnie do strefy euro zacieśniłoby stosunki Polski z Niemcami, stanowiąc nową fazę budowania polsko-niemieckiej "wspólnoty interesów".

Bez wątpienia wejście Polski do strefy euro w takim scenariuszu zapewniłoby Polsce miejsce w "wielkiej piątce", mającej zasadniczy wpływ w unijnym procesie decyzyjnym. Umocniłoby również radykalnie pozycję Polski w regionie Europy środkowej, Wschodniej i Południowej. Całkiem realne stałoby się wówczas następstwo Beaty Szydło (a może Prezesa Jarosława Kaczyńskiego) na stanowisku Przewodniczącego Rady Europejskiej po Donaldzie Tusku.

"Strategia hura-optymistyczna" należy raczej do sfery fantazji, ale może spełnić istotną rolę: uświadamia, ile traci Polska w wyniku odejścia do polityki łączącej jej interes stanu z procesem integracji europejskiej.

4. W sprawie metod realizacji

W kontekście koncepcji "integracji elastycznej" była już mowa o znaczeniu metody – procedur zmiany ustroju "konstrukcji europejskiej". Sprawa nie jest prosta, Unia Europejska jest bowiem – jako organizacja międzynarodowa – tworem państw członkowskich, a wszelkie istotniejsze zmiany w jej "konstrukcji" wymagają zgody ich wszystkich. Z tego też punktu widzenia, z uwzględnieniem tej istotnej okoliczności proceduralnej, popatrzmy na rozważane scenariusze reformy ustrojowej Unii Europejskiej, uwzględniając przy tym status Polski.

W niektórych państwach pozostających poza strefą euro, w tym przede wszystkim w Polsce, artykułowane są ostatnio koncepcje (coraz mocniej po stronie sprawującej rządy partii "Prawo i Sprawiedliwość", w mniejszym stopniu w doktrynie) ograniczenia procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowania (renacjonalizowania) tego procesu w pozostałym zakresie. Celem zasadniczym miałyby być przywrócenie „godnego miejsca” w tak zawężonym procesie integracji europejskiej „prawdziwie” suwerennym państwom członkowskim. W tym kontekście pojawiają się też zapowiedzi przedłożenia „projektu traktatu”, który nakierowany byłby na zainicjowanie dyskusji nad stosownymi zmianami ustrojowymi w Unii Europejskiej.

W obecnej sytuacji politycznej w Europie większość państw członkowskich UE odnosi się wstrzemięźliwie do możliwości wynegocjowania w najbliższych latach „dużego” traktatu rewizyjnego, na miarę Traktatu z Lizbony. Jak pamiętamy, konieczność zmiany art. 136 TFUE w związku z ustanowieniem trwałego mechanizmu wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Stałego Mechanizmu Stabilności) została przeprowadzona przy pomocy tzw. procedury kładki, szereg innych istotnych zmian ustrojowych zrealizowano w ramach istniejących możliwości, sięgając do aktów unijnego prawa pochodnego. W skrajnych zaś przypadkach „uruchomiono” ponownie tzw. metodę schengeńską, zawierając umowy międzynarodowe poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej (TEMS, TUF). Podstawowa bariera w zawarciu

kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego ma bez wątpienia charakter polityczny: nic nie wskazuje na to, aby – w związku z narastającymi rozbieżnościami - w wymiernym czasie wszystkie państwa członkowskie UE skłonne były do zawarcia takiego traktatu, zmieniającego w istotnym zakresie zasady „konstrukcji europejskiej”.

Tym niemniej rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej jest konieczna. W pierwszym rzędzie związana ona będzie z *Brexitem* (formalnie procedura wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE zostanie „uruchomiona” zapewne na początku 2017 r., przedłożeniem formalnej notyfikacji w sprawie wystąpienia), któremu – obok umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii i „ramy” jej przyszłych stosunków z Unią (art. 50 TUE) – musi towarzyszyć zawarty między państwami członkowskimi UE (już bez Wielkiej Brytanii) traktat rewizyjny, na mocy którego z TFUE i TUE oraz unijnego prawa pochodnego wykreślone zostaną wszystkie postanowienia dotyczące Wielkiej Brytanii. Zapewne treść tego traktatu zostanie ograniczona do niezbędnego minimum, tj. dotyczyć będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że najbardziej kontrowersyjne sprawy dadzą się rozwiązać w inny sposób: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważne znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. Sprawy związane z *Brexitem* zostaną więc uregulowane w „małym” traktacie rewizyjnym, który przyjmie formę protokołu dołączonego do Traktatów (na wzór niedawnych – protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego). Nie należy spodziewać się, aby – ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu *Brexitu* – ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji.

Drugi, znacznie poważniejszy asumpt dla rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE dają prace nad ustanowieniem „rzeczywistej” UGiW, której wyrazem ma być „unia polityczna” utworzona na podstawie strefy euro. W ramach tej konstrukcji wprowadzony zostanie finalnie

własny budżet strefy euro, czemu towarzyszyć ma wyodrębnienie instytucjonalne strefy euro wobec „pozostałej” Unii. Wprowadzanie „skutecznego zarządzania” w strefie euro pokrywa się z wymogami znanej metody wspólnotowej, uzupełnionej radykalnym umocnieniem niezależności instytucji strefy euro (łącznie z Eurogrupą, przekształconą w odrębny skład Rady UE z kompetencjami prawodawczymi). Nie wnikając w szczegóły stwierdzić jedynie należy, że tego rodzaju transformacja strefy euro w „trzon” procesu integracji europejskiej będzie wymagała traktatu rewizyjnego.

Ramy czasowe dla finalizacji prac nad powyższą reformą Unii Europejskiej zarysowane są stosunkowo precyzyjnie: na wiosnę przyszłego roku (2017) Komisja Europejska ma przedstawić „Białą księgę” z propozycjami działań legislacyjnych na rzecz ustanowienia „rzeczywistej” UGiW, a – według przedłożonych planów – finalizacja prac miałaby nastąpić „do roku 2025”. Należy również brać pod uwagę, że *Brexit* bez wątpienia przyspieszy prace nad ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Pozostaje natomiast otwarty najistotniejszy problem – w jakiej formie zmiany ustrojowe Unii Europejskiej zostaną przeprowadzone i jaki będą miały wpływ na przyszły ustrój całej Unii.

Wariant optymalny z punktu widzenia zachowania spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej przedstawił ostatnio Andrew Duff⁹⁶, sumując dotychczasowe propozycje transformacji strefy euro w „unię polityczną”. W tym ujęciu dostosowania ustrojowe w ramach całej Unii do ustanowienia „rzeczywistej” UGiW powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum oraz powinny tym dostosowaniom towarzyszyć „klauzule otwartości”, umożliwiające przyłączenie się państw spoza członków strefy euro do podejmowanych poszczególnych środków, łącznie z utrzymaniem otwartości wejścia do strefy euro („rzeczywistej” UGiW). Dostosowania te powinny zostać wprowadzone do Unii Europejskiej na mocy „małego” traktatu rewizyjnego, mającego formę protokołu dołączonego do Traktatów stanowiących podstawę UE (a więc w formule wyżej wskazanej w kontekście *Brexitu*). Wariant taki zakłada jednak przyzwolenie wszystkich

⁹⁶ A. Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, European Policy Centre 2016.

państw członkowskich (nie tylko państw strefy euro), bowiem traktat rewizyjny (nawet „mały”) musi być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

W tym właśnie tkwi słabość powyższej koncepcji. W przypadku obstrukcji ze strony państwa lub państw spoza strefy euro w grę wchodzi warianty inne, prowadzące w mniejszym lub większym stopniu do fragmentacji ustrojowej Unii Europejskiej. Wariantem „łagodniejszym” byłoby wprowadzenie do art. 48 TUE zmienionej formy traktatu rewizyjnego, która umożliwiałaby wejście w życie traktatu rewizyjnego w odniesieniu do grupy państw członkowskich, które taki traktat ratyfikują (pozostałe państwa członkowskie pozostawałyby przy tym „co jest”, nie uczestnicząc w kolejnym etapie rozwoju Unii). Jednak i ten wariant, jak łatwo zauważyć, obciążony jest koniecznością uprzedniego zawarcia traktatu rewizyjnego zmieniającego postanowienia art. 48 TUE, wymagającego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Natomiast wariantem skrajnie niekorzystnym z punktu widzenia państw pozostających poza strefą euro byłoby zawarcie odrębnego „Traktatu euro” (*Eurotreaty*) poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej. Droga taka została już przetarta przez Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Dalsze z niej korzystanie prowadziłoby wprost do formalnej fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Niezależnie jednak od powyższych scenariuszy, przedłożenie projektu traktatu rewizyjnego, który zawierałby kompleksowe zmiany w „konstrukcji europejskiej”, wymaga w obecnych uwarunkowaniach uwzględnienia co najmniej trzech ważnych okoliczności:

(1) Wymaga dogłębnej znajomości ustroju „lizbońskiej Unii Europejskiej”. Traktat z Lizbony bowiem jest ukoronowaniem kilku dziesiętków lat prac nad spójną organizacją międzynarodową – Unią Europejską. Zawarte w nim rozwiązania są wynikiem skomplikowanych kompromisów, obciążonych licznymi zaszłościami historycznymi i uwarunkowaniami politycznymi. Z reguły próba ingerencji i ulepszenia

jednego z elementów pakietu lizbońskiego pociągnie za sobą reakcję łańcuchową i konieczność rozpoczęcia kompleksowych, złożonych negocjacji. Zarazem należy zdecydowanie odrzucić atrakcyjnie brzmiące tezy, że Traktat z Lizbony „należy do przeszłości”. Wręcz przeciwnie, dzięki sfinalizowaniu reformy lizbońskiej, Unia Europejska została skonfrontowana z poważnymi wyzwaniami ostatnich lat jako spójna organizacja międzynarodowa z elastycznym procesem decyzyjnym. Oczywiście, „lizbońska Unia Europejska” wymaga głębokich reform, ale - i tu również panuje pełna zgoda wśród miarodajnych europejskich ośrodków politycznych i naukowych - reformy te muszą być przeprowadzone w jej ramach instytucjonalno-prawnych, w zgodności z prawem UE. Inaczej spójność „konstrukcji europejskiej” zostanie wystawiona na szwank, kosztem – przypomnijmy – najmniej zamożnych państw członkowskich, do których należy Polska.

(2) Wymaga dogłębnej znajomości działań implementacyjnych podjętych w ostatnich latach w ramach pakietu lizbońskiego oraz znajomości przebiegu debaty nad zakresem pożądanych i koniecznych reform tego pakietu. Niezależnie bowiem od wyzwań związanych z kryzysem finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro oraz z napływem do Unii wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, trwa od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony debata nad reformami ustroju Unii Europejskiej. W praktyce implementacyjnej okazało się, że w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej” możliwe stało się zdominowanie procesu decyzyjnego przez instytucję międzyrządową – Radę Europejską, kosztem instytucji mającej stać na straży unijnej solidarności. Istotny wpływ na rozwój takiej praktyki miała również formuła procesu decyzyjnego w toku przyjmowania środków (w tym międzyrządowych) na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Następstwem takiej „międzyrządowości” stało się m.in. zdominowanie procesu decyzyjnego przez największe państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy. Metoda międzyrządowa, która pierwotnie (w Traktacie z Maastricht) pomyślana była jako rozwiązanie przejściowe, stała się dominującym elementem unijnego procesu decyzyjnego. Powiązany jest z tym pogłębiający się problem, określany jako deficyt demokratyczny Unii, a w istocie dotyczący

coraz większego dystansu dzielącego struktury unijne od obywatela. Wszystkie te problemy były w ostatnich latach przedmiotem szczegółowej analizy, a różne warianty przewartościowania „konstrukcji europejskiej” leżą na stole negocyjnym.

(3) Trzecia wreszcie i najważniejsza okoliczność: debata nad głównym nurtem zmian ustrojowych Unii Europejskiej koncentruje się obecnie w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, czyli w ramach strefy euro. Jak wyżej wspomniano, w tych ramach nastąpi w najbliższych latach gruntowne przewartościowanie „konstrukcji europejskiej”, które obejmie również całą (post-lizbońską) Unię Europejską. Polska jeszcze w okresie sprawowania rotacyjnej Prezydencji (w drugiej połowie 2011 r.) była liderem - nie należących do strefy euro - grupy państw członkowskich, która skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku przyjmowania kolejnych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Obecnie Polska taką rolę utraciła, a dodatkową obciążona jest groźbą wszczęcia formalnego postępowania - na podstawie art. 7 TUE - w sprawie przestrzegania zasady praworządności. Dochodzi do tego rezygnacja ze strategii włączenia się do strefy euro. Wszystko to sprawia, że Polska wyłączyła się z głównego nurtu debaty nad reformą ustrojową post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jedynie uwzględnienie – co najmniej – powyższych trzech okoliczności mogłoby sprawić, że jakiegokolwiek propozycje zmian ustrojowych Unii Europejskiej ze strony polskiej miałyby szanse na zaistnienie w debacie ogólnoeuropejskiej. W przeciwnym razie „projekt traktatu” może co najwyżej odegrać doraźną rolę w międzypartyjnych dyskusjach wewnątrz krajowych. Przekonało się o tym na własnej skórze "Prawo i Sprawiedliwość" w 2007 r., w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony, gdy pochopne i źle przygotowane propozycje, ingerujące w formułę większości kwalifikowanej, zostały zdecydowanie odrzucone i tylko trzeźwości osądu ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego, który odstąpił od tych propozycji, należy zawdzięczać, że Polska nie popadła wówczas w głęboką izolację polityczną.

5. Wniosek końcowy

Ewolucja ustrojowa Unii Europejskiej poczynając od Traktatu z Maastricht odwoływała się do koncepcji stopniowego rozwoju z wykorzystaniem różnych metod, w zależności od przyzwolenia politycznego państw członkowskich. W pierwotnym zamierzeniu metoda międzyrządowa miała stanowić jedynie środek przejściowy do objęcia danego obszaru metodą wspólnotową. W tym rozumieniu Traktat z Lizbony stanowi ukoronowanie ewolucji Unii Europejskiej – została ona przekształcona w spójną organizację międzynarodową (z pewnym ograniczeniem w odniesieniu do WPZiB) rządzoną metodą wspólnotową (obecnie unijną), choć Traktat z Lizbony nie ustrzegł Unii przed powrotem do "nowej międzyrządowości"⁹⁷. Ustanawianie „rzeczywistej” UGiW nakierowane jest na osiągnięcie etapu „unii politycznej” – „skutecznego zarządzania” (metoda unijna uzupełniona niezależnością instytucji strefy euro) i ma położyć kres takiemu rozwojowi.

Podejście ewolucyjne – dominujące - zakłada, że zróżnicowanie wewnętrzne w Unii może być z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej Unii Europejskiej zjawiskiem przejściowym, stopniowo bowiem wszystkie państwa członkowskie przystąpią do strefy euro (do „rzeczywistej” UGiW). Jest to scenariusz bardzo prawdopodobny. Jedno zastrzeżenie jest niemniej w tym kontekście niezbędne. W toku finalizacji ustanawiania „rzeczywistej” UGiW – „trzonu” procesu integracji europejskiej – na plan dalszy zejdą interesy malejącej grupy państw nie zamierzających wejść do strefy euro. Złudne jest przy tym założenie, że mianownikiem spinającym całą Unię pozostanie unijny rynek wewnętrzny: przynależność do strefy euro w coraz większym stopniu wpływa bowiem na zakres efektywnego działania swobód rynku wewnętrznego, nie wspominając już o perspektywie rozwoju unijnych polityk.

⁹⁷ U. Puetter, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Edited by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 268.

Ze wspomnianych na wstępie prac autora wynika jednoznaczny wniosek, podtrzymywany w niniejszym artykule: przynależność do strefy euro to nie tylko decyzja o charakterze gospodarczym, to przede wszystkim decyzja o charakterze politycznym, która rozstrzygnie w niedalekiej przyszłości o statusie danego państwa w procesie integracji europejskiej.

W interesie polskiej racji stanu leży podjęcie takiej strategicznej decyzji i jej jak najszybsza realizacja. Jest to decyzja strategiczna na miarę przystąpienia 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, zaniedbanie podjęcia takiej decyzji byłoby zarazem najpoważniejszym politycznym błędem strategicznym od czasu przełomu politycznego 1989 r.

Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?

Artykuł opublikowany w czasopiśmie
Państwo i Prawo 2017, nr 1 (s. 3 i nast.)

1. *Wstęp.* W ostatnich miesiącach ze strony rządzącej w Polsce partii „Prawo i Sprawiedliwość” artykułowany jest zamiar przeprowadzenia gruntownej reformy Unii Europejskiej. Poseł J. Kaczyński wyraził m.in. pogląd, że potrzebny jest „nowy europejski traktat”, który zwłaszcza odejdzie od zasad określonych w Traktacie z Lizbony, a „jeszcze bardziej od praktyki, która przyszła po Traktacie”⁹⁸. Towarzyszyły temu wypowiedzi prominentnych przedstawicieli tej partii, postulujące ograniczenia procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie. Nieformalne spotkanie Rady Europejskiej, które odbyło się 16.09.2016 r. w Bratysławie (bez udziału Wielkiej Brytanii), nie podzieliło takiego zamiaru, koncentrując się na sprecyzowaniu diagnozy „stanu Unii Europejskiej” oraz sporządzeniu planu priorytetów jej działania (uchodźcy, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rynek wewnętrzny i sprawy socjalne). Zapowiedziano zarazem, że spotkanie w Bratysławie rozpoczyna proces „przeglądu i implementacji” podjętych decyzji, a planowane spotkanie w marcu 2017 r. z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich stworzy okazję do podsumowania „procesu z Bratysławy” i wyznaczenia kierunków na przyszłość⁹⁹.

⁹⁸ Polska Agencja Prasowa, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,550269,kaczynski-o-brexite-nasza-koncepcja-to-powrot-wlk-brytanii-do-unii.html> (dostęp: 27.12.2016 r.). Ostatnio wypowiedź J. Kaczyńskiego 22 grudnia 2016 r. dla Reutersa, www.reuters.com (dostęp: 3.01.2017 r.).

⁹⁹ Deklaracja z Bratysławy z 16.09.2016 r., http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_pl.pdf (dostęp: 27.12.2016 r.). Priorytety te nawiązują do programu zawartego w sprawozdaniu o stanie UE 2016: J.C. Juncker, *State of the Union 2016. Towards a better Europe – A Europe that protects, empowers and defends*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm (dostęp: 27.12.2016 r.).

Brak wzmianki w Deklaracji z Bratysławy o zamiarze rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE jest zrozumiałą w świetle generalnej wstrzeźliwości większości państw członkowskich UE co do zmian postanowień tych Traktatów. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony państwa członkowskie UE z dużą rezerwą podchodzą do kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego na miarę Traktatu z Lizbony. Jak pamiętamy konieczność uzupełnienia art. 136 TFUE¹⁰⁰ w związku z ustanowieniem trwałego mechanizmu wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Stałego Mechanizmu Stabilności) została przeprowadzona przy pomocy tzw. procedury kładki; szereg innych istotnych zmian ustrojowych zrealizowano w ramach istniejących możliwości, sięgając do aktów unijnego prawa pochodnego. W skrajnych zaś przypadkach „uruchomiono” ponownie tzw. metodę schengenką, zawierając umowy międzynarodowe poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności¹⁰¹, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej¹⁰²). Korekty postanowień traktatów w drodze „małych” traktatów rewizyjnych dokonywano jedynie w przypadku ścisłego określenia przedmiotu zmiany, nie budzącej żadnych kontrowersji wśród państw członkowskich (tzw. Protokół hiszpański¹⁰³ i tzw. Protokół irlandzki¹⁰⁴).

¹⁰⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. 2016 C 202, s. 47–390.

¹⁰¹ Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (podpisany 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r.), Dz.Urz. L 91, s. 1.

¹⁰² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (podpisany 2.03.2012 r., wszedł w życie 1.01.2013 r.) (Dz.U. z 2013 r., poz. 1258).

¹⁰³ Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. z 2010 r. C 263, s. 1 (wszedł w życie 1.12.2011 r.).

¹⁰⁴ Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony z 13.06.2012 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 303 (wszedł w życie 1.12.2014 r.).

Podstawowe bariery w wynegocjowaniu kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego wynikają z dwóch zasadniczych okoliczności. Po pierwsze, reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony oceniane są pozytywnie, zwłaszcza przekształcenie Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową. Słusznie uważa się, że dalsze istotne reformy można – na obecnym etapie – wprowadzać w ramach instytucjonalno-prawnych ustanowionych tym traktatem, a ich realizacja jest przede wszystkim zależna od wspólnej woli politycznej państw członkowskich UE (co podkreślono zarówno w sprawozdaniu o Stanie Unii Europejskiej 2016, jak i w Deklaracji z Bratysławy). Po drugie, zasadnicze znaczenie ma okoliczność polityczna: nic nie wskazuje na to, aby w wymiernym czasie wszystkie państwa członkowskie skłonne były do zawarcia traktatu rewizyjnego, zmieniającego gruntownie zasady „konstrukcji europejskiej” (przypomnieć należy, że traktat rewizyjny wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE – ust. 4 art. 48 TUE¹⁰⁵).

Tym niemniej korekty postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej będą w perspektywie trzech – pięciu lat niezbędne. Formalne „ruchomienie” procedury *Brexitu* (zapewne w 2017 r.) będzie musiało prowadzić nie tylko do zawarcia między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem – przewidzianej w art. 50 ust. 2 TUE – umowy międzynarodowej ustalającej „warunki” wystąpienia z UE oraz „ramy prawne” przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią, lecz także (paralelnie) rewizji Traktatów, polegającej na wykreśleniu wszystkich postanowień odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego UE (co można przeprowadzić jedynie mocą traktatu rewizyjnego).

Również w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej” (Unii, której ustrój ukształtował się w toku implementacji reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony) pojawiły się problemy ustrojowe, które wymagają działania. Najistotniejszy z nich dotyczy wykształcenia się „nowej międzyrządowości”, wyrażającej się w zdominowaniu procesu decyzyjnego

¹⁰⁵ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. 2016 C 202, s. 13–46.

przez Radę Europejską (względnie odrębny szczyt euro), co z kolei umożliwiło zdominowanie tego procesu przez państwa największe (głównie Niemcy). Nie można również tracić z pola widzenia dwóch innych problemów ustrojowych, które mają znaczący wpływ na pozycję państw członkowskich w UE: a) redukcji liczby członków kolegium Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich, oraz b) nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. W obu tych kwestiach finalne (trwałe) rozwiązania mają być uzgodnione przed upływem obecnych kadencji (2019 r.) Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Na stole negocjacyjnym znajdują się już w 2017 r.

Najistotniejsze jednak wyzwanie związane jest z realizowanym planem ustanawiania „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), która „do roku 2025” ma przekształcić strefę euro w „unię polityczną”, pieczętując tym samym zróżnicowanie wewnętrzne Unii Europejskiej oraz charakter strefy euro jako „trzonu” (twardego jądra) procesu integracji europejskiej („post-lizbońska Unia Europejska”). Tego rodzaju reforma strefy euro będzie wymagała rewizji traktatów stanowiących podstawę UE, a zasadnicze wyzwanie dla państw pozostających poza strefą euro, a zwłaszcza nie planujących przyjęcia euro, polega na zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii w warunkach jej wewnętrznego, głębokiego zróżnicowania.

2. *Uwarunkowania wyjściowe.* Przed przystąpieniem do analizy trzech powyższych wyzwań, z punktu widzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej i realnej możliwości rewizji traktatów stanowiących jej podstawę (TUE i TFUE), należy odnotować, że przedłożenie „projektu traktatu europejskiego”, który zawierałby kompleksowe zmiany w „konstrukcji europejskiej”, wymaga uwzględnienia co najmniej trzech ważnych uwarunkowań:

Po pierwsze, wymaga dogłębnej znajomości i analizy ustroju lizbońskiej Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony jest bowiem ukoronowaniem kilkudziesięciu lat prac nad spójną organizacją międzynarodową. Zawarte w nim rozwiązania są wynikiem

skomplikowanych kompromisów, obciążonych licznymi zaszłościami historycznymi i uwarunkowaniami politycznymi. Z reguły próba ingerencji i ulepszenia jednego z elementów pakietu lizbońskiego pociągnie za sobą reakcję łańcuchową i konieczność rozpoczęcia kompleksowych, złożonych negocjacji. Zarazem należy zdecydowanie odrzucić atrakcyjnie brzmiące tezy, że Traktat z Lizbony „należy do przeszłości”. Wręcz przeciwnie, dzięki sfinalizowaniu reformy lizbońskiej, Unia Europejska została skonfrontowana z poważnymi wyzwaniami ostatnich lat jako spójna organizacja międzynarodowa z elastycznym procesem decyzyjnym. Oczywiście, lizbońska Unia Europejska wymaga dalszych reform, ale – i tu również panuje pełna zgoda wśród miarodajnych europejskich ośrodków politycznych i naukowych – reformy te muszą być przeprowadzone w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, w zgodności z prawem UE. Inaczej spójność „konstrukcji europejskiej” zostanie wystawiona na szwank, kosztem najmniej zamożnych państw członkowskich, do których należy Polska.

Po drugie, przedłożenie racjonalnych propozycji rewizji traktatów stanowiących podstawę UE wymaga również dogłębnej znajomości działań implementacyjnych podjętych w ostatnich latach w ramach pakietu lizbońskiego oraz znajomości przebiegu debaty nad zakresem pożądanych i koniecznych reform tego pakietu. Niezależnie bowiem od wyzwań związanych z kryzysem finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który wstrząsnął stabilnością tej strefy oraz z napływem do Unii wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, trwa od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony debata nad dalszym kierunkiem reformy ustroju Unii Europejskiej. W praktyce implementacyjnej okazało się, że w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej możliwe stało się zdominowanie procesu decyzyjnego przez instytucję międzyrządową – Radę Europejską (względnie odrębny szczyt strefy euro), kosztem instytucji mającej stać na straży unijnej solidarności. Istotny wpływ na rozwój takiej praktyki miała również formuła procesu decyzyjnego w toku przyjmowania środków (w tym międzyrządowych) na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Następstwem takiej „nowej międzyrządowości” stało się m.in. zdominowanie procesu decyzyjnego przez największe państwa

członkowskie, zwłaszcza Niemcy. Metoda międzyrządowa, która pierwotnie (w Traktacie z Maastricht) pomyślana była jako rozwiązanie przejściowe, stała się istotnym elementem unijnego procesu decyzyjnego. Powiązany jest z tym pogłębiający się problem, określany jako deficyt demokratyczny Unii, a w istocie dotyczący coraz większego dystansu dzielącego struktury unijne od obywatela. Wszystkie te problemy były w ostatnich latach przedmiotem szczegółowej analizy, a różne warianty przewartościowania „konstrukcji europejskiej” leżą na stole negocyjnym.

Po trzecie, debata nad głównym nurtem zmian ustrojowych Unii Europejskiej koncentruje się obecnie na ustanawianiu „rzeczywistej” UGiW, czyli na reformie strefy euro (o czym jedynie zdawkowo wspomniano w Deklaracji z Bratysławy). W tych ramach nastąpi w najbliższych latach gruntowne przewartościowanie „konstrukcji europejskiej” – powstanie „post-lizbońskiej Unii Europejskiej”. Polska, jeszcze w okresie sprawowania rotacyjnej prezydencji (w drugiej połowie 2011 r.), była liderem grupy nie należących do strefy euro państw członkowskich, która skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku przyjmowania kolejnych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Obecnie Polska taką rolę utraciła, a dodatkowo obciążona jest groźbą wszczęcia formalnego postępowania – na podstawie art. 7 TUE – w sprawie przestrzegania zasady praworządności. Dochodzi do tego rezygnacja ze strategii wejścia do strefy euro. Wszystko to sprawia, że Polska wyłączyła się z głównego nurtu debaty nad reformą ustrojową post-lizbońskiej Unii Europejskiej. W końcu, zapowiedź *Brexitu* jest równoznaczna z tym, że ta grupa państw członkowskich UE straciła potężnego sojusznika, stojącego na straży spójności Unii.

Jedynie uwzględnienie – co najmniej – powyższych trzech okoliczności mogłoby sprawić, że jakiekolwiek propozycje zmian ustrojowych Unii Europejskiej ze strony obecnego rządu polskiego miałyby szanse na zaistnienie w poważnej debacie ogólnoeuropejskiej. W przeciwnym razie „projekt traktatu europejskiego” może co najwyżej odegrać doraźną rolę w międzypartyjnych dyskusjach wewnątrz krajowych.

Przekonała się o tym partia „Prawo i Sprawiedliwość” w 2007 r., w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony, gdy pochopte i źle przygotowane propozycje, ingerujące w wynegocjowaną formułę większości kwalifikowanej, zostały zdecydowanie odrzucone. Tylko trzeźwości osądu ówczesnego Prezydenta L. Kaczyńskiego, który odstąpił od tych propozycji podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r., należy zawdzięczać, że Polska nie popadła wówczas w głęboką izolację polityczną. Natomiast zapowiadany również wówczas projekt „traktatu” nigdy nie został przedłożony.

3. *Rewizja Traktatów związana z Brexitem.* Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej jest konieczna w związku z *Brexitem*. Jest jednak wątpliwe, czy taki traktat rewizyjny mógłby zostać wykorzystany do przeprowadzenia szerszych reform ustrojowych UE. Żłudne są zamiary powiązania takiego traktatu z zamiarem przeprowadzenia reform w tak istotnych dziedzinach jak „relacje między państwami członkowskimi a strukturami unijnymi”, między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, jak funkcje Komisji Europejskiej, czy unijny system podejmowania decyzji¹⁰⁶.

Przede wszystkim należy objaśnić zakres regulacyjny takiego traktatu. Po referendum w Zjednoczonym Królestwie z 23.06.2016 r., w którym większość głosujących opowiedziała się za opuszczeniem Unii Europejskiej, rozpoczęła się dyskusja nad procedurą dobrowolnego wyjścia z Unii, określoną w art. 50 TUE. Istotą tej procedury – poza formalnym wszczęciem procesu wyjścia z UE w drodze notyfikacji – jest zawarcie przez Unię Europejską ze Zjednoczonym Królestwem umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia i „ramy” przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Zob. Minister Spraw Zagranicznych W. Waszczykowski, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/524736>.

¹⁰⁷ A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview of the legal issues*, eulawanalysis.blogspot.com (dostęp: 23.08.2016 r.); A. Łazowski, *Procedural Steps towards Brexit*, <https://www.ceps.eu/publications/procedural-steps-towards-brexit> (dostęp: 27.12.2016 r.); P. Craig, *Brexit: a Drama in six Acts*, <http://ssrn.com/abstract=2807975> (dostęp: 25.08.2016). Zob. też German Law Journal 2016, vol. 17, *passim*.

Umowa ta nie może jednak zmienić postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE, zawierana ma być bowiem jedynie przez UE, do zmiany natomiast TUE i TFUE konieczny jest zaś traktat rewizyjny, zawierany przez wszystkie państwa członkowskie Unii (w tym wypadku już bez udziału Zjednoczonego Królestwa). Bez wątpienia uproszczona procedura zmiany traktatów (tzw. procedura kładki) nie jest w tym kontekście adekwatna. Zakres traktatu rewizyjnego musi obejmować wykreślenie z traktatów oraz unijnego prawa pochodnego wszystkich postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa, czyli przeprowadzać zabieg – od strony zakresu regulacyjnego – w pewnym sensie odwrotny w stosunku do traktatu akcesyjnego.

Treść tego traktatu zostanie z pewnością ograniczona do niezbędnego minimum¹⁰⁸. Dotyczyć będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że wiele kontrowersyjnych spraw zostanie rozwiązanych „automatycznie”, względnie da się je rozstrzygnąć w inny sposób. Przykładowo: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważne znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną.

Traktatowi takiemu nadana zostanie zapewne forma „małego” traktatu rewizyjnego („protokołu”, na wzór – niedawno przyjętych – protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego). Niemniej będzie on musiał zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie (bez Zjednoczonego Królestwa), a jego wejście w życie musi być skorelowane z dniem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Tak więc traktat taki musi być wynegocjowany i ratyfikowany stosunkowo szybko i „czekać” na dzień wejścia w życie umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

¹⁰⁸ Zob. J. Barcz, *Brexit: w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i nast.

Nie należy spodziewać się, aby – ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu *Brexitu* – ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji. Podobne podejście było jednoznaczne na różnych etapach dyskusji nad przeprowadzeniem koniecznych reform UE, gdy rozważano możliwość „skorzystania” z traktatów akcesyjnych. W przypadku Chorwacji zdecydowanie odrzucono propozycje przeprowadzenia na mocy traktatu akcesyjnego zmian w TFUE niezbędnych do ustanowienia EMS (uzupełnienie art. 136 TFUE). Sięgnięto ostatecznie do procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE). W przypadku nadania charakteru prawnego gwarancjom udzielonym Irlandii w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony skorzystano z odrębnego traktatu rewizyjnego, który nazwano protokołem.

Z pewnością więc *Brexit*, mimo że będzie miał również poważne konsekwencje instytucjonalne dla UE, nie stwarza możliwości przeprowadzenia „przy okazji” poważniejszych zmian w ustroju Unii, nie związanych bezpośrednio z wyjściem Zjednoczonego Królestwa.

4. *Rewizja traktatów związana z reformą lizbońskiej Unii Europejskiej.* Wejście w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.) nie zakończyło reformy ustrojowej Unii. W ramach tzw. pakietu lizbońskiego podjęto szereg ważnych działań implementacyjnych. Trwa również dogłębna dyskusja nad kierunkami dalszych reform, której wspólnym mianownikiem jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE. Rozważane reformy mają różny charakter, część z nich można wprowadzić w obecnie obowiązujących ramach traktatowych, część wymagać będzie rewizji Traktatów¹⁰⁹. W ramach tych reform mieści się w pełni postulat ustanowienia tzw. czerwonej kartki, umacniający rolę parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym. Można taką

¹⁰⁹ Zob. szczegółowo J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, PiP 2016, nr 7, s. 29–34.

czerwoną kartkę ustanowić na mocy decyzji Rady UE, choć zważyć należy, aby nawiązanie do formuły zawartej w „Nowym porozumieniu”, które miało ułatwić pozostanie Zjednoczonego Królestwa w UE, nie zostało wykorzystane przez najbardziej zamożne państwa członkowskie UE do ponownego wprowadzenia do negocjacji sprawy ograniczeń świadczeń socjalnych dla przemieszczających się pracowników najemnych (a takie ograniczenia zawarte były w „Nowym porozumieniu”, które stało się bezprzedmiotowe wraz z decyzją o opuszczeniu przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej)¹¹⁰.

Dwa natomiast, nadal otwarte problemy mają nie tylko istotne znaczenie ustrojowe dla Unii, lecz również dla statusu państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym. Chodzi o finalną decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej (do tej pory utrzymywana jest zasada „jedno państwo – jeden komisarz”)¹¹¹ oraz o ustalenie trwałego mechanizmu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (obecna decyzja Rady Europejskiej w tej sprawie¹¹² odwoływała się nie tyle do postulowanej w TUE zasady degresywnej proporcjonalności, co raczej była rodzajem kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będącego wynikiem różnego rodzaju zaszczości politycznych). W obu tych sprawach, mających istotne znaczenie dla interesów Polski, finalne decyzje mają zapaść do 2019 r., a więc znajdują się one – jak wspomniano - na stole negocjacyjnym już w 2017 r.

Co do zasady nie wymagają one rewizji Traktatów (stosowne decyzje podejmuje bowiem Rada Europejska na podstawie art. 14 ust. 2 TUE w przypadku Parlamentu Europejskiego i na podstawie art. 17 ust. 5 TUE w przypadku Komisji Europejskiej), chyba że decyzji o zmniejszeniu liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich miałyby

¹¹⁰ Por. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania – prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4, *passim*.

¹¹¹ Decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE z 22.05.2013 r., Dz.Urz. L165, s. 98.

¹¹² Decyzja Rady Europejskiej 2013/312/UE z 28.06.2013 r., Dz.Urz. L 181, s. 57.

towarzyszyć (postulowane) zróżnicowanie ich statusu (komisarze „starsi” i komisarze „młodszy”). Nie należy się jednak raczej spodziewać, że państwa członkowskie zdecydują się w najbliższych latach na rewizję traktatów tylko z powodu tego rodzaju reform.

Jednym z najpoważniejszych problemów, wynikającym nie tyle bezpośrednio z reform przeprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, co z rozwoju praktyki, jest skoncentrowanie władzy politycznej w Radzie Europejskiej (podejmowanie zasadniczych decyzji) oraz objęcie personalnej odpowiedzialności szefów państw lub rządów nad ich realizacją (zarządzanie *top-down*), będące po części następstwem osłabienia innych instytucji, zwłaszcza Komisji Europejskiej i pewnej deprecjacji roli Rady UE (w tym prezydencji rotacyjnej). Jak wspomniano, owa „nowa międzyrządowość” zachwiała równowagą międzyinstytucjonalną oraz doprowadziła do zdominowania procesu decyzyjnego przez państwa najsilniejsze. Wyjścia z tej sytuacji upatruje się przede wszystkim w koncepcji „skutecznego zarządu” (*executive government*)¹¹³. Rzecz jednak w tym, że koncepcja „skutecznego zarządu” wprowadzana jest w ramach procesu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (m.in. obejmuje ona dalsze umocnienie organów UGiW, zwłaszcza Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy) oraz budowanej na podstawie strefy euro „unii politycznej”, prowadząc do coraz bardziej zdecydowanego wyodrębniania się strefy euro w Unii Europejskiej. Koncepcja „skutecznego zarządu” bliska jest tzw. metodzie wspólnotowej uzupełnionej wprowadzaniem skutecznego, stałego przewodnictwa w organach strefy euro, umocnieniem pozycji EBC oraz poszukiwaniem legitymacji demokratycznej przede wszystkim po stronie parlamentów narodowych państw członkowskich strefy euro. Dochodzi do tego wyraźne wyodrębnianie się organów strefy euro w stosunku do unijnych instytucji.

¹¹³ F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU*, [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland–Oregon 2015, s. 306. W ocenie autora, „*The EU and the Eurozone need strong, responsive institutions which can give voice to the peoples of our Union of States and citizens – because when voice is lacking, exit becomes the solution*”.

Jak wspomniano, jest to jedno z poważniejszych wyzwań dotyczących zarówno konstrukcji Unii Europejskiej, jak i jej systemu instytucjonalnego. W tej sprawie koncepcja partii „Prawo i Sprawiedliwość” (przynajmniej w świetle dotychczas zarysowanych postulatów reformy Unii) jest całkowicie niezborna. Postulowane, dalsze wzmocnienie Rady Europejskiej (metody międzyrządowej) (na czym miałyby ono polegać?), i paralelne osłabienie Komisji Europejskiej (również, na czym miałyby ono polegać?), to prosta droga do utrwalenia „nowej międzyrządowości”. Z kolei dystansowanie się wobec wejścia do strefy euro i „skutecznego zarządu” w UE, to droga do fragmentacji Unii i marginalizacji Polski w procesie integracji europejskiej. Postulowane zmiany „funkcji” Komisji Europejskiej powinny natomiast brać pod uwagę, że Komisja – jako „strażnik traktatów” – jest również gwarantem zasady solidarności i stoi na straży interesów państw mniejszych i mniej zamożnych, w tym Polski.

5. *Wyzwania ustrojowe związane z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW.* Zasadnicze wyzwanie ustrojowe, z którym bez wątplenia związana jest konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego, odnosi się do ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, w ramach której – na podstawie strefy euro – powołana ma być „unia polityczna”. Skonkretyzowane plany¹¹⁴ są konsekwentnie realizowane i mają być sfinalizowane „do 2025 roku”.

¹¹⁴ Podstawowe znaczenie ma Komunikat Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r., *Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej*, Bruksela, COM(2012)777 final. Zob. też Komunikat Komisji Europejskiej z 30.11.2012 r., *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Bruksela, COM(2012)777 final/2/Corrigendum. Został on rozwinięty w raporcie przygotowanym i przedstawionym 5.12.2012 r. przez ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (*Towards a genuine economic and monetary union*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf, dostęp: 27.12.2016 r.). Por. późniejszy raport przewodniczącego Rady Europejskiej z 12.10.2013 r. (*Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*); komunikat Komisji Europejskiej z 20.03.2013 r., *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*, COM(2013)165 final. Ostatnio został sprecyzowany w tzw. planie pięciu przewodniczących J.C. Junckera (Przewodniczącego Komisji), D. Tuska (Przewodniczącego szczytu strefy euro), J. Dijsselbloema (Przewodniczącego Eurogrupy), M. Schulza (Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego), M. Draghiego (Prezesa Europejskiego Banku Centralnego) z 21.06.2015 r. Zob. też komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 22.06.2015 r., *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*.

W sprawie pojęcia „unii politycznej” nie ma co prawda jasności¹¹⁵, niemniej jednoznacznym celem planu jest wprowadzenie – obok wspólnej polityki pieniężnej i unii bankowej – również unii fiskalnej oraz „rzeczywistej” unii gospodarczej¹¹⁶, wspartej „skutecznym zarządzaniem”, a także rozszerzeniem kompetencji UE (strefy euro), zwłaszcza na ważne obszary polityki społecznej (w tym zatrudnienia, zdrowia i zaopatrzenia emerytalnego), mających wpływ na podniesienie konkurencyjności państw¹¹⁷.

Towarzyszą temu plany (już po części realizowane) odpowiednich reform ustrojowych:

- na szczeblu politycznym zarządzanie strefą euro (unią polityczną) koncentruje się w (już istniejącym) odrębnym Szczycie strefy euro,
- kompetencja prawodawcza w tym obszarze ma być sprawowana przez obecną Eurogrupę, podniesioną do rangi składu Rady EU (ale oczywiście ograniczonego do ministrów finansów państw strefy euro);
- planowanemu wyodrębnieniu budżetu strefy euro towarzyszyć musi ustanowienie odrębnej procedury budżetowej, „skarbu” strefy euro (w optymalnym wariantcie umocowanemu w Komisji

¹¹⁵ Por. A. Somek, *What is Political Union?*, German Law Journal 2013, nr 5, vol 14, *passim*.

¹¹⁶ Por. Ch. Calliess, *The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform*, [w:] *What Form of Government...*, s. 37 i n.

¹¹⁷ Obszary te zostały w 2011 r. zdefiniowane w porozumieniu politycznym Pakiet Euro Plus, stanowiącym załącznik I do konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z 24–25.03.2011 r. (EUCO 10/11, s. 14; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-INIT/pl/pdf>; dostęp: 27.12.2016 r.). Dotychczas przeprowadzane reformy (np. w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego lub polityce zdrowia publicznego) objęte były zobowiązaniami politycznymi na szczeblu Rady Europejskiej.

Europejskiej i ustanowienie podstawy prawnej dla nowego podatku;

- konsekwencją wyodrębnienia legislacyjnego i budżetowego strefy euro jest konieczność reformy Parlamentu Europejskiego (rozważania oscylują od wyodrębnienia parlamentu strefy euro względnie izby strefy euro w Parlamencie Europejskim do (bardziej prawdopodobnego) wyodrębnienia głosowania w Parlamencie Europejskim nad „sprawami euro”, ograniczonego jedynie do deputowanych z państw należących do tej strefy;
- kolejne reformy mają polegać na włączeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności do *acquis* unijnego (co przewiduje Traktat ustanawiający EMS) oraz przekształcenie EMS w Europejski Fundusz Walutowy, na dalszym umocnieniu pozycji Europejskiego Banku Centralnego, ustanowieniu mechanizmu ingerowania w budżety narodowe, rozszerzeniu formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz formuły tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, mocnieniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości (obecnie ograniczonej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu)¹¹⁸.

Już ten pobieżny przegląd przeprowadzanych i planowanych reform strefy euro świadczy o znaczącej jej autonomizacji w systemie instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej¹¹⁹ oraz świadczy o przejmowaniu przez strefę euro roli „trzonu” (twardego jądra) procesu integracji europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że realizacja tych reform

¹¹⁸ Szczegółowo o aspektach ustrojowych przeprowadzanych oraz planowanych reform strefy euro zob. J. Barcz, *Głównie kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, publikacja elektroniczna w formule *Open Access*: http://www.janbarcz.republika.pl/teksty/J.Barcz%20-%20II_Glowne%20kierunki%20reformy%20ustrojowej%20post-lizbonskiej%20UE_2016.pdf (dostęp: 27.12.2016 r.).

¹¹⁹ Nie zapominajmy, że ważne dziedziny już zrealizowanej reformy wprowadzone zostały na mocy umów zawartych poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii: Traktat ustanawiający EMS i TUF.

wymagać będzie rewizji obecnie obowiązujących traktatów stanowiących podstawę UE.

Przed przejściem do nakreślenia scenariuszy realizacji powyższych reform odnotować należy, że proces tworzenia się „trzonu” procesu integracji europejskiej wokół strefy euro nie przebiega równomiernie. Należy raczej zakładać, że w ramach samej strefy euro („trzonu”) wykształci się „twarde jądro”, wyznaczone stopniem wydolności politycznej, gospodarczej, zaangażowaniem w konsolidację strefy Schengen (zwłaszcza wspólne rozwiązywanie problemu napływających do Europy uchodźców i emigrantów ekonomicznych oraz wkładem w kształtowanie się wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej (stała współpraca strukturalna i współdziałania przemysłów obronnych). Zarazem poza „trzonem” procesu integracji wykształcą się różne kręgi, począwszy od państw członkowskich UE, które starają się dołączyć do strefy euro, państw członkowskich UE dystansujących się wobec członkostwa w strefie euro, po kręgi zewnętrzne bliskiej współpracy z UE.

W ostatnim z wskazanych przypadków *Brexit* zapoczątkował interesującą dyskusję. Mimo zapowiedzi sprawnego przeprowadzenia *Brexitu*, bez wstępnych negocjacji, przed formalną notyfikacją przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wystąpienia z UE („nie ma negocjacji, bez notyfikacji”)¹²⁰, pojawiły się poważne propozycje, które miałyby zapewnić po *Brexicie* bliższe relacje Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską niż gwarantowane dotychczas stowarzyszeniem (w tym w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Przedłożona przez poważne europejskie *think tanki* koncepcja „Partnerstwa kontynentalnego”¹²¹ zakłada udział Zjednoczonego Królestwa w swobodach unijnego rynku wewnętrznego (poza przepływem osób) oraz polityce obronnej, przy

¹²⁰ Por. list przewodniczącego D. Tuska z 13.09.2016 r. przed szczytem w Bratysławie, http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647234_pl.pdf (dostęp: 27.12.2016 r.).

¹²¹ J. Pisani-Ferry, N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker, G.B. Wolff, *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/> (dostęp: 27.12.2016 r.).

wzmocnionym udziale w unijnym procesie decyzyjnym i pewnym wkładzie do unijnego budżetu.

Autorzy tej koncepcji wskazują, że mogłoby to być również rozwiązanie skierowane do państw zamierzających przystąpić do Unii, lecz dalekich od spełnienia wymaganych kryteriów (np. Turcja, czy w dalszej perspektywie Ukraina). Oby jednak koncepcja ta nie stała się jednocześnie „zaproszeniem” do „wyproszenia” z Unii Europejskiej takich obecnych państw członkowskich, które przestają spełniać wymagane kryteria (przede wszystkim w zakresie wspólnej unijnej aksjologii), dystansują się wobec wspólnego rozwiązywania istotnych dla Unii problemów (uchodźcy) oraz które zajęłyby stanowisko destruktywne wobec ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (reformy strefy euro) we wspólnych ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej.

6. *Jak i kiedy można przeprowadzić rewizję Traktatów.* Zasadniczy kierunek reform Unii Europejskiej koncentruje się na ustanawianiu „rzeczywistej” UGiW (reformie strefy euro). Wiąże się to z poważnymi wyzwaniami, również dla państw członkowskich UE pozostających poza strefą euro. Przy czym w ramach tej grupy należy odróżnić państwa spoza strefy euro, które zamierzają przyłączyć się do tej strefy i państwa członkowskie UE, które nie zamierzają wejść do strefy euro (przynajmniej w przewidywalnej perspektywie). Ta pierwsza grupa państw spoza strefy euro ma łatwiejsze zadanie: wspierać ona będzie ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, przystępując do kolejnych działań podejmowanych w tym celu. Na dalszy plan dla takich państw schodzi natomiast troska o zachowanie spójności ustrojowej całej Unii¹²².

Ze znacznie poważniejszymi wyzwaniami konfrontowane są państwa spoza strefy euro, które nie zamierzają do tej strefy przystąpić, względnie przesuwają takie przystąpienie w bliżej nieokreśloną przyszłość (jak obecnie Polska). Zasadnicza troska tych państw powinna być nakierowana

¹²² Należy to uwzględnić przy ocenie spójności stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej w sprawie reformy UE. Słowacja należy do strefy euro, a nawet Węgry deklarują wejście do tej strefy.

na zachowanie spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej. Będzie to zadanie tym trudniejsze, że wraz z zapowiedzią *Brexitu* ubyło z tej grupy Zjednoczone Królestwo, dotychczas zdecydowany rzecznik zachowania spójności ustrojowej Unii w warunkach konsolidowania się strefy euro¹²³.

Ramy czasowe dla finalizacji prac nad powyższą reformą Unii Europejskiej zarysowane są relatywnie precyzyjnie. Wiosną 2017 r. Komisja Europejska ma przedstawić „białą księgę” z propozycjami działań legislacyjnych na rzecz ustanowienia „rzeczywistej” UGiW. Ważną okolicznością polityczną są wybory parlamentarne w Niemczech oraz prezydenckie we Francji w 2017 r. Poważniejsza debata rozpocznie się więc w 2018 r. Natomiast – według przedłożonych planów – finalizacja prac miałaby nastąpić „do roku 2025”. Należy również brać pod uwagę, że *Brexit* raczej przyspieszy prace nad ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW i konsolidacją strefy euro.

Rozważenia wymaga jeszcze kolejny istotny problem: w jakiej formie powyższe zmiany zostaną przeprowadzone i jaki będą miały wpływ na spójność ustroju Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja tzw. kreatywnej elastyczności (*creative flexibility*)¹²⁴, przeprowadzania reformy w ramach istniejących możliwości określonych obecnym prawem UE (na podstawie prawa pochodnego względnie przy wykorzystaniu tzw. procedury kładki), wyczerpała się wraz z przyjęciem podstaw prawnych unii bankowej. Może ona być jeszcze w pewnym zakresie wykorzystywana, lecz bez wątpienia finalizacja ustanowienia „rzeczywistej” UGiW wymaga zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE w drodze traktatu rewizyjnego.

¹²³ Znalazło to wyraz jeszcze we wspomnianym „Nowym porozumieniu” z początku 2016 r., które miało ułatwić decyzję na rzecz pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE.

¹²⁴ Por. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe – Institut Jacques Delors 2014, <http://www.notre-europe.eu/media/eupoliticalinstitutionalevolution-menghi-ne-jdi-oct14.pdf?pdf=ok> (dostęp: 27.12.2016 r.).

Generalnym założeniem jest ustanowienie „rzeczywistej” UGiW stosownie do koncepcji „elastycznej integracji”¹²⁵ (przy zachowaniu spójności ustrojowej Unii Europejskiej, w jej ramach instytucjonalno-prawnych). Wymagać to więc będzie zawarcia traktatu rewizyjnego (zwykła procedura zmiany traktatów stanowiących podstawę UE – art. 48 ust. 2–5 TUE).

Wariant optymalny takiego traktatu rewizyjnego – z punktu widzenia zachowania spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej – przedstawił ostatnio A. Duff, sumując dotychczasowe propozycje transformacji strefy euro w „unię polityczną”¹²⁶. W tym ujęciu dostosowania ustrojowe w ramach całej Unii do ustanowienia „rzeczywistej” UGiW powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum oraz powinny tym dostosowaniom towarzyszyć „klauzule otwartości”, umożliwiające przyłączenie się państw spoza strefy euro do podejmowanych poszczególnych środków, łącznie z utrzymaniem otwartości wejścia do strefy euro („rzeczywistej” UGiW). Dostosowania te powinny zostać wprowadzone do Unii Europejskiej na mocy „małego” traktatu rewizyjnego, mającego formę protokołu dołączonego do traktatów stanowiących podstawę UE (a więc w formule protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego).

Można się więc spodziewać, że po obecnym etapie „politycznych” prac przygotowawczych oraz skonkretyzowaniu działań legislacyjnych wiosną 2017 r., w latach 2018–2019 rozpoczną się konkretne prace nad traktatem rewizyjnym, nakierowanym na finalizację „rzeczywistej” UGiW, tak aby – po podpisaniu – mógł on wejść w życie przed 2025 r.¹²⁷ Wariant taki zakłada jednak przyzwolenie wszystkich państw członkowskich (nie

¹²⁵ Por. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, PiP 2015, nr 5, s. 19 i n.

¹²⁶ A. Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the Eurozone*, European Policy Centre 2016, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf (dostęp: 27.12.2016 r.).

¹²⁷ Około dwóch lat zajmuje procedura ratyfikacyjna w państwach członkowskich.

tylko państw strefy euro), bowiem traktat rewizyjny (nawet „mały”) musi być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

W tym właśnie tkwi słabość powyższej koncepcji. W przypadku jednak obstrukcji ze strony państwa lub państw spoza strefy euro w grę wchodzi warianty inne, prowadzące w mniejszym lub większym stopniu do fragmentacji ustrojowej Unii Europejskiej. Wariantem „łagodniejszym” byłoby wprowadzenie do art. 48 TUE zmienionej formy traktatu rewizyjnego, która umożliwiałaby wejście w życie traktatu rewizyjnego w odniesieniu go grupy państw członkowskich, które taki traktat ratyfikują. Pozostałe państwa członkowskie pozostawałyby przy tym „co jest”, nie uczestnicząc w kolejnym etapie rozwoju Unii. Jednak i ten wariant, jak łatwo zauważyć, obciążony jest koniecznością uprzedniego zawarcia traktatu rewizyjnego zmieniającego postanowienia art. 48 TUE, wymagającego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Natomiast wariantem „skrajnym” byłoby – co postulowano już w 2013 r. przez tzw. *Glienicker Gruppe*¹²⁸ – zawarcie odrębnego „Traktatu euro” (*Eurotreaty*) poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej. Byłoby to ponowne sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej (tj. uregulowanie przez grupę państw członkowskich UE ważnych obszarów regulowanych traktatami w umowie międzynarodowej zawartej poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE). W świetle granic wytyczonych dla takich umów w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.11.2012 r.¹²⁹, zawarcie takiego traktatu jedynie przez państwa strefy euro byłoby równoznaczne z wyjściem poza ramy prawno-instytucjonalne Unii Europejskiej (naruszeniem tych ram) i z formalną fragmentacją procesu integracji europejskiej.

¹²⁸ *Glienicker Gruppe. Towards a Euro Union*, <http://www.glienickergruppe.de/english.html> (dostęp: 27.12.2016 r.).

¹²⁹ C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland i The Attorney General*, UE:C.2013:756.

Niemniej wariant taki nie jest wykluczony. Jako środek ostateczny wskazywany jest on zarówno w dokumentach unijnych, jak i w miarodajnych analizach doktrynalnych, odwołujących się do stopnia politycznej determinacji wiodących państw strefy euro, nakierowanej na sfinalizowanie „rzeczywistej” UGiW¹³⁰.

*

W najbliższych latach nie ma co liczyć na poważniejsze reformy ustrojowe UE, które polegałyby na rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Od strony „konstrukcji unijnej” znalezienie formuły poradzenia sobie m.in. z kryzysem związanym z napływem uchodźców i emigrantów ekonomicznych z państw trzecich wymaga nie tyle rewizji TUE i TFUE, co podjęcia stosownych ustaleń politycznych między państwami członkowskimi. Podstawa prawna w traktatach dla niezbędnych, wspólnych działań jest wystarczająca. Podobnie w sprawie umocnienia wspólnej polityki obronnej zmiany TUE nie są konieczne. Zawiera on rozwiązania instytucjonalno-prawne wystarczające, a rozbudowa wspólnej obrony jest wyłącznie kwestią woli politycznej państw członkowskich UE.

Optymalnym natomiast rozwiązaniem dla Polski w świetle procesu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW byłoby szybkie wejście do strefy euro, co zapewniłoby wejście do „trzonu” decyzyjnego procesu integracji europejskiej (zwłaszcza gdy na „wypełnienie” czeka luka pozostawiona przez Zjednoczone Królestwo) oraz pełen udział w pracach nad głównym nurtem reform ustrojowych Unii. Ponieważ rząd „Prawa i Sprawiedliwości” raczej odrzuca taką strategię, pozostaje zadbanie o to, aby – w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW – Unia Europejska zachowała spójność ustrojową, a proces integracji europejskiej nie uległ fragmentacji.

Należy mieć również na uwadze, że – wobec narastającego tempa reformy strefy euro – „renacjonalizacja kompetencji Unii” wcale nie musi polegać na „wycofaniu” kompetencji już Unii uprzednio powierzonych. Wystarczy, że państwo członkowskie blokować będzie powierzenie na

¹³⁰ Ch. Calliess, *The Governance Framework...*, s. 56.

rzecz Unii kolejnych kompetencji względnie nie będzie włączać się do nowych działań. Unia wyraźnie zaczyna rozwijać się metodą „wielu prędkości”. „Rzeczywista” UGiW zdecydowanie zmierza w kierunku „unii politycznej”. Państwa spoza tej strefy, by zachować przynależność do „trzonu” procesu integracji europejskiej, mogą bądź przyjąć i realizować strategię wejścia do strefy euro, bądź (przynajmniej) działać konstruktywnie na rzecz zachowania spójności instytucjonalno-prawnej (zróżnicowanej) Unii Europejskiej.

Tertium non datur. Działania wyłącznie destrukcyjne wobec takiego rozwoju ustrojowego Unii prowadzą prostą drogą albo do marginalizacji państwa członkowskiego w procesie integracji europejskiej, albo w ogóle do jego wyłączenia z takiego procesu.

Zróżnicowana Unia Europejska

Wyzwania instytucjonalne związane z ustanawianiem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej

Tekst referatu wygłoszonego 30 maja 2017 r. podczas konferencji – *60 lat Traktatów Rzymskich. Wyzwania rozwojowe Polski w Europie.*

Przyszłość Unii Europejskiej, zorganizowanej przez Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Rozdział w pracy zbiorowej *Aspekty polityczno-społeczne, ekonomiczne i prawne przyszłości Unii Europejskiej* (red. I. Kraś, R. Kubicki, T. Wallas), Warszawa 2018 (s. 191 i nast.)

1. Wstęp

Dyskusja nad wewnętrznym różnicowaniem się Unii Europejskiej trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła ona od fazy dyskusji politycznych i doktrynalnych do etapu faktycznego różnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary objęte procesem integracji. W ostatnich latach zróżnicowanie wewnętrzne Unii stało się faktem, a do tego balansuje niebezpiecznie na krawędzi fragmentacji (czyli rozczłonkowania) procesu integracji europejskiej¹³¹. Skrajnym wyrazem tego zjawiska stał się *Brexit*, czyli rozpoczęty proces występowania z Unii Europejskiej Zjednoczonego Królestwa.

Na taki stan rzeczy złożyło się szereg czynników:

¹³¹ Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016 (Open Access: www.janbarcz.prv.pl).

- Z jednej strony zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej jest naturalnym procesem związanym z różnym stopniem angażowania się państw w proces integracji, w zależności od ich wydolności gospodarczej i politycznej oraz interesów narodowych. Ten czynnik bez wątpienia jest stymulowany zarówno radykalnym wzrostem liczby państw członkowskich (zwłaszcza w następstwie „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej), jak i poszerzaniem zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (w tym przypadku punktem kulminacyjnym był Traktat z Lizbony, które objął spójnymi ramami organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej – obszary uprzednich trzech filarów, o różnym charakterze prawnym).
- Z drugiej strony wystąpiło w ostatnich latach (zwłaszcza pod wpływem kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro) szereg okoliczności, które „wyostrzyły” różnicowanie się wewnętrzne Unii Europejskiej, a w ostatnich miesiącach wprowadziły zagadnienie to do politycznej debaty europejskiej, jako jeden z zasadniczych problemów procesu integracji europejskiej. Do okoliczności takich należy zaliczyć przede wszystkim reformę strefy euro (rozpoczętą pod wpływem wspomnianego wyżej kryzysu finansowego), która prowadzi do coraz mocniejszej autonomizacji strefy euro w ramach Unii Europejskiej i do przejmowania przez tę strefę roli „trzonu” procesu integracji europejskiej. Należą do nich również inne ważne zjawiska: zmiany w ramach unijnego rynku wewnętrznego, nakierowane na podniesienie jego efektywności głównie w kręgu najzamożniejszych państw członkowskich (przykładem sztywnym są próby ograniczania mobilności pracowników, zwłaszcza tzw. pracowników delegowanych), rysujący się program budowania wspólnej polityki obrony, odwołujący do – jako głównej przesłanki - tworzenia wspólnego rynku obronnego (czyli zacieśnienia współdziałania przemysłu zbrojeniowego), podziały w podejściu do polityki energetycznej, czy podziały w ramach najbardziej aktualnego problemu związanego z gwałtownym napływem do Unii dużych fal uchodźców i emigrantów ekonomicznych.

Powyższe okoliczności uwidoczniły w debacie politycznej istotną zmianę głównego paradygmatu procesu integracji europejskiej¹³², który przez pierwsze dziesiątki lat sprowadzał się do założenia: im więcej spójności w procesie integracji europejskiej (umacnianie metody wspólnotowej), tym większa jej efektywność i sprawność. Od kilkunastu lat zmiana tego paradygmatu zaczęła wyrażać się w tym, że wykształcają się grupy państw członkowskich w różnym zakresie zaangażowane w poszczególne obszary procesu integracji (Unia Gospodarcza i Walutowa ze strefą euro, obszar Schengen, wzmocniona współpraca i stała współpraca strukturalna, liczne *opt-outy* niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Zjednoczonego Królestwa).

Nowy paradygmat procesu integracji europejskiej odwołuje się do wewnętrznego zróżnicowania w ramach Unii Europejskiej, a związany z tym fundamentalny dylemat brzmi: czy zróżnicowanie takie można wykorzystać do podniesienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności (również w skali globalnej), czy też będzie ono prowadziło do fragmentacji tego procesu. Pierwsze z tych ujęć, na realizację którego nakierowane są obecne projekty reformy Unii Europejskiej, określane jest jako „integracja elastyczna”, drugie natomiast – którego wykluczyć niestety nie można – jako „integracja zróżnicowana”¹³³.

Kulminacyjnym wyrazem wprowadzenia do europejskiej debaty publicznej powyższego dylematu jest „Biała księga w sprawie przyszłości Europy”, opublikowana przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w

¹³² Na przykład: A. Ott, *A Flexible Future for the European Union: the Way forward or a Way out?*, in *Reconciling the Deepening and Widening of the EU*, The Hague 2007, eds. S. Blockmans and S. Prechal; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013.

¹³³ J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015, z. 4.

związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich¹³⁴. Spośród pięciu poddanych tam pod dyskusję scenariuszy dalszej reformy Unii Europejskiej, scenariusz trzeci zatytułowany jest – „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej”¹³⁵. Scenariusz ten przewiduje, że „niektóre państwa członkowskie będą chciały w węższym gronie osiągnąć więcej”. Powstawać więc będą „koalicje chętnych”, mające na celu współpracę w konkretnych obszarach”, w następstwie czego „nowe grupy państw członkowskich będą zawierać uzgodnienia prawne i budżetowe w celu pogłębienia współpracy w wybranych dziedzinach”¹³⁶.

Rzecz jednak w tym, że właśnie powyższy scenariusz jest nie tyle jedną z propozycji reform, co scenariuszem reform od kilku lat już realizowanych. Wynika to jednoznacznie z dokumentu programowego, przedłożonego przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r. i dotyczącego dalszych kierunków reformy strefy euro – „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”¹³⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie jedynie jeden z aspektów reform strefy euro w świetle procesu „różnicującej się” wewnątrz Unii Europejskiej – konsekwencje tej reformy dla ustroju instytucjonalnego Unii¹³⁸. Niezmiernie ważnym i interesującym problemem z tym powiązany jest kwestia procedur wprowadzania takich reform. Unia Europejska jest bowiem wspólnotą prawa, w przeprowadzane reformy muszą mieścić się w jej ramach instytucjonalno-prawnych. W przeciwnym

¹³⁴ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2015 r.* Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

¹³⁵ Ibidem, s. 20 i nast.

¹³⁶ Ibidem, s. 20.

¹³⁷ *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej.* Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

¹³⁸ Szerzej: F. Fabrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press 2016.

wypadku konsekwencją byłaby fragmentacja procesu integracji europejskiej.

2. Dotychczasowe plany zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro

Wobec kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską¹³⁹. Po działaniach doraźnych, podejmowanych w ramach tzw. mechanizmu greckiego, w latach 2010-2012 ustanowiono stały mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności), którego ustanowienie wymagało (przeprowadzonej skutecznie za pośrednictwem tzw. procedury kładki) rewizji TFUE (uzupełnienia art. 136 TFUE), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu oraz zarządzanie gospodarcze (przyjęto akty prawne składające się na Sześciopak i Dwupak), w końcu – co prawda na podstawie środka międzyrządowego (Traktat o unii fiskalnej) – umocniono dodatkowo Pakt Stabilności i Wzrostu, zwłaszcza zaś ustanowiono podwaliny dla harmonizacji polityki budżetowej państw członkowskich (przede wszystkim strefy euro) oraz dla umocnienia instytucjonalnego strefy euro (m.in. podstawa prawna w TUF dla odrębnego szczytu strefy euro). Umacniano również koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, ustanawiając m.in. Semestr europejski.

Z czasem tego rodzaju działania *ad hoc* ujęte zostały w zwarty plan reformy strefy euro, określany jako ustanawianie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej. Program wyjściowy tej reformy zawarty został w Komunikacie Komisji Europejskiej – *„Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej: otwarcie europejskiej debaty”* z 28 listopada 2012 r.¹⁴⁰, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym

¹³⁹ M. Schinas, *The EU in 2030: a long-term view of Europe in a changing world: keeping the values, changing the attitudes*, Centre for European Studies 2012.

¹⁴⁰ *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*. Komisja Europejska Bruksela, dnia 28.11.2012 r. COM(2012) 777. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty*

przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)¹⁴¹ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. – „*W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*”¹⁴². Następnie plany powyższe zostały zaktualizowane i uzupełnione w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. Planie pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi – „*Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*”¹⁴³.

Skonkretyzowany w powyższych planach program reformy strefy euro realizowany jest konsekwentnie w trzech zasadniczych dziedzinach: dopełnienia unii finansowej (zwłaszcza ustanowienia unii bankowej i unii rynków kapitałowych), unii fiskalnej i unii gospodarczej¹⁴⁴. Natomiast jego ukoronowaniem (do roku 2025) ma być ustanowienie „rzeczywistej” UGiW,

europejskiej, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum.

¹⁴¹ *Towards a genuine economic and monetary union* (raport przygotowany przez Przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, Przewodniczącym Eurogrupy, Jean-Claude Junckerem i Prezesem EBC, Mario Draghim). Por. również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*. Brussels, 12 Octobre 2013.

¹⁴² Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

¹⁴³ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r. - W Sprawozdaniu pięciu przewodniczących określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. W komunikacie wskazane są inne, powiązane ze Sprawozdaniem czterech przewodniczących dokumenty unijne. Dalej powoływane jako: *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

¹⁴⁴ Stan realizacji opisany jest zwięźle w ostatnim dokumencie Komisji Europejskiej – *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*

co prowadziłooby w konsekwencji do „unii politycznej” - „posiadającej odpowiednią suwerenność nad swoim budżetem centralnym stanowiącym jego własny mechanizm zdolności fiskalnej oraz wyposażoną w środki nakładania decyzji budżetowych i gospodarczych na jej członków, w szczególnych oraz ściśle określonych okolicznościach”¹⁴⁵.

Przyjrzyjmy się bliżej propozycjom zawartym w powyższych pierwotnych dokumentach, odnoszących się do - niezbędnych w kontekście reform merytorycznych - zmian instytucjonalnych. Będzie to stanowiło punkt odniesienia dla oceny, w jakim kierunku ewoluują propozycje zawarte w ostatnim dokumencie Komisji Europejskiej, przedłożonym 31 maja 2017 r. Jak zobaczymy, w dziedzinie tej występuje konsekwencja, a przedłożone uprzednio propozycje są „uściślane”, w kierunku realistycznych rozwiązań, nadających się do realizacji.

Zważyć więc przede wszystkim należy, że w pierwotnych planach Komisji Europejskiej (2012/2013) i w Planie pięciu przewodniczących (2015) przewidywano ustanowienie „mechanizm zdolności finansowej dla strefy euro” (własnego budżetu strefy euro) wraz z „funkcją stabilizacyjną”, oznaczające odejście od obecnego modelu UGiW, opierającej się na krajowych politykach fiskalnych, stabilizowanych na mocy postanowień TFUE i Paktu Stabilności i Wzrostu i przeniesienie „funkcji stabilizacyjnej” polityki fiskalnej na poziom unijny¹⁴⁶. Realizacja takiego projektu wymagałaby poważnych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej (UGiW), w ramach których proponowano m.in.:

- stworzenia podstawy prawnej dla ustanowienia funduszu służącego celom stabilizacji makroekonomicznej (wychodzącej poza obecny zakres art. 136 TFUE);
- ustanowienia odrębnej, szczególnej procedury budżetowej i

145 *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie europejskiej debaty ...*, s. 36.

146 Tamże, s. 35/36.

dotyczącej zasobów własnych strefy euro;

- stworzenie podstawy prawnej dla nowego opodatkowania na szczeblu unijnym lub możliwości zwiększenia dochodów poprzez zadłużenie na rynkach (obecnie art. 310 i 311 TFUE wykluczają taką możliwość);
- ustanowienia w ramach Komisji „Skarbu UGiW”, który zajmowałby się „organizacją wspólnych polityk w powiązaniu z mechanizmem wspólnej zdolności fiskalnej w zakresie, w jakim wymagają one wspólnych zasobów i/lub wspólnego zaciągania pożyczek. Taki ‘Skarb’ będzie stanowił nową władzę budżetową i zarządzał wspólnymi zasobami. Musiałby nim kierować wysoki rangą członek Komisji, jak np. Wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i pieniężne oraz euro, we właściwej koordynacji z komisarzem ds. budżetu i z pomocą odpowiednich struktur kolegialnych”¹⁴⁷;
- włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności w ramy prawne UE: byłoby to prawdopodobnie możliwe na mocy obecnie obowiązujących Traktatów (na podstawie decyzji Rady podjętej na mocy art. 352 TFUE oraz zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych UE), niemniej Komisja Europejska jednoznacznie preferowała włączenie EMS w ramy prawne UE w drodze rewizji Traktatów stanowiących podstaw UE (ze względu na wagę polityczną i finansową sprawy oraz pożądane ustanowienie szczególnej procedury decyzyjnej w sprawach EMS, łącznie z zagwarantowaniem odpowiedniej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego).

Natomiast jeśli chodzi o finalne ustanowienie „rzeczywistej” UGiW („unii politycznej” w ramach strefy euro), to proponowane w pierwotnych dokumentach były m.in. następujące reformy ustrojowe¹⁴⁸:

¹⁴⁷ Tamże, s. 38.

¹⁴⁸ Tamże, s. 40 i nast.

- zapewnienie legitymacji demokratycznej unii politycznej: zasadnicze znaczenie przypisywano Parlamentowi Europejskiemu jako instytucji unijnej włączonej w unijny proces decyzyjny; zarazem rosnąć powinna rola parlamentów narodowych, jednak przede wszystkim „w zapewnieniu legitymacji działań państw członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie, ale przede wszystkim w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i gospodarczej, nawet jeżeli będzie ona jeszcze ściślej koordynowana przez UE”; umocnieniu powinna ulec również współpraca między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (zgodnie z Protokołem nr 1 i art. 13 TUF);
- szczególnym zadaniom Parlamentu Europejskiego wychodziłyby na przeciw dostosowania jego organizacji wewnętrznej, przede wszystkim powołanie specjalnej komisję ds. euro odpowiedzialnej za kontrolowanie i podejmowanie decyzji dotyczących strefy euro; taka specjalna komisja ds. euro mogłaby docelowo otrzymać specjalne uprawnienia, znacznie szersze w stosunku do pozostałych komisji Parlamentu Europejskiego: odgrywania istotniejszej roli na poszczególnych etapach prac parlamentarnych (w sprawach strefy euro), czy nawet podejmowania pewnych decyzji w imieniu plenum;
- połączenie obecnych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych dotyczących zatrudnienia (obecnie odrębne podstawy prawne) w jeden instrument, wyrażający wieloletnie priorytety Unii, przyjmowany w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;
- ustanowienie podstawy prawnej dla podejmowania decyzji na szczeblu UE w sprawie ingerowania w budżety krajowe; miałaby ona charakter aktu ustawodawczego, przyjmowanego w drodze specjalnej procedury ustawodawczej (obejmującej tylko jedno

czytanie - chodziłoby o zagwarantowanie odpowiedniego tempa podjęcia decyzji na szczeblu unijnym);

- niezależnie od ustanowienia „Skarbu UGiW” w Komisji Europejskiej należałoby nadal umacniać status wiceprzewodniczącego Komisji ds. gospodarczych i walutowych oraz euro, zwłaszcza powinien on mieć szczególne uprawnienia do utrzymywania stosunków ze specjalną komisją Parlamentu Europejskiego ds. euro;
- umocnienie statusu Eurogrupy: Komisja Europejska wstrzeźliwie podchodziła do propozycji nadania Eurogrupie uprawnień prawotwórczych (przekształcenia jej w Radę ds. Euro), bowiem wówczas państwa członkowskie UE spoza strefy euro byłyby na wszystkich szczeblach wyłączone ze spraw euro; opowiadała się raczej za ewolucją składów Rady UE w kierunku wykształcenia się również Rady ds. Euro;
- umocnienie „rozliczalności demokratycznej” Europejskiego Banku Centralnego: w zakresie w jakim EBC działa jako organ nadzoru bankowego proponowano wprowadzenie kontroli (budżetowej) ze strony Parlamentu Europejskiego; do art. 127 ust. 6 TFUE proponuje się wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej oraz zniesienie niektórych ograniczeń w zakresie jednolitego mechanizmu nadzorczego (m.in. wprowadzenie klauzuli *opt in* dla państw członkowskich UE spoza strefy euro oraz możliwości ich większego włączenia w mechanizm decyzyjny w EBC);
- przyznanie specjalnego statusu agencji europejskim urzędom nadzoru finansowego (zwiększenie ich skuteczności oraz „rozliczalności demokratycznej”);
- umocnienie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w dziedzinie UGiW: dopuszczenie postępowania wobec państw w trybie o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Traktatów -

poprzez wykreślenie ust. 10 z art. 126 TFUE, względnie – niezależnie od tego - również ustanowienie szczególnego postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE;

- zapewnienie jednolitości w reprezentacji zewnętrznej strefy euro (zwłaszcza w międzynarodowych organizacjach finansowych)¹⁴⁹.

3. Kontynuacja planów zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro w świetle Białej księgi i dokumentu Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.

Konkretyzacja programu reform strefy euro zawarta w „*Dokumencie*” Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. jest kontynuacją przedstawionego wyżej programu oraz zasadza się na już przeprowadzonych reformach. „*Dokument*” zakłada, nawiązując do wcześniejszych propozycji, finalizację programu do roku 2025 w rozbiciu na dwa etapy¹⁵⁰.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.
- W drugim etapie (w latach 2020 – 2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz – w

¹⁴⁹ Na temat tych propozycji również w kontekście ówczesnych dyskusji politycznych i doktrynalnych: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, Państwo i Prawo 2015, z. 7.

¹⁵⁰ Sumująco - *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 31 (szczegółowo – s. 19 i nast.).

dziedzinie unii fiskalnej – wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Na ten drugi okres miało by przypaść przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej strefy euro (Unii Europejskiej).

3.1. Program zmian instytucjonalnych

W „*Dokumencie*” skoncentrowano się na podstawowych reformach instytucjonalnych strefy euro, co nie oznacza, że inne elementy, określone w uprzednich planach Komisji Europejskiej i Planie pięciu przewodniczących zostają zdjęte z porządku dziennego (należy je z pewnością nadal brać pod uwagę). W „*Dokumencie*” skoncentrowano się więc i sprecyzowano program reformy instytucjonalnej strefy euro w następujących dziedzinach:

- Skupienia procesu decyzyjnego w ramach strefy euro (umocnienie Eurogrupy);
- Ustanowienia autonomicznego organu strefy euro, który zarządzałby najważniejszym obszarami tej strefy („Ministerstwo Skarbu” strefy euro);
- Uzgodnienia skutecznego balansu międzyinstytucjonalnego z uwzględnieniem nowych struktur;
- Określenia kierunków „rozliczalności” demokratycznej procesu decyzyjnego w ramach strefy euro;
- Zapewnienia strefie euro jednolitej reprezentacji zewnętrznej.

Umocnienie statusu Eurogrupy¹⁵¹: program reform idzie w trzech kierunkach, których realizacja radykalnie zmieni status Eurogrupy;

¹⁵¹ Tamże, s. 29.

po pierwsze – Eurogrupa miałaby docelowo zostać przekształcona w jedną z konfiguracji Rady EU (przy składzie ograniczonym do ministrów finansów państw strefy euro), miałaby więc kompetencje prawodawcze, ograniczone przedmiotowo do strefy euro;

po drugie – wzmocniła by się struktura wewnętrzna Eurogrupy, bowiem na jej czele miałby stanąć „stały przewodniczący”, który byłby zarazem przewodniczącym konfiguracji Rady UE/strefy euro; w konsekwencji konfiguracja ta – podobnie jak Rada ds. zagranicznych – wyłączona byłaby spod rotacyjnej prezydencji i zarządzana przez stałego przewodniczącego);

po trzecie – podobnie jak Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przewodniczący Eurogrupy byłby członkiem kolegium Komisji Europejskiej, przejmując tekę komisarza do spraw unii gospodarczej i walutowej.

„Ministerstwo Skarbu” strefy euro: pod tym pojęciem kryje się program skupienia zarządzania wszystkimi sprawami strefy euro przez organy tej strefy. Zakres przedmiotowy kompetencji takiego „Ministerstwa” obejmowałby:¹⁵² przejęcie od Komisji Europejskiej obecnych jej kompetencji odnoszących się do nadzoru gospodarczego i budżetowego nad strefą euro i jej państwami członkowskimi (przy wsparciu Europejskiej Rady Budżetowej), koordynację emisji nowego europejskiego „bezpiecznego składnika aktywów” i zarządzanie mechanizmem stabilizacji makroekonomicznej. W kontekście zakresu przedmiotowego kompetencji „Ministra Skarbu” strefy euro podkreślić należy, że w „*Dokumencie*” konkretyzuje się projekt ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro¹⁵³ oraz włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności do prawa UE i budowy - z wykorzystaniem doświadczeń EMS – Europejskiego Funduszu Walutowego. Kompetencje takiego EFW objęłyby „przynajmniej istniejące obecnie mechanizmy wsparcia płynnościowego dla państw członkowskich i ewentualnie wspólny

¹⁵² Tamże, s. 29.

¹⁵³ Tamże, s. 27.

mechanizm ochronny ostatniej instancji, który powstanie w przyszłości w ramach unii bankowej”.¹⁵⁴. Jeśli chodzi natomiast o umocowanie „Ministerstwa Finansów”, to byłoby ono podporządkowane Eurogrupie (podejmowanie decyzji)¹⁵⁵, a kierowałby nim „Minister Finansów”, który to urząd byłby powierzony przewodniczącemu Eurogupy i zarazem Rady UE/strefy euro¹⁵⁶.

Nowy balans międzyinstytucjonalny: realizacja powyższych propozycji skutkować będzie istotnymi zmianami w strukturze instytucjonalnej UE. Część wynikłych stąd problemów zostanie rozwiązana w następstwie „unii personalnych” - przewodniczącego Eurogupy, zarazem przewodniczącego nowego składu Rady UE/strefy euro, „Ministra Skarbu” i członka kolegium Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW (przypomnieć w tym kontekście należy potwierdzoną w praktyce unię personalną urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej i Przewodniczącego odrębnego szczytu euro). Natomiast węzłowe dla całej UE relacje między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz (kształtującymi się organami strefy euro) w sprawach dotyczących strefy euro, miałyby zostać doprecyzowane w porozumieniu międzyinstytucjonalnym – wpierv (do końca 2018 r.) zawartym między Komisją Europejską a Parlamentem Europejskim (wykorzystującym obecną praktykę, zwłaszcza w kwestiach dotyczącego Europejskiego Semestru i Paktu Stabilności i Wzrostu), a następnie rozszerzonym na inne instytucje i organy, w tym organy strefy euro (począwszy od Eurogrupy)¹⁵⁷.

„Rozliczalność demokratyczna”: mniej miejsca „Dokument” poświęca sprawie doprecyzowania formuły umocnienia roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (poza wskazanym wyżej porozumieniem instytucjonalnym). Jeśli chodzi o parlamenty narodowe, to

¹⁵⁴ Tamże, s. 30.

¹⁵⁵ Tamże, s. 29.

¹⁵⁶ Tamże, s. 30.

¹⁵⁷ Tamże, s. 29.

podkreśla się jedynie, że ministrowie finansów, członkowie Eurogupy, odpowiadają politycznie przed swoimi parlamentami narodowymi¹⁵⁸. „Wpisuje” się to w trend rozpoczęty orzecznictwem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym TEMS, aby radykalnie umocnić pozycję parlamentu narodowego w sprawach strefy euro na szczeblu krajowym (przy kreowaniu decyzji krajowych, przedkładanych następnie na forum stosownych organów unijnych), w odwołaniu do autonomii budżetowej parlamentu narodowego¹⁵⁹. Natomiast jeśli chodzi Parlament Europejski, to w „Dokumencie” wskazano jedynie, że „Ograniczenie procesu decyzyjnego w sprawach strefy euro do państw tej strefy ... (musi prowadzić do) zmiany w Parlamencie Europejskim”.¹⁶⁰ Pozostaje natomiast otwarte, czy radykalnie umocniona zostanie pozycja „komisji do spraw euro”, czy wykształci się odrębna izba, składająca się jedynie z deputowanych pochodzących z państw strefy euro, czy też ewentualnie ustalona zostanie procedura ograniczająca udział w głosowaniu nad sprawami euro do takich deputowanych.

Jednolita reprezentacja zewnętrzna: program nakierowany jest na zapewnienie wspólnej reprezentacji zewnętrznej „na forum międzynarodowych instytucji finansowych takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy”¹⁶¹. „Dokument” nie precyzuje szczegółów instytucjonalnych takiej reprezentacji (niemniej logicznym „reprezentantem” strefy euro byłby przyszły „Minister Skarbu”), wskazuje jedynie na etapy osiągnięcia ustalenia w tej dziedzinie: do 2019 r. uzgodnienie wspólnej reprezentacji interesów strefy euro, a do 2025 r. „osiągnięcie w pełni jednolitej zewnętrznej reprezentacji w MFW”.¹⁶²

¹⁵⁸ Tamże, s. 30.

¹⁵⁹ Szerzej: J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro*, Warszawa 2014.

¹⁶⁰ *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 28.

¹⁶¹ Tamże, s. 29.

¹⁶² Tamże.

W podsumowaniu rozważań dotyczących zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro, należy odnieść się jeszcze do dwóch zasadniczych problemów:

- **problemu metody** – czyli procedur, za pośrednictwem których programowane zmiany instytucjonalne zostaną wprowadzone w życie;
- **problemu strukturalnego** – czyli jak reforma strefy euro wpłynie na spójność ustrojową Unii Europejskiej jako całości.

3.2. Problem metody

Wprowadzenie programowanych reform instytucjonalnych musi odbywać się w „ramach instytucjonalno-prawnych” Unii Europejskiej. Unia jest bowiem „wspólnotą prawną”, co wyraża się m.in. w tym, że wszystkie zmiany w kompetencjach Unii i jej strukturze instytucjonalnej muszą przebiegać zgodnie z procedurami określonymi w Traktatach stanowiących podstawę UE (TUE i TFUE). Tzw. metoda schengeńska (zwana w „Dokumencie” Komisji Europejskiej „metodą międzyrządową”), tj. zawieranie przez grupę państw członkowskich umów międzynarodowych, regulujących sprawy istotne dla procesu integracji europejskiej, poza „ramami instytucjonalno-prawnymi” UE (do takich umów należy Traktat ustanawiający EMS i Traktat o unii fiskalnej), zawsze balansuje na krawędzi naruszenia prawa UE i możliwej fragmentacji Unii.

W omówionych wyżej poprzednich projektach owa „metoda międzyrządowa” pozostawała w tle, a programowane reformy miały być wprowadzone przede wszystkim na mocy aktów prawa pochodnego i poprzez rewizję Traktatów (przede wszystkim TFUE). Natomiast w obecnie przedłożonym „Dokumencie” podejście takie uległo istotnemu zniuansowaniu. „Dokument” wymienia bowiem trzy równorzędne metody - procedury” wprowadzenia programowanych reform w życie¹⁶³:

¹⁶³ Tamże, s. 28.

- rewizję Traktatów stanowiących podstawę UE i akty unijnego prawa pochodnego,
- „metodę międzyrządową” i
- „połączenie obu tych modeli”.

Tak więc zakłada się, że zawarcie przez państwa strefy euro umów międzynarodowych poza „ramami instytucjonalno-prawnymi” UE będzie niezbędne dla realizacji programowanej reformy. Z politycznego punktu widzenia dużo w tym racji, bowiem poważniejsze reformy strefy euro wymagają rewizji Traktatów, a w takim przypadku konieczna jest jednomyślność wszystkich państw członkowskich UE. Umowy międzynarodowe zawierane tylko przez grupę państw członkowskich, są „łatwiejsze” do wprowadzenia w życie – zarówno w rozumieniu proceduralnym, jak i – przede wszystkim - co do tempa wprowadzenia w życie (takie motywy, choć nie tylko, były jednoznaczne w przypadkach TEMS i TUF.

Zarazem – jak wspomniano – „metoda międzyrządowa” – balansuje na granicy naruszenia prawa UE i fragmentacji ustrojowej Unii. W „*Dokumencie*” próbuje się „łagodzić” takie niebezpieczeństwo: „... dalsza integracja polityczna powinna postępować stopniowo. Powinna ona przebiegać równolegle z innymi konkretnymi działaniami mającymi na celu dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej oraz wspierać te działania, prowadząc do niezbędnych zmian prawnych w traktatach UE lub w traktatach międzynarodowych takich jak pakt fiskalny i Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności, z uwzględnieniem ograniczeń politycznych tego procesu”.¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Tamże.

Z wyvodu tego wynika, że konieczna będzie „niezbędna” rewizja Traktatów stanowiących podstawę UE, natomiast - „uwzględniając ograniczenia polityczne” - wykorzystana będzie także „metoda międzyrządowa” (czyli umowy międzynarodowe zawierane przez państwa strefy euro). „Stopniowe postępowanie” procesu reform oznacza zapewne również to, że kontynuowana będzie praktyka, aby postanowienia takich umów, poza „klauzulami otwartości”, zawierały także postanowienia zobowiązujące do włączenia ich treści do unijnego zasobu prawnego (przypomnijmy, że jednym z elementów programu jest włączenie merytorycznych postanowień TEMS i TFUE do prawa UE).

Niemniej jednak, nawet uwzględniając powyższe „zabiegi łagodzące”, w stosunku do przyszłych umów międzynarodowych zawieranych zgodnie z „metodą międzyrządową” aktualne pozostaną niezmiennie istotne wskazania, wynikające z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle¹⁶⁵. W wyroku tym Trybunał – potwierdzając zgodność z prawem UE Traktatu ustanawiającego EMS i Traktatu o unii fiskalnej – zarazem określił nieprzekraczalną granicę, w której muszą mieścić się tego rodzaju porozumienia, aby zachować zgodność z prawem UE. Przede wszystkim – z punktu widzenia unijnej zasady lojalnej współpracy – powinny one zawierać klauzule potwierdzające ich zgodność z prawem UE oraz gwarantujące postanowienie tego prawa. Następnie ich zakres przedmiotowy nie może wkraczać z dziedziny objęte wyłączną kompetencją UE, zwłaszcza zaś jej objęte jej wyłączną kompetencją do zawierania umów międzynarodowych. Jeśli natomiast takie umowy międzynarodowe „angażują” instytucje unijne, to nie mogą to być zadania objęte wyłączną kompetencją UE, ani wiązać się z powierzeniem instytucjom unijnym uprawnień władczych oraz uprawnień, który stałyby w sprzeczności z zadaniami wynikającymi z prawa UE.

Dla państw członkowskich pozostających poza strefą euro zawarcie tego rodzaju umów przez państwa strefy euro (w sprawie reformy strefy)

¹⁶⁵ EU:C:2012:756.

będzie stwarzało dodatkowe problemy w związku z późniejszym wejście do strefy euro: będą bowiem musiały wiązać się takimi umowami najpóźniej z dniem wejścia do strefy euro (Polska na przykład będzie musiała przystąpić do Traktatu ustanawiającego EMS). Zakłada to wcześniejsze dopełnienie krajowej procedury ratyfikacyjnej, co zwykle wiąże się z pewnym ryzykiem politycznym.

3.3. Problem zachowania spójności ustrojowej UE

Jednym z zasadniczych wyzwań dla spójności ustrojowej Unii Europejskiej jest problem - jak autonomizacja strefy euro wpłynie na utrzymanie jedności ustrojowej Unii Europejskiej jako całości i na ile skutkować ona będzie marginalizacją państw pozostających poza strefą euro w procesie integracji europejskiej. Był to również siłą rzeczy zasadniczy problem w okresie podejmowania – w obliczu kryzysu finansowego - środków *ad hoc* na rzeczy sanacji a następnie konsolidacji strefy euro. Do środków tych wprowadzono, m.in. z istotnym udziałem Polski (zwłaszcza w okresie sprawowania przewodnictwa w Prezydencji w drugiej połowie 2011 r. a następnie negocjacji nad TUF) tzw. klauzule otwartości, umożliwiające w większości przypadków udział państw spoza strefy euro względnie możliwość przystąpienia do takich środków w przyszłości¹⁶⁶.

Do gwarancji takich nawiązuje Biała księga, precyzując trzeci scenariusz (zróznicowanej UE) modelu rozwoju procesu integracji europejskiej. W tym konkretnie zapewnia się, że status pozostałych państw (nie biorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) nie „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do

¹⁶⁶ Szczegółowo: J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro* (w:) Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia (*The Treaty of Lisbon – selected issues*) (red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak), Warszawa 2012, s. 105 i nast.

współpracy w takiej dziedzinie¹⁶⁷. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami¹⁶⁸.

Gwarancje takie powtórzone zostały w *„Dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia UGiW”*¹⁶⁹, przy czym „Dokument” ten dodatkowo zawiera zachętę „dla państw członkowskich i zainteresowanych stron do wzięcia udziału w dyskusji i do wypracowania porozumienia” w tym obszarze¹⁷⁰. Połączone jest to z przypomnieniem, że poza Danią (która ma sztywny kurs swojej waluty z euro) i Zjednoczonym Królestwem (które rozpoczęło właśnie proces *Brexitu*) wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE - na mocy Traktatów - „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”¹⁷¹. Doceniając więc „kluczowe znaczenie” dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE, Komisja Europejska wskazuje, że „Ten polityczny dylemat może będzie stanowić mniejszy problem, gdy więcej państw członkowskich przyjmie wspólną walutę. Do tego czasu, w kontekście kolejnych etapów pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej konieczne jest zachowanie przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”.¹⁷²

Z powyższego podejścia Komisji Europejskiej do kwestii spójności ustrojowej Unii Europejskiej wynikają istotne wnioski.

- Z jednej strony jednoznaczne jest nastawienie na model reformy strefy euro, która będzie obejmowała coraz większą liczbę państw

¹⁶⁷ Biała księga w sprawie przyszłości Europy ... , s. 20.

¹⁶⁸ Tamże.

¹⁶⁹ „Środki podejmowane w ramach reformy strefy euro „muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Musi zostać zachowana integralność jednolitego rynku. Jest to również zasadniczy warunek dobrze funkcjonującej jednej waluty.”, s. 18.

¹⁷⁰ *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 18.

¹⁷¹ Tamże, s. 18.

¹⁷² Tamże, s. 28.

członkowskich. Takie podejście zakłada „spłaszczenia” samej reformy – czyli będzie ona mniej radykalna. Należy jednak brać zarazem pod uwagę, że po rozpoczęciu procesu *Brexitu* ubyłoby Zjednoczone Królestwo jako bardzo ważny partner w dbaniu o zachowanie spójności ustrojowej UE w toku reformowania strefy euro.

- Z drugiej jednak strony z podejścia tego wynika jasne przesłanie, zakładające, że poza Danią, które ma trwałe wyłączenie na mocy Traktatu, pozostałe państwa członkowskie znajdą się z czasem w strefie euro. Ów „czas” jest pośrednio o tyle doprecyzowany, że program reform miałby być sfinalizowany do 2015 r.
- Później możliwe będzie oczywiście przyłączenie się do strefy euro, niemniej na zasadzie przystąpienia do istniejącej już struktury i istniejących środków, bez możliwości oddziaływania w toku debat przygotowawczych na ich treść.

Jeśli z tego punktu widzenia ocenimy konsekwencje powyższego założenia w tej „kluczowej” dziedzinie, to zważyć należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko że nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale wyraźnie dystansuje się od takiego wejścia. Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (poza Danią, która ma trwałą derogację na podstawie Traktatu i – może - w pewnym stopniu Szwecją), deklarują wejście do strefy euro. Będzie to miało oczywiście wpływ na ich stanowisko w toku wypracowania porozumienia dotyczącego planowanej reformy strefy euro i związanych z nią „klauzul otwartości”.

4. Refleksje sumujące

1. Pod wpływem konfrontacji z kryzysem wywołanym napływem uchodźców i migrantów ekonomicznych, wzrostem nastrojów populistycznych oraz rozpoczętym procesem *Brexitu* na drugi plan zeszła (po 2015 r.) realizacja programu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW. Niemniej rok 2017 r. przyniósł istotne zmiany w uwarunkowaniach

politycznych: wybory w Niderlandach, Francji i sytuacja wewnątrzpolityczna w Niemczech wyraźnie wskazuje na ograniczenie trendu populistycznego w Europie, wyniki wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych oraz niejednoznaczna polityka zagraniczna prowadzona przez Prezydenta Trumpa unaocznia znaczenie „konstrukcji europejskiej” nie tylko w dziedzinie gospodarczej ale także bezpieczeństwa politycznego i militarnego, w końcu zamieszanie w Zjednoczonym Królestwie wokół *Brexitu* coraz wyraźniej przypomina obywatelom Unii o korzyściach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. W tym świetle należy oceniać wyważone i z dużą ostrożnością „przedłożone do dyskusji” propozycje reform zawarte w Białej księdze oraz w *„Dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia UGiW”*.

2. Niezależnie od powyższych uwarunkowań politycznych, należy mieć na względzie, że przedłożony przez Komisję Europejską projekt reform strefy euro:

- **po pierwsze** – mieści się w głównych nurtach prowadzonych od kilku lat intensywnych debat (politycznych i doktrynalnych) nad przyszłością Unii Europejskiej;
- **po drugie** – ma mocny punkt wyjścia w realizowanych już konsekwentnie - również od kilku lat – działaniach na rzecz ustanawiania „rzeczywistej” UGiW.

Przedłożony program należy więc oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” – to dotyczy pewnych elementów tego programu, co raczej jako jednoznaczny, kierunkowy program działania w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 roku).

3. Mimo wariantowego przedstawienia w Białej księdze trendów rozwoju procesu integracji europejskiej, nie ulega wątpliwości, że kierunkiem zasadniczym, który od paru już lat jest dominujący w tym procesie, jest wewnętrzne różnicowanie się Unii Europejskiej. Zróżnicowanie to może rozwijać się w różnych kierunkach:

- może zmierzać w kierunku fragmentacji procesu integracji europejskiej, a w skrajnym przypadku do emancypacji grupy państw i powstania „Unii Euro” obok „Unii Lizbońskiej”;
- może też ewoluować w kierunku „integracji elastycznej”, tj. zróżnicowania wewnętrznego w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, które wykorzystywałoby zróżnicowany potencjał państw członkowskich i ich poszczególnych konstelacji do dynamicznego rozwoju Unii jako całości.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że wariantowe przedstawienie w Białej księdze modeli rozwoju procesu integracji europejskiej ma przede wszystkim skłonić do refleksji państwa członkowskie nad znaczeniem „konstrukcji europejskiej” i nad metodą optymalnego wykorzystania dynamiki poszczególnych grup państw członkowskich do podniesienia znaczenia i efektywności Unii Europejskiej jako całości. Oba analizowane dokumenty zawierają również liczne „klauzule otwartości”, mające stać na straży spójności różnicującej się Unii. Z obu tych dokumentów przebija zarazem determinacja, wynikająca z obecnych uwarunkowań politycznych: jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform, czekając na państwa niezdecydowane, czy eurosceptyczne.

5. Jak wspomniano na początku tego artykułu, główny paradygmat procesu integracji europejskiej uległ zasadniczej zmianie, a wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej już obecnie stało się faktem. Zasadnie wskazuje się na to, że „trzon” procesu integracji europejskiej buduje się wokół strefy euro. Niemniej zjawisko to jest szersze, nie tylko z tego powodu, że zróżnicowany jest status samych państw strefy euro (na uwadze należy jednak mieć, że do strefy euro należą wszystkie największe państwa członkowskie UE – Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania, a Zjednoczone Królestwo, które było najmocniejszym orędownikiem zachowania spójności między działaniami podejmowanymi na rzecz reformy strefy euro a całą Unii – pozostałymi państwami członkowskimi,

szykuje się do opuszczenia UE). Słusznie podkreśla się co prawda w „Dokumencie” Komisji Europejskiej, że „Euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”¹⁷³, niemniej przynależność do strefy euro jest jednym z zasadniczych wyznaczników przynależności państwa członkowskiego do kształtującego się „trzonu” Unii Europejskiej.

6. Zróżnicowanie wewnętrzne zaczyna coraz wyraźniej występować w innych fundamentalnych dziedzinach (przy czym obszary tzw. wzmocnionej współpracy mają raczej subsydiarne znaczenie):

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie - w ramach WPZiB - wspólnej polityki obronnej¹⁷⁴, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych¹⁷⁵;
- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży do ochrony swojego rynku pracy (problem pracowników delegowanych);
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE uchodźców i migrantów ekonomicznych, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrzpolitycznych;

¹⁷³ Tamże, s. 31.

¹⁷⁴ Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 7 czerwca 2017 r. w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego.

¹⁷⁵ *Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania* (red. J. Barcz i J. Bokszczanin), Warszawa 2013.

- *last but not least* zaostcza się konflikt w sprawie przestrzegania praworządności, czyli respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który dotychczas tworzył fundament procesu integracji europejskiej i rozszerzenia tego procesu.

Dopiero nałożenie się kół skupiających określone państwa członkowskie, względnie wskazujących na wyłączanie się niektórych państw członkowskich z określonych obszarów integracyjnych, może pomóc w sprecyzowaniu grupy państw, które coraz wyraźniej pozostają poza „trzonem” procesu integracji europejskiej oraz państw, które taki „trzon” zaczynają tworzyć.

7. Jeżeli podejmiemy próbę oceny obecnego miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej, to stwierdzić można, że obecny rząd polski ma niebezpiecznie długą listę tzw. interesów defensywnych (dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich): nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, a niejednoznaczne wypowiedzi odsyłają w tej sprawie *ad Calendas graecas*; turbulencje we współpracy zbrojeniowej w sprawie kontraktu na helikoptery mogą na lata zamrozić współpracę polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony; narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastroju ksenofobicznego w kraju; podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowanie wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności.

Jaka może być obecnie diagnoza miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej: być może przesadzone są oceny, że obecny rząd zmierza do „wyprowadzenia Polski z UE” względnie „wyprowadzenia Unii z Polski”, niemniej Polska z pewnością nie mieści się obecnie w gronie państw budujących „trzon” procesu integracji europejskiej i wpływających na jego

przyszły kształt. Coraz wyraźniej natomiast zaczyna niebezpiecznie dryfować na margines procesu integracji europejskiej.

Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska

Rozdział opublikowany w pracy zbiorowej *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania* (red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018 (s. 29 i nast.)

1. Wstęp

Z reguły mówi się, że proces integracji europejskiej budowany był „od kryzysu do kryzysu”. Byłbym jednak ostrożny z takimi ocenami. Istota problemów polegała bowiem z reguły na tym, że zmieniały się uwarunkowania zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i wewnętrzne - w poszczególnych państwach członkowskich. W następstwie kolejnych rozszerzeń zwiększała się również liczba tych państw. Wymagało to zmian wpraw w Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej¹⁷⁶.

Spójrzmy na ostatnie ćwierćwiecze, które rozpoczęło się fundamentalnymi zmianami o znaczeniu geopolitycznym (upadek Związku Radzieckiego), zasadniczymi zmianami politycznymi i ustrojowymi w państwach Europy środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, zjednoczeniem Niemiec. Paralelnie trwała w latach 90. okrutna wojna domowa na Bałkanach, bezpośrednio na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku przyniosło „duże” rozszerzenie Unii, w następstwie którego bez mała podwoiła ona liczbę państw członkowskich. Wszystko to wymagało reakcji i dostosowania.

Jeśli z tego punktu widzenia popatrzymy na rozwój procesu integracji europejskiej, to odnotować można, że poradzono sobie z tymi wyzwaniami w miarę sprawnie. Czasami można Unii zarzucić spóźnioną i powolną reakcję na nowe problemy, ale pamiętajmy, że Unia składa się z bez mała 30 państw członkowskich, a wszelkie zasadnicze decyzje wymagają

¹⁷⁶ Szerzej: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

uzgodnień między nimi. **Ukoronowaniem ostatniego etapu rozwoju procesu integracji europejskiej jest Traktat z Lizbony (podpisany w 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który dokonał fundamentalnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową.**

Znaczenie reformy UE przeprowadzonej na mocy tego Traktatu zeszło jednak na plan dalszy w świetle nowych wyzwań związanych ze światowym kryzysem finansowym, który wstrząsnął również stabilnością strefy euro. Ostatnie siedem lat, to przede wszystkim działania podejmowane na rzecz uzdrowienia sytuacji w strefie euro. Są to działania przeprowadzane z powodzeniem, co sprawiło, że **strefa ta w coraz większym stopniu „emancypuje się” w ramach Unii Europejskiej, przekształcając się w „trzon” procesu integracji europejskiej.**

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro, lecz dotyczy również **narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.**

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże” rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania wspólnego kompromisu. **Nie jest tajemnicą, że zarzuty takie kierowane są przede wszystkim pod adresem obecnego rządu Polski.**

2. Nowe wyzwanie: różnicująca się wewnątrznie Unia Europejska

Przyjrzyjmy się wpieryw procesowi różnicowania się wewnętrznego procesu integracji europejskiej oraz ewolucji jego celu. Dyskusja nad wewnętrznym różnicowaniem się procesu integracji europejskiej trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła ona od fazy dyskusji politycznych i doktrynalnych sporów do etapu faktycznego różnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary objęte procesem integracji europejskiej. **W ostatnich latach zróżnicowanie wewnętrzne Unii stało się faktem**, balansując niebezpiecznie na krawędzi rozczłonkowania procesu integracji europejskiej. Tak wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej stało się **trwałą cechą procesu integracji europejskiej**.

Ewolucji podlega również zasadniczy cel integracji europejskiej. Przypomnijmy, że ustanowiona po II wojnie światowej „konstrukcja europejska” była przede wszystkim projektem politycznym, którego zasadniczym celem – w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - było zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między państwami Europy Zachodniej, zwłaszcza między Niemcami i Francją, a następnie zagwarantowanie (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) równowagi i bezpieczeństwa – w ramach ówczesnego podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR.

Rozpad Związku Radzieckiego, zjednoczenie Niemiec oraz wybie się na niepodległość nowych demokracji Europy środkowej i Wschodniej stworzyło szanse powiększenia „strefy bezpieczeństwa, demokracji i gospodarki rynkowej”. Wykorzystano je wówczas, doprowadzając do rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i „dużego” rozszerzenie Unii Europejskiej.

Początek XXI wieku przynosi **reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej**, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić Europie miejsce w kształtującym się globalnym układzie

światowym.

3. Jak zapewnić rozwój zróżnicowanej integracji europejskiej?

Podstawowy problem koncentruje się obecnie wokół tego jak wykorzystać zróżnicowanie wewnętrzne dla umocnienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności oraz jak zapewnić przy tym spójność procesu integracji europejskiej.

Problem ten znalazł wyraz w „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”, opublikowanej przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich¹⁷⁷ (dalej: Biała Księga). W Księdze tej poddano pod dyskusję pięć scenariuszy, które „mają pomóc w pokierowaniu debatą nad przyszłością Europy”:

- kontynuacja obecnego programu integracji europejskiej;
- ograniczenie obecnego programu integracji europejskiej i skupienie się na pogłębianiu zasadniczych elementów unijnego rynku wewnętrznego;
- zróżnicowanie w UE polegające na pogłębianiu integracji w niektórych dziedzinach przez grupy państw;
- ograniczenie obecnego programu procesu integracji i skoncentrowanie się jedynie na wybranych dziedzinach;
- podjęcie wspólnie przez państwa członkowskie decyzji na rzecz rozszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej.

¹⁷⁷ Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

Scenariusze te nie są nowe. Od kilku lat pojawiają się one w debatach naukowych i politycznych. Natomiast Biała Księga wprowadza te scenariusze do debaty publicznej, nakierowanej na określenie przez państwa członkowskie konkretnego stanowiska w sprawie dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, do tego w stosunkowo niedługiej perspektywie: kształt głównego nurtu reformy ma zostać skonkretyzowany do końca 2017 r., a finalizacja reformy przeprowadzona do 2025 r.

Charakterystyczne jest też to, że Biała Księga przechodzi do porządku dziennego nad kwestą *Brexitu* (kierowana jest po prostu do „UE-27”, już bez Zjednoczonego Królestwa) oraz nie zawiera scenariuszy zupełnie negatywnych – fragmentacji procesu integracji europejskiej względnie jego całkowitego rozpadu.

Trudno też oprzeć się wrażeniu, że **przedstawienie pięciu scenariuszy ma nie tyle skłonić państwa członkowskie do wyboru jednego z nich, co wskazać na możliwe następstwa koncentracji wyłącznie na wąsko pojętych interesach narodowych, odwoływania się do narracji eurosceptycznej i populistycznej w celach wyłącznie wewnątrzpolitycznych i tracenia z oczu wspólnych wyzwań.**

Jest to tym bardziej symptomatyczne, że jeden z podanych scenariuszy (trzeci) - „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej” - w pełni odpowiada temu, jak faktycznie rozwija się ostatnio Unii Europejska.

4. „Trzon” procesu integracji europejskiej kształtuje się wokół strefy euro

Wobec kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską. Po działaniach doraźnych, podejmowanych głównie na rzecz ustabilizowania sytuacji finansów publicznych w Grecji, po 2011 roku umocniono kontrolę nad finansami publicznymi państw strefy euro, zapewniono mocniejszą koordynację ich polityk gospodarczych, zapewniono efektywną kontrolę

nad instytucjami bankowymi oraz możliwość udzielania pomocy finansowej tym spośród państw strefy euro, które znalazłyby się w kłopotach.

Z czasem tego rodzaju działania doraźne ujęte zostały w **zwarty plan reformy strefy euro, określany jako ustanawianie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej**. Program wyjściowy tej reformy sformułowany został w komunikatach Komisji Europejskiej z lat 2012 i 2013, a następnie sprecyzowany w Planie pięciu przewodniczących z 2015 r.¹⁷⁸. Plan ten został ostatnio poddany aktualizacji w **najnowszym Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. - „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”**¹⁷⁹ (dalej: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.). Dokumenty te zakładają finalizację prac w 2025 r., a ich ukoronowaniem ma być ustanowienie na podstawie strefy euro „unii politycznej”, najwyższego dotychczas stopnia integracji europejskiej.

Uzupełnienie unii fiskalnej (wspólnego pieniądza), unią finansową (czuwaniem nad instytucjami finansowymi i ustanowieniem własnych źródeł finansowania) i unią gospodarczą (ściłą koordynacją polityk gospodarczych) wymagać będzie niezmiernie ważnych reform ustrojowych w strefie euro – od utworzenia własnego budżetu strefy euro, do własnych organów zarządzania tą strefą. **Mówi się w związku z tym o „autonomizacji” – wyodrębnieniu strefy euro w ramach Unii Europejskiej.**

Powracamy w związku z tym do zasadniczego problemu – **utrzymania spójności Unii Europejskiej**: jak zapobiec marginalizacji państw znajdujących się jeszcze poza strefą euro lub państw które do tej strefy nie zamierzają przystąpić. Dwie sprawy wymagają szczególnej uwagi: o reformach strefy euro należy decydować wspólnie, w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej (dotychczas zdarzało się jednak, że ważne reformy były wprowadzane na mocy decyzji tylko państw strefy euro i to na podstawie decyzji podejmowanych „poza” Unią – zawierano odrębne

¹⁷⁸ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.

¹⁷⁹ Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

umowy międzynarodowe); i druga sprawa – podejmowane decyzje w sprawie reformy strefy euro powinny zawierać tzw. klauzule otwartości, tj. gwarantować, że pozostałe państwa członkowskie UE w każdej chwili, o ile wyrażą taką wolę, będą się mogły do nich przyłączyć, czyli że **nie nastąpi trwałe odsunięcie takich państw od „trzonu” procesu integracji europejskiej.**

Do gwarancji takich nawiązuje Biała Księga, precyzując trzeci scenariusz modelu rozwoju procesu integracji europejskiej (zróżnicowanej UE). W tym kontekście zapewnia się, że status pozostałych państw (nie biorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do współpracy w takiej dziedzinie¹⁸⁰. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami¹⁸¹.

Gwarancje takie powtórzone zostały w Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.¹⁸². Połączone jest to z przypomnieniem, że poza Danią (która ma trwałe wyłączenie ze strefy euro, ale zarazem sztywny kurs swojej waluty z euro) i Zjednoczonym Królestwem (które rozpoczęło właśnie proces *Brexitu*) wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE - na mocy Traktatów - „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”¹⁸³. Doceniając więc „kluczowe znaczenie” dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE, Komisja Europejska wskazuje, że: „Ten polityczny dylemat może będzie stanowić mniejszy problem, gdy więcej państw członkowskich przyjmie wspólną walutę. Do tego czasu, w kontekście kolejnych etapów pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej konieczne jest zachowanie

¹⁸⁰ Biała księga w sprawie przyszłości Europy ... , s. 20.

¹⁸¹ Tamże.

¹⁸² „Środki podejmowane w ramach reformy strefy euro „muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Musi zostać zachowana integralność jednolitego rynku. Jest to również zasadniczy warunek dobrze funkcjonującej jednej waluty.”, s. 18.

¹⁸³ Tamże.

przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”.¹⁸⁴.

W tym kontekście odnotować należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko że nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale wyraźnie dystansuje się od takiego wejścia. Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (poza wspomnianą Danią i – może - w pewnym stopniu Szwecją), deklarują wejście do strefy euro.

5. Pociąg integracji europejskiej przyspiesza i nie będzie czekał na spóźnialskich

Jak już podkreślano, omówiony wyżej program reformy strefy euro należy oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” (może to dotyczyć pewnych elementów tego programu), co raczej jako **jednoznaczny, kierunkowy program reform Unii Europejskiej w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 roku).**

Z programu tego przebija zarazem jasny sygnał i determinacja: **jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform, czekając na państwa niezdecydowane, eurosceptyczne, lekceważące wspólne wartości europejskie.**

W Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. słusznie podkreśla się, że „Euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”¹⁸⁵. Tym niemniej **przynależność do strefy euro jest jednym z zasadniczych czynników, pozwalającym stwierdzić, czy dane państwo członkowskie należy do kształtującego się „trzonu” Unii Europejskiej.** Wspólny pieniądź wpływa bowiem zarówno na efektywność korzystania ze swobód rynku

¹⁸⁴ Tamże, s. 28.

¹⁸⁵ Tamże, s. 31.

wewnętrznego (między bajki włożyć można opowieści, że pozostając poza strefą euro, jedynie na unijnym rynku wewnętrznym, można utrzymać - „jak dotychczas” - wszystkie wynikające stąd profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie relacji z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie budżetu euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmienią radykalnie status dotychczasowych beneficjentów funduszy unijnych (największym takim beneficjentem jest Polska).

Na powyższe wyzwanie nakładają się na coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie **wspólnej polityki obronnej**¹⁸⁶, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest ważną przesłanką udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE **uchodźców i migrantów ekonomicznych**, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrzpolitycznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia

¹⁸⁶ Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 7 czerwca 2017 r. w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego.

modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży **do ochrony swojego rynku pracy** (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy z pozostałych państw członkowskich;
- zaostrza się konflikt w sprawie **przestrzegania** (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) **praworządności**, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który tworzy fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności – w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero po przeprowadzeniu analizy, które z państw członkowskich UE, obok udziału w strefie euro, angażują się w owe najważniejsze obszary aktywności, a które wyłączają się z nich, a do tego wzbudzają coraz większe zastrzeżenia co do przestrzegania standardów właściwych państwom demokratycznym, można postawić diagnozę: jaka grupa państw współuczestniczy w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej, a które państwa wyraźnie odsuwają się od takiego „trzonu”.

6. Gdzie jest Polska?

Jeżeli podejmiemy próbę diagnozy miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej, to stwierdzić można, że obecny rząd polski ma niebezpiecznie długą listę tzw. **interesów defensywnych** (dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich):

- nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, a niejednoznaczne wypowiedzi odsyłają w tej sprawie *ad Calendas graecas*;
- turbulencje we współpracy zbrojeniowej (na przykład sprawa kontraktu na helikoptery) mogą na lata zamrozić współpracę polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony;
- narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastroju ksenofobicznego w kraju, o skutkach katastrofalnych z punktu widzenia edukacyjnego oraz dla wizerunku międzynarodowego Polski;
- podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowanie wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności, a państwa członkowskie coraz bardziej zdecydowanie podkreślają wagę tej zasady jako wspólnego mianownika scalającego proces integracji europejskiej.

Negatywnych konsekwencji owych „defensywnych interesów” nie jest w stanie zrównoważyć aktywność regionalna (**koncepcja Międzymorza**). Wszelkie formy współpracy regionalnej w regionie Europy środkowej i Wschodniej mają bowiem sens (a dowodzą tego doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza), o ile były związane z ubieganiem się o członkostwo w Unii Europejskiej, a obecnie - o ile byłyby powiązane z

aktywnym w niej członkostwem. Koncepcja Międzymorza – co widać coraz wyraźniej – nie doprowadziła do scalenia państw naszego regionu, a do tego ciążą na niej narastające, ostre konflikty polityczne rządu polskiego z Francją i Niemcami.

Jaka więc może być diagnoza obecnego miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej: **być może jeszcze przedwczesne są oceny, że obecny rząd zmierza do „wyprowadzenia Polski z UE” względnie „wyprowadzenia Unii z Polski”, niemniej Polska z pewnością nie mieści się w gronie państw budujących „trzon” procesu integracji europejskiej i wpływających na jego przyszły kształt. Coraz wyraźniej natomiast zaczyna niebezpiecznie dryfować na margines procesu integracji europejskiej.**

Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian

Artykuł zamieszczony w czasopiśmie
Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2 (s. 21 i nast.)

1. Uwagi wstępne

Debata nad obecnym stanem procesu integracji europejskiej oraz nad przyszłym jego losem koncentruje się od wielu lat, zwłaszcza zaś od końca ubiegłego dziesięciolecia (od wybuchu kryzysu finansowego) na groźbie jego fragmentacji: rozważane są różne warianty wewnętrznego zróżnicowania Unii Europejskiej – które mogłyby prowadzić do rozpadu Unii, względnie formuła Unii elastycznej – która, zachowując spójność instytucjonalno-prawną, dopuszczałaby nawet daleko idące wewnętrzne kręgi wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich w określonych dziedzinach. W zależności od przyjętego modelu dalszego losu Unii, poszczególne państwa członkowskie oraz instytucje unijne budują strategie „swojej” polityki europejskiej.

Przyjęcie określonej strategii ma na obecnym etapie rozwoju Unii, podlegającej dynamicznym przemianom, znaczenie zasadnicze. Od przyjętego kierunku działania zależy bowiem – z jednej strony – czy Unia umocni swoją spójność i konkurencyjność (gospodarczą i polityczną) w skali globalnej, z drugiej zaś – czy dane państwo członkowskie znajdzie się w unijnym centrum decyzyjnym (owym „twardym trzonie” europejskim), na peryferiach procesu integracji europejskiej, czy też zdecyduje się na „*exit*”, czyli wyjście z Unii, śladem Zjednoczonego Królestwa. Są to decyzje tym bardziej istotne i trudne, że proces integracji europejskiej wystawiony został dodatkowo na „podwójny szok” – właśnie *Brexitu* i na zmiany w

polityce Stanów Zjednoczonych po objęciu urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa¹⁸⁷.

W niniejszym artykule podjęto próbę – w nawiązaniu do wcześniejszych publikacji¹⁸⁸ – sprecyzowania powyższych dylematów. Punktem wyjścia dla takiej próby musi być diagnoza stanu w jakim znajduje się obecnie Unia, czyli odniesienie się do nośnego poglądu, iż Unia znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. Autor niniejszego artykułu nie zgadza się gruntownie z taką tezą. Jej odrzucenie zmusza natomiast do analizy „stopnia dyferencjacji” wewnątrz Unii i jego wpływu na status poszczególnych państw członkowskich w UE. Wymaga również rozważenia zasadniczych czynników, które są przesłanką zachowania spójności instytucjonalno-prawnej Unii, przy uwzględnieniu jej wewnętrznego zróżnicowania, jako nowego, ważnego paradygmatu procesu integracji europejskiej. Do czynników tych, obok – tradycyjnie - swobód unijnego rynku wewnętrznego, należy wspólny pieniądź - euro, a ostatnio w coraz większym stopniu - szanowanie katalogu wspólnych wartości Unii, koncentrującego się wokół praworządności.

Zwłaszcza te dwa ostatnie czynniki wymagają szczególnej uwagi, tym bardziej że reforma ustrojowa całej Unii od paru już lat koncentruje się wokół reformy Unii Gospodarczej i Walutowej a naruszanie w niektórych państwach UE, w tym w Polsce, praworządności skutkuje również postępującą alienacją polityczną takich państw w Unii¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 9.

¹⁸⁸ Zob. zwłaszcza: *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016 (Open Access: janbarcz.prv.pl); ostatnio: *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowy wyzwania*, Warszawa 2018, s. 29 i nast.

¹⁸⁹ Zob. ostatnio kompleksowa analiza zawarta w: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

2. Diagnoza

Obecnie do nowej poprawności politycznej¹⁹⁰ należy wchodzenie z założenia, że proces integracji europejskiej znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. To, że tego rodzaju założenia rozważane są na szczeblu akademickim jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną. Natomiast poważniejszy problem tkwi w tym, że w odwołaniu do takiego założenia w niektórych państwach członkowskich budowana jest „strategia europejska”. Tymczasem założenie wprowadza w błąd, a budowana w odwołaniu do takiego założenia „strategia” nie tyle z niego wynika, co jest źródłem błędnej diagnozy (błędne koło).

Założenie takie wprowadza w błąd, ponieważ proces integracji europejskiej wykazuje wyjątkową elastyczność w reagowaniu na nowe problemy i wyzwania. Z reguły przyjmuje się, że integracja europejska rozwijała się „od kryzysu do kryzysu”, co o tyle nie jest ostre, że z reguły w grę wchodzi nie tyle kryzys „konstrukcji europejskiej”, co istotne nowe wyzwania związane z sytuacją międzynarodową, czy z sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich – wystarczy wskazać tylko na skalę wyzwań związanych z „dużym” rozszerzeniem, kryzysem finansowym, czy ostatnio z *Brexitem*. Nawet kryzys związany z napływem uchodźców jest przede wszystkim wynikiem zaniechania po stronie państw członkowskich, które przez prawie ćwierć wieku – od napływu dużych grup uchodźców z Bałkanów do Niemiec i Austrii w połowie lat 90. (wówczas „na stole negocjacyjnym” pojawił się projekt relokacji i współfinansowania) – mimo znaczącego postępu w rozwoju unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej i azylu¹⁹¹, nie zdołały uzgodnić efektywnej wspólnej polityki migracyjnej, w tym „mechanizmu szybkiego reagowania”.

¹⁹⁰ Zwraca na to uwagę P. Buras - *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

¹⁹¹ Zob. E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2009.

Wspólnota Europejska a następnie Unia Europejska z pewnym opóźnieniem, ale z reguły w miarę skutecznie radziły sobie z nowymi wyzwaniami. Również od strony ustrojowej „konstrukcja europejska” rozwija się nie bez trudu, ale konsekwentnie. Ostatni „duży” traktat rewizyjny – Traktat z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) ujednolicił Unię ustrojowo, podniósł wydolność unijnego mechanizmu decyzyjnego i umocnił ochronę praw podstawowych obywateli Unii. Ustanowił więc mocne ramy instytucjonalno-prawne, które z pewnością ułatwiły konfrontację z kryzysem finansowym¹⁹². W poprzednim, niejednolitym ustroju trójfilarowym, Unia i jej państwa członkowskie znalazły by się w sytuacji znacznie trudniejszej. Nie można też zapominać, że właśnie Unia lizbońska stanowi podstawę dalszych reform ustrojowych, rozważanych obecnie.

Dodać jeszcze można – co z reguły umyka przedstawicielom wizji katastroficznych – że Unia działa sprawnie, efektywnie funkcjonuje unijny rynek wewnętrzny, rozwijają się poszczególne polityki, a Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości radykalnie ułatwia działalność podmiotów gospodarczych oraz umacnia prawa obywateli Unii¹⁹³. Problemy jakie zaczyna mieć Zjednoczone Królestwo w związku z *Brexitem*, prowadzą do następstw odwrotnych do zapowiadanej „reakcji łańcuchowej” kolejnych wystąpień: ukazują konkretną wartość przynależności do Unii Europejskiej. Wreszcie, mimo od lat zapowiadanego rozpadu strefy euro, występowania bądź wyrzucana niektórych państw z tej strefy, nic takiego nie ma miejsca. Wręcz przeciwnie, strefa euro konsoliduje się, euro jest stabilnym pieniądzem światowym, a główny nurt reformy „konstrukcji europejskiej” zaczyna w coraz większym stopniu koncentrować się wokół strefy euro (do sprawy tej powrócimy w dalszej części artykułu).

¹⁹²Zob. J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017 (Open Access: janbarcz.prv.pl).

¹⁹³Zob. na przykład: A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania ...*, s. 115 i nast.

Powoływane na wstępie założenie o głębokim kryzysie integracji europejskiej i nadchodzącym rozpadzie strefy euro wprowadza również w błąd z tego względu, że całkowicie pomija naturę Unii Europejskiej, która jest w swoim prawnym charakterze organizacją międzynarodową: ustanowiona jest ona przez państwa członkowskie na mocy umów międzynarodowych, dysponuje jedynie kompetencjami powierzonymi jej przez państwa członkowskie, jej struktura określona jest w traktatach, a wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają przyzwolenia wszystkich państw członkowskich. Kontrolują one również na wszystkich etapach proces unijny decyzyjny i dysponują efektywnymi środkami prawnymi (system skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE) w przypadkach, gdyby instytucje unijne podjęły próbę wyjścia poza zakres powierzonych im na mocy traktatów kompetencji. Narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej ma swojej uzasadnienie¹⁹⁴, zwłaszcza w świetle poszerzających się kompetencji Unii, niemniej nie powinien być oceniany taką samą miarą jak problem demokracji w państwie – Unia nie jest bowiem państwem a organizacją międzynarodową¹⁹⁵.

Co wynika z tej zasadniczej konstatacji dla postawienia właściwej diagnozy kryzysu europejskiego: kryzys Unii, to w istocie kryzys demokracji i kryzys myśli europejskiej w państwach członkowskich. Diagnoza sytuacji w części państw członkowskich jest natomiast wysoce niepokojąca: zwraca zwłaszcza uwagę rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i paralelny spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązania polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny, niż rząd demokratyczny. Zasadnie stawiane jest pytanie¹⁹⁶ – czy wkraczamy w

¹⁹⁴ Na różne aspekty tego zagadnienia wskazuje się na przykład w pracy: *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance* (edited by Ch. Joerges and C. Glinski), Oxford and Portland, Oregon 2014.

¹⁹⁵ Zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 133 i nast.

¹⁹⁶ *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Umacnianie się w części państw członkowskich tendencji nacjonalistycznych i autorytarnych siłą rzeczy przekłada się na narastający kryzys w Unii. Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie tworzyć i tolerować form nowoczesnej integracji, zakładających wspólnotę interesów¹⁹⁷.

W tym miejscu należy powrócić do wspomnianej na wstępie intencjonalnej argumentacji błędnego koła: budowanie „konstrukcji europejskiej” zakłada wspólnotę wizji, zrozumienie dla wspólnoty interesów (gotowość do kompromisów) oraz dla wspólnej odpowiedzialności, natomiast populizm, nacjonalizm i autorytaryzm zapatrzony jest wyłącznie w siebie, ramy wynikające z prawa międzynarodowego, z reguł „konstrukcji europejskiej” traktowane są – o ile nie przynoszą doraźnych korzyści – jako zbędne ograniczenia „narodowego suwerena”. Przyjęcie więc założenia „głębokiego”, „trwałego” kryzysu, nadchodzącego „nieodwracalnie rozpadu” jest nie tylko usprawiedliwieniem, lecz również uzasadnieniem „wzmocnienia państwowo-narodowego”. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w kontekście praworządności jako zasadniczego elementu wartości europejskich spajających „konstrukcję europejską”, niemniej zaznaczyć należy, iż między tymi tendencjami w ramach obecnej Unii zachodzi sprzeczność, której w dłuższym czasie nie da się „przyklepać”. Państwa zdominowane polityką nacjonalistyczną i autorytarną, niepraworządne, spychane będą na margines procesu integracji europejskiej, aż może – w skrajnym przypadku – do przerwania więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych.

Uwzględniając powyższe, należy teraz przyjrzeć się wewnętrznej strukturze różnicującej się Unii Europejskiej oraz czynnikom, które stanowią żelazny, wspólny mianownik „konstrukcji europejskiej”, wokół

¹⁹⁷ Tamże. Zob. również: J. Barcz, Odpowiedź na ankietę SM - *Jak mówić o Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 8 i nast.

których skupiają się państwa, widzące w tej „konstrukcji” optymalny model rozwoju kontynentu europejskiego.

3. Wewnętrzne zróżnicowanie a spójność Unii Europejskiej

Przez pierwsze dziesiątki lat proces integracji europejskiej rozwijany był przy założeniu paradygmatu spójności i ujednolicania. Wychodzono – zasadnie na ówczesnym etapie – z założenie, że dynamika i efektywność tego procesu wyznaczana jest zachowaniem spójnego działania i ujednolicania względnie harmonizowania standardów odnoszących się w jednakowym stopniu do wszystkich państw członkowskich. Co najmniej od kilkunastu lat paradygmat ten zaczął przechodzić do przeszłości¹⁹⁸. Już samo „duże” rozszerzenie, które bez mała podwoiło liczbę państw członkowskich Unii, pogłębiło silnie wewnętrzne zróżnicowanie między państwami członkowskimi UE tak co do wydolności gospodarczej, jak i interesów politycznych. Niezależnie jednak od tego, gwałtowne rozszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (co następuje zwłaszcza od wejścia w życie Traktatu z Maastricht na początku lat 90.) sprawiło, że interesy poszczególnych państw i ich grup zaczęły się coraz wyraźniej różnicować¹⁹⁹.

Obecnie, kierunek, tempo i dynamikę rozwoju procesu integracji określa nowy paradygmat²⁰⁰, wskazujący na wewnętrzne zróżnicowanie wśród państw członkowskich. Towarzyszy temu siłą rzeczy zasadniczy problem:

¹⁹⁸ Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

¹⁹⁹ Na temat zróżnicowania wewnętrznego w UE: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear?* (eds. Th. Giegerich, D.C. Schmitt, S. Zeitzman), Baden-Baden 2017, zwłaszcza część druga – *Selected Types of Differentiation in the EU* (s. 109 i nast.).

²⁰⁰ Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

jak zachować dynamikę i spójność procesu integracji europejskiej w warunkach narastającego wewnętrznego zróżnicowania w UE? Poszukiwanie rozwiązania tego problemu w ostatnich latach było tym trudniejsze, że paralelnie pojawił się kryzys finansowy, narastały tendencje populistyczne w szeregu państw członkowskich, stymulowane kryzysem związanym z napływem dużych fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, a Zjednoczone Królestwo rozpoczęło procedurę *Brexitu*.

Redefinicji uległo również przesłanie procesu integracji, które legło u podstaw jego uruchomienia: przypomnijmy, że źródła integracji europejskiej tkwią w tragicznych doświadczeniach drugiej wojny światowej oraz że był to projekt przede wszystkim polityczny – nakierowany na położenie kresu niebezpieczeństwu wybuchu ponownego konfliktu zbrojnego w Europie a następnie na zagwarantowanie bezpieczeństwa (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) w okresie podziału politycznego. Po rozpadzie Związku Radzieckiego, zjednoczeniu Niemiec i „dużym” rozszerzeniu UE cel integracji europejskiej uległ istotnej reorientacji: nakierowany on jest obecnie na sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (przede wszystkim zrównoważenie efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego w UE oraz stabilności fiskalnej i finansowej) oraz zapewnieniu Unii odpowiedniego miejsca w kształtującym się globalnym układzie światowym, choć oczywiście nie można tracić z oczu rewitalizacji imperialnego kursu w Rosji.

Narastające wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej dało asumpt do rozważań politycznych i naukowych nad różnymi modelami procesu integracji europejskiej²⁰¹. Istotny przełom w tych rozważaniach przyniósł kryzys finansowy, który sięgnął Unii w 2008 r. i wstrząsnął strefą euro, zagrażając jej stabilności. Zarysowały się wówczas wyraźniej –

²⁰¹ Omawiam te główne kierunki w pracy: *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?* Państwo i Prawo 2015, nr 5, s. 19 i nast.

zarówno w dyskusjach naukowych jak i politycznych - trzy główne kierunki podejścia do przyszłego losu procesu integracji europejskiej²⁰².

- Kierunek konstruktywny (pozytywny), określany mianem „integracji elastycznej”, zakłada utrzymanie spójności procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, poprzez ujęcie różnych form wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich we wspólne ramy instytucjonalno prawne UE. W tym ujęciu Unia Europejska utrzymuje spójność ustrojową, wprowadza wewnętrzne, akceptowane przez wszystkich procedury wzmocnionej współpracy (które przecież już w różnych formach istnieją), przy przestrzeganiu wspólnego standardu instytucjonalnego i prawnego i wspólnych wartości.
- Kierunek rozważań zwany „integracją zróżnicowaną” zakłada natomiast głębokie wewnętrzne zróżnicowanie wewnątrz Unii, prowadzące również do zróżnicowania statusu państw członkowskich. Rozważania takie towarzyszą zwłaszcza procesowi sanacji i konsolidacji strefy euro, podkreślając stopień zaawansowania procesu reform tej strefy prowadzący do jej autonomizacji w ramach UE, co w konsekwencji może przynieść marginalizację państw do strefy euro nie należących.
- W końcu występuje też, nośny w odbiorze społecznym, kierunek rozważań, w ramach którego dominują poglądy zapowiadające rozpad Unii Europejskiej, rozpad strefy euro, a przynajmniej wyrzucenie części jej członków. Można oczywiście widzieć zwiastun potwierdzający realizację takich scenariuszy w *Brexicie*, niemniej nie jest on przekonujący. Zjednoczone Królestwo znane było ze swego wstrzemięźliwego nastawienia do procesu integracji europejskiej, otrzymało liczne *opt outy*, destabilizujące zwartość unijnego rynku wewnętrznego, a sam proces *Brexitu* – jak już wyżej odnotowano –

²⁰² Ostatnio na ten temat na przykład: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear? ...*, zwłaszcza część czwarta – *Flexibility – Rethinkink the “Ever Closer Union”?* (s. 451 i nast.).

staje się raczej dowodem na rzecz wartości, jakie niesie proces integracji dla państw członkowskich, a nie zachętą do występowania z Unii.

W ostatnich latach „percepcja praktyczna” powyższych koncepcji przeszła znamiennej ewolucję. Pierwsze plany konsolidacji strefy euro (po przezwyciężeniu najgroźniejszej fazy oddziaływania kryzysu finansowego na tę strefę) przedłożone przez Komisję Europejską na przełomie lat 2012/2013²⁰³ - plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej, skonkretyzowany w 2015 r. w Planie pięciu przewodniczących²⁰⁴ - konsekwentnie realizowane (unia bankowa i ustanawianie europejskich instytucji finansowych) i zakładające ustanowienie do 2025 r. „unii politycznej” na bazie strefy euro, skłaniały raczej do wskazywania na koncepcję „integracji zróżnicowanej”, jako miarodajnej dla określenia dalszego rozwoju Unii. W takim scenariuszu państwa pozostające poza strefą euro, stającą się „trzonem” ustrojowym procesu integracji europejskiej, skazane byłyby na marginalizację.

Na pewne otrzeźwienie w realizacji takiej wizji procesu integracji wpływ miał bez wątpienia narastający kryzys związany z napływem uchodźców, a przede wszystkim towarzysząca temu kryzysowi wzbierająca fala populizmu i ksenofobii w szeregu państw członkowskich, umacniająca – i tak już silnie występujący - nurt eurosceptyczny. Otrzeźwienie to znalazło wyraz w przedłożonej przez Komisję Europejską wiosną 2017 r. „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy”²⁰⁵, w której Komisja przedstawiła do

²⁰³ *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej.* Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum oraz późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report.* Brussels, 12 Octobre 2013.

²⁰⁴ *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej.* Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

²⁰⁵ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości EU-27 do 2025 r.* Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r.

dyskusji pięć scenariuszy możliwego rozwoju Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tej Księgi było skłonienie państw członkowskich do głębszej refleksji nad możliwymi wariantami rozwoju Unii i praktycznymi konsekwencjami poszczególnych scenariuszy. Towarzyszące takiej refleksji coraz wyraźniejsze konsekwencje uruchomionego Brexitu wpłynęły na dalszą modyfikację podejścia do planu realizacji reformy Unii Europejskiej.

Modyfikacja ta znalazła wyraz w "Orędziu o stanie UE", wygłoszonym przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej J.-C. Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.²⁰⁶. Zwana jest ona „ofertą Junkera”²⁰⁷. Głównym założeniem tej „oferty” jest propozycja odejście od praktyki „opt out” na rzecz „wspólnej ścieżki”²⁰⁸ oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”²⁰⁹. Juncker wskazuje więc w swojej „ofercie” drogę do utrzymania spójności Unii Europejskiej i zatrzymania scenariusza „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu – stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, która miałaby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro²¹⁰.

²⁰⁶ *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017

²⁰⁷ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku...*, s. 15.

²⁰⁸ Tamże, s. 15/16.

²⁰⁹ Szerzej: P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017-2019* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 22 i nast.

²¹⁰ Szerzej: tamże, s. 25 i nast.

Strategia zawarta w „ofercie” Junckera jednoznacznie odwołuje się do testu nastawienia państwa członkowskiego do strefy euro jako przesłanki zachowania spójności Unii Europejskiej. Należy więc bliżej przyjrzeć się temu testowi, jak również innym czynnikom, które mają i będą miały zasadniczy wpływ na zachowanie spójności przyszłej Unii (post-lizbońskiej). Jak wspomniano, poza przestrzeganiem swobód unijnego rynku wewnętrznego, czynnikiem takim jest również przestrzeganie katalogu wspólnych wartości Unii, zwłaszcza zasad wynikających z praworządności.

4. Strefa euro – „trzon” post-lizbońskiej Unii Europejskiej

Punktem wyjścia uruchomienia procesu integracji europejskiej było ustanowienie wspólnego rynku (obecnie – rynku wewnętrznego), którego podstawą jest swoboda przepływu towarów (oparta na unii celnej) i pozostałe swobody, uzupełnione trzema wspólnymi politykami (Wspólną Polityką Handlową, Wspólną Polityką Transportową, Wspólną Politykę Rolną) wspólnymi regułami konkurencji oraz rozwijającymi się innymi politykami. Tej podstawy procesu integracji nie da się obecnie oddzielić od wspólnego pieniądza – euro. Pojawiają się poglądy, że można proces integracji europejskiej „renacjonalizować”, powracając tylko do wspólnego rynku²¹¹. Są to poglądy infantylne, pomijające zasadniczy wpływ jaki ustanowienie wspólnego pieniądza ma na funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Obecnie nie da się już oddzielić aktywnego udziału w unijnym rynku wewnętrznym i czerpania z tego rynku przez podmioty gospodarcze pełnych korzyści od udziału w strefie euro. Oczywiście, scenariusz „renacjonalizacji” poprzez powrót do wspólnego rynku, unii celnej, czy nawet jakiejś zaawansowanej formy liberalizacji handlu jest możliwy, a jego następstwa można „na żywo” śledzić w toku procesu *Brexitu*. Scenariusz taki jest jednak równoznaczny z opuszczeniem Unii Europejskiej i oparciem stosunków z Unią na jednej z form układu

²¹¹ Różne warianty takich podejść omawiane są w części trzeciej - *Flexibility from Different Perspectives* – książki *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear?* ..., s. 285 i nast. Poglądy takie pojawiają się również w obecnej narracji politycznej w Polsce, wypowiedziach prominentnych przedstawicieli PiS, jako wskazanie przyszłego modelu UE (zob. ostatni punkt artykułu).

stowarzyszeniowego lub innego rodzaju umowy międzynarodowej (na przykład wzorowanej na układach handlowych nowej generacji UE z Kanadą, Singapurem, Wietnamem, czy Koreą Południową).

Uwaga powyższa prowadzi więc do konkluzji, że obecnie przynależność do strefy euro wyznacza miejsce państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Jeśli natomiast uwzględnimy centralną rolę planów i działań podejmowanych na rzecz reformy strefy euro w ewolucji całej Unii, to założyć można, że brak przynależności do strefy euro prowadzi do postępującej marginalizacji państwa w unijnym procesie decyzyjnym i istotnie osłabia jego wpływ w debatach nad reformą „konstrukcji europejskiej”.

Po przezwyciężeniu bezpośredniego zagrożenia, wiążanego z kryzysem finansowym, strefa euro konsoliduje się, a opracowywane od przełomu lat 2012/2013 plany są w miarę konsekwentnie realizowane. Jak wspomniano, po okresie pewnego przestoju, zakończonego debatą nad Białą księgą (marzec 2017 r.), już 31 maja 2017 r. Komisja przedłożyła „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”²¹².

W Dokumencie tym Komisja, nawiązując do wcześniejszych propozycji, precyzuje program reformy UGiW do roku 2025 w rozbiciu na dwa etapy²¹³.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.

²¹² Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

²¹³ Tamże, s. 31 (szczegółowo – s. 19 i nast.).

- W drugim etapie (w latach 2020 – 2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz – w dziedzinie unii fiskalnej – wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Ostatnio (w grudniu 2017) Komisja Europejska skonkretyzowała plan działań do końca 2019 r., przedstawiając propozycje przekształcenia Europejskiego Funduszu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, włączenia „substancji” Traktatu o unii fiskalnej do *acquis* unijnego oraz powołanie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów poprzez połączenie w jednym ręku funkcji komisarza z urzędem przewodniczącego Eurogrupy (i podniesienie rangi takiego komisarza do wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej)²¹⁴. Ważnym elementem proponowanych działań jest to, że miałyby one zostać przeprowadzone na mocy aktów unijnego prawa pochodnego, bez potrzeby rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Obecnie propozycje te są przedmiotem dyskusji w Radzie Europejskiej²¹⁵. Dalsze reformy, planowane po 2020 r., będą po części wymagały rewizji Traktatów, względnie ich przeprowadzenia poprzez zawieranie kolejnych umów poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (tzw. metoda schengenśka).

Przeprowadzane i planowane reformy strefy euro zmieniają istotnie ustrój całej Unii Europejskiej, umacniając rolę instytucji unijnym oraz wprowadzając mechanizmy tzw. nowego zarządzania²¹⁶. Zapowiadane od prawie dziesięciu lat prognozy rozpadu strefy euro nie spełniają się. Euro jest stabilną walutą w światowym wymiarze. Autorzy takich prognoz

²¹⁴ Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union, Brussels, 6 December 2017.

²¹⁵ Zob. Dokument szczytu euro z 23 marca 2018 r. (Agenda przywódców. Unia Gospodarcza i Walutowa). Szczyt euro odbył się po zakończeniu spotkania rady Europejskiej 23-23 marca 2018 r.

²¹⁶ Zob. *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press 2016.

pomijają bardzo istotny czynnik, który doprowadził do ustanowienia strefy euro: jest ona, podobnie jak „konstrukcja europejska” również, a może przede wszystkim, projektem politycznym, nakierowanym na umocnienie wspólnej Europy w interesie jej państw. Ostatnie lata dowiodły siły determinacji państw, zwłaszcza najbardziej wydolnych (Niemiec i Francji), w utrzymaniu tego projektu jako „trzonu” post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jak już wspomiano, stopień zaawansowania reformy strefy euro i jej autonomizacja w ramach UE skłania do oceny, iż może to doprowadzić do istotnego zróżnicowania statusu państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. W tym miejscu należy powrócić do „oferty” Junckera, który widzi rozwiązanie tego problemu poprzez przyłączenie się takich państw do strefy euro, prawdopodobnie kosztem pewnego „spłaszczenia” planowanych reform. Istotą tej „oferty” jest więc to, że strefa euro pozostaje „trzonem” określającym kierunek ewolucji Unii Europejskiej. Natomiast stopniowe przystępowanie pozostałych państw (przy wsparciu finansowych programów akcesyjnych) sprawi, że program reform strefy euro stanie się programem całej Unii i jej wszystkich państw członkowskich.

Po wszczęciu procedury *Brexitu* przez Zjednoczone Królestwo UE, spośród 27 państw członkowskich 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a 7 pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Pozostaje jeszcze jeden „niedopowiedziany”, lecz istotny element „oferty” Junckera: jaki będzie status państwa członkowskiego UE, które nie skorzysta z tej „oferty”, a więc ani nie przystąpi do strefy euro, ani nie ma takiego zamiaru?

5. Przestrzeganie wspólnej aksjologii w tym praworządności

Wbrew czasami spotykanym poglądom, Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, „wspólnotą prawną”, której państwa członkowskie połączone są wspólną aksjologią. Katalog wspólnych wartości ujęty został - na mocy Traktatu z Lizbony – w obecnym art. 2 TUE²¹⁷. Jego sednem jest praworządność, oparta na przestrzeganiu zasady państwa prawa (respektowanie podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowanie zasady legalności, pewności prawa i równości wobec prawa). Trybunał Sprawiedliwości wywodzi te zasady ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych wiążących te państwa (przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) charakter prawny ma również Karta Praw Podstawowych UE²¹⁸.

Wymóg spełnienia tego katalogu był dotychczas widoczny głównie podczas procesu akcesyjnego. Rozpoczynając proces „dużego” rozszerzenia, ówczesne państwa członkowskie określiły w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które - m.in. w dziedzinie budowania trwałych instytucji gwarantujących demokrację w państwach aspirujących do członkostwa w Unii – stały się kryterium oceny podczas negocjacji akcesyjnych. W końcu lat 90. wprowadzono również do Traktatów procedurę, która umożliwiałaby wszczęcie w stosunku do państwa członkowskiego postępowania, w przypadku gdyby w państwie takim podważano wspólne wartości Unii, zwłaszcza praworządność (obecny art. 7 TUE). W pewnym zakresie w przypadku takim możliwe jest wykorzystanie innych procedur określonych w Traktatach: procedury wszczynanej w przypadku niewywiązywania się przez państwo ze

²¹⁷ Zob. szerzej: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Warszawa 2018.

²¹⁸ *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument* (edited by S. de Vrie, U. Bernitz and S. Weatherill), Oxford and Portland, Oregon 2015.

zobowiązań wynikających z członkostwa w UE (obecny art. 258 TFUE) oraz procedury pytania prejudycjalnego sądu krajowego do Trybunału Sprawiedliwości (obecny art. 267 TFUE).

Co prawda w ostatnich kilkunastu latach było kilka przypadków, w których różne państwa członkowskie „wymieniane były w pobliżu art. 7 TUE” (co już samo w sobie było poważnym ostrzeżeniem) – w stosunku do Francji skutecznie krytykowano zamiar zbiorowych deportacji Sinti i Roma, pojawiały się zarzuty w stosunku do Bułgarii i Rumunii, niemniej jednak dopiero sytuacja wewnętrzna na Węgrzech oraz w Polsce po objęciu rządów przez „Prawo i Sprawiedliwość” sprawiła, że realna stała się perspektywa uruchomienia procedury art. 7 TUE²¹⁹. Istotą problemu nie jest jednak wyłącznie sprawa uruchomienia tej procedury, lecz kontekst tej sprawy, wyrażający się w narastających tendencjach populistycznych i nacjonalistycznych, zakładających odrzucenie modelu liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej²²⁰.

Powracając do uwag zamieszczonych na wstępie, celowe jest sformułowanie kilku wniosków, które pozwolą na ocenę wagi problemu:

- Ostatnie lata zaczęły ujawniać znaczenie przestrzegania wspólnej aksjologii, zwłaszcza praworządności, jako jednej z podstawowych klamer spinających proces integracji europejskiej; obecnie nie można mieć wątpliwości, że przestrzeganie praworządności, w warunkach wewnętrznego zróżnicowania Unii, jest jedną z zasadniczych przesłanek przynależności do Unii Europejskiej;
- Praworządność jest bowiem immanentnie powiązana z liberalną demokracją, co z kolei jest główną przesłanką realizowanej obecnie

²¹⁹ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE

²²⁰ W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).

reformy strefy euro, która może być legitymowana jedynie przez otwarte państwa praworządne; inaczej mówiąc – post-lizbońska Unia Europejska może być wspólnie budowana jedynie przez praworządne państwa demokratyczne, odwołujące się do gospodarki rynkowej (niemniej przy respektowaniu tzw. społecznego wymiaru rynku wewnętrznego);

- Państwa, w których zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzonym jedynie we własne interesy i podporządkowującym tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, mają narastające trudności w partycypacji i zacieśnianiu integracji. Natomiast wraz z narastaniem takich tendencji będą się starały w coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji”, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi i ekonomicznymi.

Konkluzja wynikająca z powyższych wniosków byłaby następująca: przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesileń, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego, jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją, aż – jak już zaznaczono - do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymentalnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnych nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

6. Refleksje końcowe

Jeśli – z punktu widzenia wyżej sformułowanych konkluzji – poddamy analizie politykę rządu PiS w sprawach Unii Europejskiej²²¹, to rzuca się przede wszystkim w oczy brak spójnej „strategii europejskiej”. Na progu przejścia przez PiS władzy, prezes J. Kaczyński zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii, postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie²²². Nic takiego się nie stało. Natomiast ostatnio Minister J. Czaputowicz stwierdził, iż „nie jesteśmy na etapie propozycji traktatu”²²³. Zarazem Minister J. Czaputowicz podkreślił, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem swój program zasadza na przeciwdziałaniu podziału Unii na wiele prędkości, utrzymaniem czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii.

Jeśli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS ostatnich dwóch lat, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających konfliktów oraz niejasności²²⁴. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o

²²¹ Zob. również: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie ...*.

²²² Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, Państwo i Prawo 2017, nr 1, s. 3 i nast.

²²³ Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, Gazeta Wyborcza, 23 marca 2018 r.

²²⁴ Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*. Fundacja im. Stefena Batorego, wrzesień 2017.

wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Miedzymorze). Mogą one mieć istotne znaczenie jako „uzupełnianie” projektów unijnych, natomiast budowanie wokół nich koncepcji alternatywnych wobec Unii jest zupełnie nieracjonalne. Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna wojna o Tuska, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności.

Dwie kwestie mają zasadnicze znaczenie dla krytycznej analizy nastawienia rządu PiS do miejsca Polski w procesie integracji europejskiej.

Po pierwsze – stosunek do wejścia do strefy euro. Polska jest obecnie jedynym państwem w grupie objętej derogacją czasową, które nie tylko nie ma strategii wejścia do tej strefy, ale stosunkowo jasno stwierdza, że takim członkostwem w wymiernym czasie nie jest zainteresowana. Bieżąca taktyka zasadza się chyba na tym, aby „obserwować” co się dzieje w strefie euro, przystępować ewentualnie do niektórych mechanizmów, niemniej przy generalnym założeniu, iż „jest tylko kwestią czasu, gdy strefa euro się rozpadnie”. Następstwem takiego podejścia będzie narastające wyłączenie się rządu PiS z kształtowania nowego ustroju post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Odrzucenie „oferty” Junckera będzie kosztowne a skutki trudne do przewidzenia. Przystąpienie do strefy euro po 2025 r. będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych.

Po drugie - problemy związane z nieprzestrzeganiem praworządności stają się coraz bardziej „rozległe”. Organizacje międzynarodowe, w tym Unia Europejska, nie są oczywiście w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy. Natomiast Unia - jak o tym była mowa – będzie stać na straży przestrzegania praworządności jako kryterium członkostwa.

Procedura art. 7 TUE ma swoją specyfikę międzyrządową – jej istota polega nie tyle na dążeniu do nakładania sankcji, co na długotrwałym oddziaływaniu na państwo, w którym pojawiły się problemy z przestrzeganiem praworządności²²⁵: przeciągający się „dialog” jest niemniej degradujący dla wiarygodności państwa. Natomiast „rozległość” mechanizmów unijnych obejmuje również postępowania na podstawie art. 258 TFUE (o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów): większość z tych postępowań dotyczy konkretnych spraw, niemniej są też postępowania i wyroki Trybunału Sprawiedliwości wskazujące na istotne naruszanie praworządności: tak było na przykład w przypadku kazusu węgierskiego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12)²²⁶, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek (podobny problem podniesiony został w skardze Komisji sprawie - C-192/18 - wszczętej przeciwko Polsce); do takiej grupy należy niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, stwierdzający że wycinka w Puszcza Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000)²²⁷; jest to wyrok szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Na uwadze należy mieć również postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE. W marcu 2018 r. sąd irlandzki zwrócił się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości, jaki wpływ na wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania mają wątpliwości co do stanu praworządności w państwie do którego nastąpić ma wydanie (chodzi o

²²⁵ Zob. ostatnio: przebieg dyskusji i wyniki Rady ds. Ogólnych w dniu 14 maja 2018 r. Council of the European Union. EN 8753/18 (OR. en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 25 PR CO 25. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING. 3615th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 May 2018

²²⁶ ELI:C:2012:687.

²²⁷ ELI:C:2018:255.

Polskę)²²⁸. Jeśli Trybunał potwierdzi możliwość przeprowadzania takiej weryfikacji, to będzie to miało wpływ na zakres współpracy transgranicznej sądów karnych, sądów cywilnych (uznawanie wyroków innych dokumentów), na zakres współdziałania policji i służb specjalnych. Zauważyć należy, że większość spraw „unijnych” rozstrzyganych jest przez sądy krajowe państw członkowskich, działających jako sądy unijne. Następstwa więc wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości mogą być bardzo poważne.

W końcu, przestrzeganie praworządności pojawia się również w kontekście nowego budżetu Unii, jako postulat wprowadzenia zasady warunkowości, która może umożliwiać ograniczenie transferu unijnych pieniędzy do państwa członkowskiego, w którym narastają problemy w przestrzeganiu praworządności²²⁹.

Konkludując, brak strategii wchodzenia do strefy euro skutkuje przede wszystkim postępującym osłabianiem roli w debacie o zasadniczym znaczeniu nad przyszłym kształtem „konstrukcji europejskiej”. Natomiast niepraworządność w państwie członkowskim skutkuje nie tylko degradacją polityczną takiego państwa i radykalnym osłabianiem jego roli w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również postępującą marginalizacją w Unii. Niebezpieczeństwo „dwóch prędkości”, a nawet fragmentacji koncentruje się wokół tych dwóch kwestii.

²²⁸ Zob. 2018] IEHC 153 THE HIGH COURT Record No: 2013 EXT 295. Request for Preliminary Ruling Pursuant to Article 267 TFEU dated the 23rd day of March, 2018.

²²⁹ Zob. Discours du Président Jean-Claude Juncker à la plénière du Parlement européen sur le Cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Bruxelles, le 2 mai 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3649_fr.htm - weryfikacja 14.05.2018).

Podsumowanie i wnioski

Opublikowane w pracy zbiorowej *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek),
Warszawa 2018 (s. 73 i nast.)

Autorzy kolejnych rozdziałów zawartych w niniejszej książce koncentrują się na merytorycznych aspektach wszczętej w ramach Unii Europejskiej wobec Polski procedury w sprawie zagrożenia praworządności. W centrum ich zainteresowania jest wpływ zagrożenia praworządności na pozycję Polski w Unii Europejskiej, zwłaszcza obecnie, gdy Unia – odpowiadając na nowe wyzwania – na nowo określa kierunki rozwoju procesu integracji europejskiej, następnie - określenie „punktu odniesienia” oceny stanu praworządności w Polsce, tj. katalogu wspólnych wartości, na jakich zasadza się proces integracji europejskiej jako wspólnoty państw demokratycznych, sprecyzowanie aspektów proceduralnych postępowania wobec państwa członkowskiego, w którym praworządność jest zagrożona, oraz - *last but not least* - zwięźle omawiana jest istota problemów, które sprawiają, że obecnie - w ocenie Komisji Europejskiej - praworządność w Polsce została podważona, co staje się przedmiotem zainteresowania i niepokoju społeczności państw demokratycznych.

Niniejsze podsumowanie i wnioski nie odnoszą się wprost do poszczególnych rozdziałów, ponieważ każdy z nich zawiera najważniejsze konkluzje. Starano się natomiast zebrać i przypomnieć argumenty, które objaśniają najczęściej pojawiające się w „narracji politycznej” zarzuty wobec zainteresowania się różnych organizacji międzynarodowych sytuacją w Polsce, zwłaszcza ze strony instytucji Rady Europy i Unii Europejskiej. Przykro o tym pisać, ale argumenty te mają po części charakter podręcznikowej, podstawowej wiedzy o funkcjonowaniu demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej rządzonej

prawem międzynarodowych i związanej z nim międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Z drugiej zaś strony, zarzuty wobec stanowiska instytucji międzynarodowych, wytykających naruszenie w Polsce praworządności i wskazujących drogi naprawy tej sytuacji, pojawiające się w „narracji politycznej” przedstawicieli obecnych władz państwowych i partii rządzącej, coraz bardziej przypominają „usprawiedliwienia” i „argumenty” różnych satrapii politycznych i przedstawicieli systemów autorytarnych. Polityczny hejt natomiast, odsądzający od czci i wiary osoby wytykające naruszenia praworządności w Polsce, podejmujące dyskusję na ten temat na forum krajowym i międzynarodowym, określający takich polityków, naukowców i dziennikarzy jako „zdrajców Ojczyzny”, „szmalcowników”, postulujących „wyrzucenie” z Polski i pozbawienie obywatelstwa, sięga najgorszych doświadczeń państw autorytarnych.

W poniższych konkluzjach skupiono się więc na kilku zasadniczych kwestiach, które niestety znalazły trwałe miejsce w obecnej „narracji politycznej”.

- **Postępowanie i stanowiska Komisji Europejskiej (podobnie jak innych instytucji międzynarodowych), wskazujące na naruszenie praworządności w Polsce, podważają wewnętrzną, wyłączną kompetencją państwa (Polski) i naruszają jej suwerenność:** argument ten wyraża zupełne niezrozumienie funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej oraz niezrozumienie współczesnego znaczenia pojęcia suwerenności. Współczesne prawo międzynarodowe sprawia, że państwo nie może powoływać się na zasadę swojej kompetencji wewnętrznej w celu uzasadnienia każdej prowadzonej przez władze państwowe działalności. Konstytuujący zasadę ochrony kompetencji wewnętrznej państwa art. 2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych jest powszechnie i jednoznacznie interpretowany w taki sposób, że granice zastrzeżonej wyłącznie dla państw kompetencji wyznacza prawo międzynarodowe. Równie powszechne i jednoznaczne jest

stanowisko, w myśl którego, zwłaszcza ochrona praw człowieka, nie jest obejmowana zakresem spraw podpadających pod wyłączne kompetencje państwa. Tak więc żadne państwo nie może powoływać się na wyłączność swojej kompetencji wewnętrznej w przypadku, gdy stawiane są mu zarzuty naruszenia praw człowieka i naruszenia praworządności. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których państwo takie jest stroną umów międzynarodowych, ustanawiających różne mechanizmy kontroli przestrzegania praw człowieka i praworządności. W regionalnym systemie europejskim dotyczy to zwłaszcza mechanizmów ustanowionych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej. Obie te organizacje i ich instytucje mają prawo i obowiązek podejmowania działań w przypadku, gdy w jednym z państw członkowskich naruszane są prawa człowieka lub na szwank narażana jest praworządność. Współczesne pojęcie suwerenności państwa również istotnie odbiega od populistycznego ujęcia, odpowiadającemu hasłu „Wolność Tomku w swoim domku”. Państwa związane są powszechnym prawem międzynarodowym, zawierają umowy międzynarodowe i wstępują do organizacji międzynarodowych. Czyniąc to realizują swoje kompetencje wynikające z suwerenności, uważając, że w ich interesie jest podanie pewnych dziedzin wspólnemu zarządowi. Zarazem jednak, stosownie do zasady *pacta sunt servanda*, zobowiązują się do przestrzegania wynikających stąd zobowiązań. Inne państwa, instytucje organizacji międzynarodowych mają prawo wymagać, aby podjęte zobowiązania były przestrzegane. Mogą też wdrażać ustalone wcześniej procedury i stosować w ostateczności sankcje. I nie jest to żadne ograniczenie, czy naruszenie suwerenności, gdyż zasadza się ono na podjętych zobowiązaniach. Jest to abecadło działania państwa demokratycznego, również w relacjach międzynarodowych.

- **UE jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia zasady państwa prawa o charakterze wiążącym dla państw członkowskich Unii:** przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska, będąca ukoronowaniem kilkudziesięciu lat rozwoju procesu integracji europejskiej, jest

organizacją międzynarodową szczególną. Zasadza się co prawda na „rynku wewnętrznym” i stanowiących jego ośnowę czterech swobodach gospodarczych, niemniej obejmuje obecnie kilkadziesiąt „polityk”, a w celu sprawnego funkcjonowania Unii sądy państw członkowskich działają również jako sądy unijne (tj. rozstrzygają na podstawie prawa unijnego), współpracują ze sobą ściśle w sprawach cywilnych i karnych. Unia stoi na straży praw podmiotów gospodarczych a prawo unijne gwarantuje uprawnienia obywateli Unii, na czele z prawem do swobodnego przemieszczania się. Taka organizacja, u której źródeł powołania stał wielki plan polityczny – położenia kresu konfliktom zbrojnym na kontynencie europejskim – spięta jest klamrą systemu wspólnych wartości, mającego głębokie zakorzenienie w europejskiej kulturze chrześcijańskiej i oświeceniowej²³⁰. Obecnie system ten ujęty jest w art. 2 TUE i wyraża się w szanowaniu „godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości” w warunkach społeczeństwa opartego „na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zasada państwa prawnego odnosi się przede wszystkim do konieczności respektowania podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowania zasady legalności, pewności prawa i równości wobec prawa²³¹. Drugim filarem systemu wspólnych wartości Unii Europejskiej jest obecnie Karta Praw Podstawowych UE. Kataloguje on prawa podstawowe osób zamieszkałych na terytorium Unii Europejskiej, rozwijane konsekwentnie przez kilkadziesiąt lat w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który wywodził te prawa przede wszystkim ze

²³⁰ Przypomnijmy drugi motyw preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej: „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”.

²³¹ Por. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*.

wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych, których stronami są wszystkie państwa, zwłaszcza z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wbrew więc wspomnianej na wstępie „narracji”, Unia Europejska jest wspólnotą prawa, odwołującą się do wartości wspólnych dla państw demokratycznych: jest to praworządność i powiązane z nią prawa człowieka.

Zarazem Unia musi zdecydowanie cenić jako dobro najwyższe wspólny system wartości, jest to bowiem *conditio sine qua non* istnienia procesu integracji europejskiej. Procedura przestrzegania praworządności nie może być traktowana kunktatorsko oraz z założeniem, że nie będzie efektywna (*lost battle*). Unia ma instrumenty, powinna je efektywnie stosować (a w razie potrzeby odpowiednio zmieniać), aby stać na straży wspólnych europejskich wartości. Zwłaszcza obecnie, gdy Unia wchodzi w ważny etap swojego rozwoju, budując wokół strefy euro „unię polityczną”, waga konsekwentnego trzymania się wspólnych wartości nabiera dodatkowego znaczenia. Podważenie bowiem tych wartości jest znacznie większym zagrożeniem dla procesu integracji europejskiej niż problemy gospodarcze czy finansowe. Ich odrzucenie, byłoby równoznaczne z położeniem kresu integracji europejskiej i otwarciem drogi do „wolnej gry interesów państw narodowych”, wymarzonego scenariusza prezydenta Putina. Scenariusz taki nie jest utopią. W raporcie, który stanowił punkt wyjścia dla obrad w 2017 r. monachijskiej konferencji w sprawie bezpieczeństwa²³² zwrócono uwagę na rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i paralelny spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, na to, że w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązania polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny niż demokratyczny. Autorzy raportu postawili w związku z tym dramatyczne pytanie²³³: czy wkraczamy w stadium

²³² *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

²³³ Tamże, s. 5.

upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Jest to pytanie, które wskazuje również na fundamentalny problem, z jakim konfrontowana jest Unia Europejska, tym istotniejszy, że obecnie w kilkunastu państwach członkowskich Unii w sprawowaniu rządów uczestniczą, lub rządy takie sprawują, partie populistyczne. Do tej grupy państw członkowskich należy Polska po objęciu władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”. Od tego czasu sytuacja diagnozowana jest w alarmistycznych kategoriach: wskazuje się na odejście od zasady państwa prawnego i ustanawianie systemu autorytarnego²³⁴.

- **UE nie ma legitymacji w świetle Traktatów ją stanowiących do podejmowania działań skierowanych przeciwko działaniom obecnego rządu polskiego:** jak wspomniano Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, wspólnotą prawną ustanowioną na mocy traktatów. Traktaty te określają – zgodnie z wolą państw członkowskich – zakres kompetencji Unii, jej strukturę instytucjonalną oraz procedury kontroli przestrzegania prawa unijnego. Wśród nich są procedury nakierowane na zagwarantowanie, aby państwa członkowskie przestrzegały prawa unijnego. Przede wszystkim jest to procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską (czasami przez państwo członkowskie) w przypadku, jeśli jedno z państw członkowskich narusza zobowiązania wynikające z Traktatów. Należy do nich również procedura określona w art. 7 TUE, która może być uruchomiona wobec państwa, w którym pod znakiem zapytania stawiana jest praworządność, przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i przez pewną liczbę pozostałych państw członkowskich.

²³⁴ Profesor Andrzej Zoll pisze o ustanawianiu „systemu mającego wyraźne elementy autorytaryzmu” i „miękkiego totalitaryzmu (Newsweek 2017, nr 7), a profesor Marek Safian podkreśla, że „rządy prawa dobiegły w Rzeczypospolitej końca” (Gazeta Wyborcza z 22 lutego 2017). Szczegółowo na ten temat: W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).

Nie zdarzało się, aby kiedykolwiek kwestionowano decyzje podejmowane przez Trybunał Sprawiedliwości w ramach procedury art. 258 TFUE (niechlubne pierwszeństwo w tej dziedzinie przypadło Polsce, która w 2017 r. odmówiła stosowania środka tymczasowego w sprawie zakazu wycinki w Białowieży). Procedura określona w art. 7 TUE może być uruchomiona po raz pierwszy w stosunku do Polski. Nad prawidłowością przebiegu tej procedury czuwa Trybunał Sprawiedliwości (art. 269 TFUE), natomiast próby formalnego podważania samej procedury są zupełnym nieporozumieniem. Podobnie jak próby dezawuowania politycznej procedury, w ramach której Komisja bada sytuację w danym państwie, rozważając, czy sytuacja ta uzasadnia wystąpienie z formalnym wnioskiem o wszczęcie procedury określonej w art. 7 TUE. Takie „wstępne” etapy są zrozumiałe jedynie w kontekście celu powyższych postępowań. Nie są one nakierowane na „ściganie” i „karanie” państw członkowskich, lecz do doprowadzenia do sytuacji, w której będą one przestrzegać prawa unijnego czy kierować się praworządnością. Państwa członkowskie z pełną świadomością „rozbudowywały” procedurę określoną w art. 7 TUE, zezwalając na „rozciągnięcie” wstępnego jej etapu, który może się zakończyć wnioskiem o uruchomienie formalnej procedury. Chodzi bowiem o wydłużenie okresu ustaleń z państwem członkowskim, w którym występują problemy, mających prowadzić do położenia takim problemom kresu. Stąd też również procedura określona w art. 258 TFUE została kilka lat temu poprzedzona wstępnym, nieformalnym etapem (tzw. procedura PILOT), pozwalająca na poufną i nieformalną wymianę poglądów między Komisją Europejską i państwem, które podejrzane jest o naruszanie zobowiązań wynikających z Traktatów. Obie te „wstępne” procedury spełniają ważną rolę z punktu widzenia interesów państw członkowskich.

Tak więc argumenty, nakierowane na podważanie legalności samych procedur unijnych, mają chyba jedynie jeden cel - odwrócenie uwagi i „zagadanie” istoty problemu, polegającego na głębokim naruszeniu zasady państwa prawnego. Trudno w istocie zliczyć błędy

merytoryczne i przeinaczenia, jakie popełniono podnosząc takie argumenty.

- **Procedurą art. 7 TUE nie ma się co przejmować, tym bardziej że zastosowanie sankcji przewidzianych w tym artykule nie wchodzi w rachubę (wymóg jednomyślności w Radzie Europejskiej):** jest to argumentacja bałamutna i po prostu bezmyślna z politycznego punktu widzenia. Procedurą określoną w art. 7 TUE trzeba się przejmować, i to bardzo. Kiedy nad Austrią na początku 2000 r. zawisła taka groźba po włączeniu do koalicji rządzącej partii nacjonalistycznej, Austriacy stawali na głowie aby wykazać swoją europejskość. Słusznie zauważano, że wymienienie państwa członkowskiego nawet „w pobliżu” art. 7 TUE jest już bardzo poważnym ostrzeżeniem, że sprawy idą w złym kierunku. O co więc chodzi? W istocie chodzi o powagę państwa i związaną z tym zdolność do tworzenia koalicji w ramach unijnego procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest wspólnotą prawa, w której trzeba umieć przekonać innych do swoich racji, a czasami trzeba umieć ustąpić i zrozumieć racje innych. W takim deliberatywnym systemie podejmowania decyzji liczy się zaufanie, obliczalność i szacunek partnerów, na które pracuje się latami. Jednomyślność i możliwość „tupnięcia nogą” schodzi na plan dalszy, a kiedy trzeba do takiej możliwości sięgnąć w skrajnym przypadku, to uzasadnienie musi być mocne i zrozumiałe dla wszystkich. Wątpliwości co do praworządności, to wątpliwości co do przynależności do wspólnoty, to wątpliwości co do obliczalności, wyraz słabnącego zaufania i szacunku. Im bardziej takie wątpliwości się pomnażają, tym bardziej postępuje degradacja roli państwa w kształtowaniu wspólnych spraw i osłabienie jego pozycji statusie decyzyjnym. Można oczywiście wskazywać, że art. 7 TUE nie umożliwia wyrzucenia państwa z Unii Europejskiej, ale przecież ewentualne zawieszenie udziału państwa w procesie decyzyjnym byłoby wielokrotnie gorsze niż wyrzucenie. Byłoby bowiem równoznaczne z ubezwłasnowolnieniem takiego państwa w Unii, z uznaniem go za państwo niezdolne do samodzielnego, obliczalnego działania. Można oczywiście pocieszać

się, że do takiej sytuacji nie dojdzie, bowiem wątpliwy sojusznik zablokuje podjęcie decyzji w Radzie Europejskiej, bojąc się o własną skórę i licząc na wzajemności. Ale czy o taką wzajemność powinno Polsce chodzić w Unii Europejskiej? Czy Polska naprawdę zasługuje na przynależność do takiej „koalicji odrzuconych”? Niezależnie od powyższych pytań, sojusze „koalicji odrzuconych” na niewiele się zdadzą. Sięgnijmy ponownie do kazusu Austrii z 2000 r. Wówczas nie zdecydowano się na uruchomienie procedury art. 7 TUE (a politycznego, wstępnego etapu jeszcze nie było). Co zrobiły zdesperowane państwa członkowskie? Uzgodniły w Radzie, że zastosują wobec Austrii sankcje polityczne, polegające na drastycznym obniżeniu rangi kontaktów politycznych. Formalnie rzecz biorąc nie były to sankcje unijne, lecz sankcje o charakterze bilateralnym.

Jeśli więc rząd PiS będzie dalej – mówiąc językiem studenckim – „szedł w zaparte”, może zostać uruchomiona formalna procedura art. 7 TUE, co oznaczać będzie, że olbrzymia większość państw członkowskich UE uznae Polskę za państwo niepraworządne. Jeśli sytuacja będzie się pogarszać, nie czekając na kolejny etap procedury można spodziewać się „rozwiązania austriackiego”: wówczas polskiemu prezydentowi nie pozostanie nic innego jak „pogłębianie stosunków” z partnerami z Białorusi i Turcji, a z polskim premierem, uczestniczącym w spotkaniu Rady Europejskiej w przerwie nawet nikt kawy przy wspólnym stoliku nie wypije.

Grupa byłych polskich ambasadorów w liście otwartym opublikowanym na początku lutego 2018 r. opisała obecny status Polski w stosunkach międzynarodowych następująco: „Polska jest postrzegana – piszemy to z bólem – jako ‘chory człowiek Europy’. Ta sytuacja jest dla Polski wielkim zagrożeniem, zwłaszcza w obecnym niestabilnym środowisku. Unię Europejską czekają ogromne przemiany. Agresywna Rosja okupuje terytorium naszego sąsiada i ingeruje w procesy polityczne Zachodu. USA zmieniają swoją rolę w świecie. Rosną nacjonalizmy. Tymczasem głosu Polski brakuje nawet w najważniejszych sprawach: przyszłości Unii i jej budżetu oraz kształtu wojskowej obecności sojuszniczej w Europie.

Państwo PiS bojkotuje szansę, jaką jest Polak – przewodniczący Rady Europejskiej i marnuje miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, bo siła polskich argumentów – zwłaszcza w obszarze państwa prawa – jest żadna. Wiceprzewodniczącemu Parlamentu Europejskiego z PiS grozi odwołanie za skandaliczną wypowiedź. Stosunki z partnerami z UE są złe. Zniszczenie relacji z Ukrainą pozbawiło Polskę siły politycznej na wschodzie.”.

Podsumowanie i wnioski

Opublikowane w pracy zbiorowej *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek),
Warszawa 2018 (s. 137 i nast.)

1. W poprzedniej książce, stanowiącej pierwszą część projektu – *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (Warszawa 2018) – odniesiono się do fundamentalnych uwarunkowań funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej, zwłaszcza w Unii Europejskiej, które należy zwięźle przypomnieć.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska nie jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, w tym zasady państwa prawa.** U źródła procesu integracji europejskiej tkwiło przekonanie o konieczności zapobieżenia tragedii obu wojen światowych i stworzenia między państwami więzów gwarantujących trwałą pokój, więzów odwołujących się do demokratycznych systemów i liberalnej gospodarki. Przez kilkadziesiąt lat rozwoju integracji europejskiej ten system wartości był konsekwentnie umacniany w orzecnictwie Trybunału Sprawiedliwości w odwołaniu do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych (przede wszystkim Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), a obecnie znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w art. 2 TUE oraz Karcie Praw Podstawowych UE. Unia Europejska jest wspólnotą wartości i wspólnotą prawną, co jest zasadniczą przesłanką zacieśniania integracji odwołującej się do wzajemnego zaufania.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska ma dobrze ugruntowaną legitymację do podejmowania działań w przypadku niepraworządnych działań państwa członkowskiego.** Unia Europejska jest bowiem organizacją międzynarodową, ustanowioną przez państwa na mocy umów międzynarodowych. Umowy te (Traktaty stanowiące podstawę UE) określają – stosownie do woli państw członkowskich – zakres kompetencji powierzonych UE, jej strukturę (system instytucjonalny) oraz mechanizmy, stojące na straży przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatów. Do mechanizmów takich należy procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską w przypadku, jeśli państwo członkowskie narusza takie zobowiązania (ostatecznie rozstrzyga o tym Trybunał Sprawiedliwości UE). Niezmiernie istotne znaczenie dla spójnej wykładni i stosowania prawa unijnego ma procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE), w ramach której sądy krajowe pytają – w przypadku wątpliwości – o sposób wykładni prawa unijnego (czasami o ważność aktów prawa pochodnego). Do mechanizmów takich należy również procedura art. 7 TUE, która może być uruchamiana w stosunku do państwa członkowskiego przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub jedną trzecią państw członkowskich, jeżeli w państwie takim podejmowane są działania w sposób systemowy, tj. poważny i trwały, podważające praworządność. Procedura ta ma charakter „miedzyrządowy”: o wszczęciu poszczególnych jej etapów decyduje Rada UE lub Rada Europejska, tj. państwa członkowskie UE. Jej głównym zadaniem – podobnie jak unijnych procedur sądowych – nie jest w pierwszym rzędzie „karanie” państwa, lecz doprowadzenie do tego, aby przestrzegało ono prawa unijnego. Niemniej jednak, w skrajnym przypadku, w ramach procedury art. 7 TUE możliwe jest ograniczenie praw państwa związanych z członkostwem w UE, łącznie z udziałem w podejmowaniu decyzji. W takim, skrajnym przypadku państwo członkowskie straciłoby w zasadzie swoją „podmiotowość” w UE. Niemniej należy mieć na uwadze, że samo wszczęcie procedury art. 7 TUE i jej przeciąganie się (w stosunku do rządzonej przez PiS Polski trwa ono już bez mała trzy lata) prowadzi

do postępującej degradacji politycznej pozycji państwa w Unii Europejskiej.

- **Wbrew retoryce rządzącej formacji PiS, wszczynane w ramach Unii Europejskiej postępowania - zarówno na podstawie art. 7 TUE, jak i postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości UE - nie stanowią ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski oraz nie naruszają suwerenności Polski, działania niepraworządne nie są bowiem chronione wyłączną kompetencją państwa.** Legitymacja wszczynanych w ramach UE procedur uzasadniona jest zaciągniętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, zakotwiczonymi między innymi w Traktatach stanowiących podstawę UE. Jeżeli państwo członkowskie narusza zaciągnięte zobowiązania, uruchamiana są procedury przewidziane w Traktatach, na straży których stoi Trybunał Sprawiedliwości UE – instytucja unijna, której kompetencja również umocowana jest w Traktatach. Państwa należące do UE podjęły suwerenną decyzję o członkostwie w Unii Europejskiej, powierzając jej określone kompetencje (art. 5 TUE). Muszą więc wykonywać dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania – *pacta sunt servanda*. Zaciągnięcie zobowiązań międzynarodowych przez państwo i obowiązek ich realizacji nie jest naruszeniem suwerenności, lecz realizacją kompetencji wynikających z suwerenności. Traktaty stanowiące UE gwarantują państwom członkowskim poszanowanie ich struktury politycznej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE), niemniej zarazem państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania wspólnych wartości sprecyzowanych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa. Powyższe postanowienia Traktatów muszą być interpretowane łącznie. W ich świetle praworządność państwa jest podstawową przesłanką akcesu do UE (art. 49 TUE) oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Działania niepraworządne stanowią więc naruszenie prawa UE, w następstwie którego uruchamiane są procedury przewidziane w Traktatach, które mogą prowadzić do nałożenia na niepraworządne państwo członkowskie różnych sankcji, łącznie z

zawieszeniem niektórych praw wynikających z członkostwa (w tym prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym).

2. Przedłożenie przez Komisję Europejską 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku Radzie UE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, świadczy o tym, że Komisja ocenia działania w pierwszym okresie rządu PiS jako pozwalające stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Przypomnijmy, że wartości te obejmują zasadę państwa prawa, co oznacza „przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa.”²³⁵. Incydentalne naruszenia praw podstawowych względnie pomyłki sądowe, mogą być korygowane albo w ramach krajowych mechanizmów, albo w ramach systemu EKPC. Natomiast procedura art. 7 TUE ta może być uruchomiona w przypadku zagrożeń dla praworządności o charakterze systemowym: „Zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władz, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub system kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym”, a „krajowe ‘środki ochronne w zakresie praworządności’ wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom”²³⁶.

Wężłowe znaczenie ma w kontekście procedury art. 7 TUE (oraz w kontekście procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE)

²³⁵ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności. Strasburg, dnia 11.3.2014 r. COM(2014) 158 final (oraz podane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE). Dokument zamieszczony w książce – *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 90.

²³⁶ Tamże, s. 94/95.

dalszy rozwój sytuacji w Polsce. Z wnikliwej analizy przedstawionej przez Agnieszkę Grzelak w rozdziale 6 niniejszej książki wynika, że od stycznia 2018 r. nie miały miejsca żadne zmiany w polskim prawodawstwie, które realizowałyby zalecenia Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2017 r. Wręcz przeciwnie, przeprowadzone zmiany pogłębiły istniejący kryzys konstytucyjny. Stan taki potwierdziły dwa posiedzenia Rady UE do spraw Ogólnych, które odbyły się 16 maja i 26 czerwca 2018 r., poświęcone „wysłuchaniu” przedstawiciela rządu PiS, podczas których bardzo krytycznie oceniono stan przestrzegania praworządności w Polsce. Zostało to potwierdzone przez falę krytyki, z jako skonfrontowany został premier M. Morawiecki podczas swojego wystąpienia w Parlamencie Europejskim 7 lipa 2018 r.²³⁷. Ważnym kontekstem naruszania praworządności stała się zapaść wizerunkowa Polski na arenie międzynarodowej w wyniku fali antysemityzmu, będącej następstwem uchwalenie na początku roku 2018 r. nieszczęsnej ustawy dotyczącej IPN (*Holocaust Gag-Law*) oraz niefortunnego wystąpienie premiera M. Morawieckiego podczas konferencji w Monachium.

Na przełomie lipca i sierpnia 2018 r. kryzys wokół naruszeń praworządności w Polsce zaostrzył się: Komisja Europejska wszczęła 2 lipca 2018 r. wobec Polski procedurę na podstawie art. 258 TFUE o naruszenie traktatów w związku z ustawą o Sądzie Najwyższym, Trybunał Sprawiedliwości wydał 25 lipca 2018 r. ważny, kierunkowy wyrok - w sprawie C-216/18 PPU LM (sprawa Celmer) - w postępowaniu prejudycjalnym, wszczętym przez Irlandzki *High Court*, a 2 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy skierował szereg pytań prejudycjalnych związanych z ustawą o Sądzie Najwyższym, zawieszając zarazem skuteczność stosownych postanowień tej ustawy do czasu rozstrzygnięcia spraw przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Przypomnieć również należy, że już wcześniej - paralelnie do przedłożenia Radzie UE uzasadnionego wniosku

²³⁷

<http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180628IPR06806/polski-premier-koncentruje-sie-na-gospodarce-wobech-pytan-o-praworzadnosc> (weryfikacja:7.07.2018). Na temat przebiegu dyskusji: <http://wyborcza.pl/7,75399,23633395,grilowanie-morawieckiego-w-pe-w-strasburgu.html> (weryfikacja:7.07.2018).

w sprawie wszczęcia wobec Polski procedury art. 7 TUE - Komisja Europejska skierowała (20 grudnia 2017 r.) do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę o uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, odnoszącą się do ustawy o ustroju sądów powszechnych (także ze względu na jej przepisy emerytalne oraz ich wpływ na niezależność sądownictwa).

3. Zasadniczym przedmiotem rozważań w niniejszej książce jest sądowa ochrona praworządności w państwach członkowskich UE. Rolę zasadniczą w toku takiej ochrony odgrywa Trybunał Sprawiedliwości UE, organ sądowniczy Unii Europejskiej oraz sądy krajowe państw członkowskich, działające w toku stosowania prawa unijnego również jako sądy unijne. Na zasadniczą rolę Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wprost TUE, podkreślając w art. 19 ust. 1 zdanie drugie, że „Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.”. W rozdziale 2 niniejszej książki (autorstwa Anny Zawidzkiej- Łojek) przypomniano rudymentalne informacje o wiodącej i (dotychczas) niekwestionowanej ani przez inne instytucje unijne, ani przez państwa członkowskie pozycji Trybunału. Przypomniano więc jego obowiązkową jurysdykcję w sprawach regulowanych Traktatami stanowiącymi podstawę UE (obecnie TUE i TFUE), znaczenie wyroków Trybunału jako źródła prawa unijnego, charakter i znaczenie poszczególnych procedur, zwłaszcza procedury uruchamianej w przypadku niewywiązywania się przez państwo członkowskie ze zobowiązań wynikających z Traktatów (art. 258 TFUE) i procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). W tym kontekście podkreślono, że „W systemie unijnym, opartym na zasadzie lojalności oraz wzajemnego zaufania, Trybunał zapewnia jednolitą wykładnię prawa UE we wszystkich państwach członkowskich oraz jego przestrzeganie przez instytucje UE i państwa członkowskie. W zakresie zastosowania prawa unijnego realizuje ochronę prawną jednostek, tj. osób fizycznych i osób prawnych, także we współpracy z sądami krajowymi.”. Trybunał Sprawiedliwości UE jest instytucją unijną, której działalność (orzecznictwo) jednoznacznie nakierowana jest na spójny i harmonijny rozwój zasadniczego celu Unii Europejskiej, tj. „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (art. 1 akapit drugi TUE)²³⁸.

²³⁸ Zob. również art. 3 TUE.

Przypomnienie tych rudymenarnych informacji o statusie i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE na wstępie niniejszej książki było niezbędne, bowiem jeden z głównych kierunków deprecjonowania procedur sądowych uruchamianych na forum UE w związku z działaniami podważającymi praworządność w Polsce, skoncentrowany jest na podważaniu legitymacji Trybunału (podobnie jak w przypadku działań podejmowanych przez Komisję Europejską – na podważaniu jej kompetencji²³⁹). Deprecjonowanie pozycji instytucji unijnych, mających umocowanie w Traktatach stanowiących podstawę UE oraz dysponujących kompetencjami o podstawowym znaczeniu dla stosowania i przestrzegania prawa UE, w celu uzasadnienia działań niezgodnych z tym prawem, jest szczególnie groźne. Jest bowiem równoznaczne z naruszaniem zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE i może – w skrajnym przypadku - prowadzić do nałożenia na państwo członkowskie dotkliwych kar finansowych (groziły one Polsce już w toku postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej). W szerszym ujęciu takie podejście oznacza w ogóle kwestionowanie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

4. Z sądową ochroną praworządności w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej wiąże się szereg fundamentalnych kwestii, do których odniesiono się w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki. Chodzi zwłaszcza w sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z podważaniem praworządności, chodzi o wpływ odchodzenia do zasady państwa prawa przez państwo członkowskie na jego pozycję w ramach unijnej wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej, chodzi o rolę sądów krajowych jako sądów unijnych oraz o następstwa ograniczania współpracy państwa niepraworządnego w unijnej wspólnocie prawnej dla jednostek i podmiotów gospodarczych.

²³⁹ Zob. szczegółowo: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski* (w:) *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 37 i nast.

- Zasadnicze znaczenie ma kwestia sprecyzowania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmowała sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym – przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków (jest on przedmiotem analizy w rozdziale 3, autorstwa Piotra Bogdanowicza). W wyroku tym bowiem Trybunał – nawiązując do zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) oraz pojęcia praworządności, do którego nawiązuje art. 2 TUE, uznał swoją właściwość do oceny działania wymiaru sprawiedliwości także w sytuacji, gdy nie chodzi o konkretny przypadek stosowania prawa UE. Trybunał uznał przy tym, że z zasady skutecznej ochrony prawnej wynika obowiązek państw członkowskich do zapewnienia niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów. Przepisy krajowe państw członkowskich wpływające na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów mają znaczenie systemowe z punktu widzenia prawa UE, a Trybunał potwierdził swoją kompetencję w tej mierze, odwołując się do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, niezależnie do tego czy chodzi o stosowanie prawa unijnego w konkretnej sprawie (klauzula zawarta w art. 51 KPP). Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się m.in. do zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony uprawnień jednostek, ochrony praw podstawowych oraz procedury prejudycjalnej, podkreślając, że niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku

Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania wiodących zasad unijnej wspólnoty prawnej – zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne. Nie trzeba dodawać, że powyższe stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE ma zasadnicze znaczenie w kontekście skarg wnoszonych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce, odnoszących się do przepisów krajowych podważających niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin prawa” UE, a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer), który jest przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale 4, autorstwa Macieja Taborowskiego. Wyrok ten odnosi się co prawda jedynie do jednego (niemniej bardzo istotnego) elementu unijnej wspólnoty prawnej, realizacji ENA a stosunku do państwa (Polski), w którym podejmowane są działania niepraworządne. Wyrok ten kontynuuje również linię orzecniczą, wskazującą na dwustopniowy proces badania, czy ewentualna odnowa wykonania ENA byłaby uzasadniona oraz potwierdza, że automatyczna odmowa musi nastąpić jedynie wówczas, gdy Rada Europejska podjęła decyzję na podstawie ust. 2 art. 7 TUE, stwierdzającą „poważne i stałe naruszenie” przez państwo członkowskie wartości określonych w

art. 2 TUE. Niemniej – jak słusznie podkreśla w swoim rozdziale Maciej Taborowski – zasadnicze znaczenie ma ta część wyroku, w której Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim i uzależniać od wyniku takiego badania realizację ENA. Węzłowe znaczenie ma przy tym wskazanie Trybunału, że w przypadku jeżeli w odniesieniu do danego państwa członkowskiego Komisja Europejska sporządziła uzasadniony wniosek na podstawie ust. 1 art. 7 TUE, to informacje zawarte w takim wniosku powinny być dla sądów krajowych miarodajne. W tym przede wszystkim tkwi „potencjał” wyroku sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer). Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.

- Zakres możliwych konsekwencji praktycznych, związanych z powyższym kierunkiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE jest obecnie trudny do sprecyzowania, zależeć bowiem będzie przede wszystkim od ewolucji ustrojowej w Polsce. Problematyka ta, węzłowa w punktu widzenia niniejszej książki, jest przedmiotem szczegółowej analizy zawartej w rozdziale 5, autorstwa Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej. Analiza ta koncentruje się co prawda na problemie realizacji ENA w stosunku do niepraworządnego państwa członkowskiego UE, niemniej odnosi się również do innych, fundamentalnych spraw.
 - **Po pierwsze** – w rozdziale tym określone zwięźle zakres współpracy sądów państw członkowskich w sprawach cywilnych i w sprawach karnych w ramach unijnej przestrzeni prawnej oraz fundamentalne znaczenie zasady wzajemnego zaufania i zasady uznawania przy realizacji takiej współpracy. Na uwadze należy mieć przy tym, że PWBIS jest dziedziną prawa UE, rozwijającą się szczególnie dynamicznie w ostatnim

ćwierćwieczu, stając się nie tylko dziedziną niezmiennie istotną z punktu widzenia ochrony praw podstawowych jednostek, lecz również ważnym składnikiem funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód wspólnego rynku (występujące w obecnej narracji politycznej formacji PiS), nie uwzględniają, że na obecnym etapie rozwoju UE nie da się już oddzielić PWBis (praworządności) od efektywnego korzystania ze swobód unijnego rynku wewnętrznego.

- **Po drugie** - jak wspomniano, w rozdziale 5 skoncentrowano się na realizacji ENA, niemniej należy mieć na uwadze, że jest to obecnie „najbardziej zaawansowany” instrument współpracy w dziedzinie prawa karnego, tym samym związany z nim kierunek orzeczniczy Trybunału będzie oddziaływał na inne obszary współpracy w ramach unijnej przestrzeni prawnej. Nie ulega raczej wątpliwości, że wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) wytycza drogę dla możliwości zawieszanie w stosunku do państwa niepraworządnego również innych dziedzin PWBis, co byłoby bardzo mocnym instrumentem nacisku na takie państwo. Zarazem jednak należy mieć na uwadze, że w wielu dziedzinach PWBis zawieszenie współpracy wyrządzałoby szkody jednostkom. Trybunał Sprawiedliwości UE, kształtując swoje orzecznictwo w tym obszarze w przyszłości, bez wątpienia powinien uwzględniać odpowiednio wskazanie zawarte w ust. 3 art. 7 TUE, które nakazuje Radzie UE, przyjmującej sankcje wobec państwa niepraworządnego, uwzględnienie „praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych”.
- Istotne możliwości ochrony praworządności mają również sądy krajowe. Również w tym kontekście wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de*

Contas, stwierdzający, że problem przestrzegania praworządności objęty jest „dziedzinami prawa” UE oraz wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*) mają podstawowe znaczenie. Sądy krajowe działają bowiem jako sądy unijne, na podstawie prawa UE, rozstrzygając sprawy objęte prawem UE. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, sąd krajowy może odmówić stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE, może zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego na czas wyjaśnienia sprawy, może też skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału, pytając o interpretację prawa UE względnie ważność aktu unijnego prawa pochodnego (art. 267 TFUE). Powyższe kompetencje sądów krajowych, działających jako sądy unijne są ich kompetencjami autonomicznymi, wywodzącymi się z prawa UE i chronionymi tym prawem. Nie może na nie wpływać ich ograniczać ani (na przykład) Trybunał Konstytucyjny, ani – tym bardziej – krajowa administracja wymiaru sprawiedliwości. Miarodajnym sądem do ostatecznego rozstrzygania tego rodzaju spraw jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. W tym świetle należy oceniać przedłożenie przez Sąd Najwyższy 2 sierpnia 2018 r. pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości UE oraz zawieszenie stosowania niektórych postanowień ustawy o SN²⁴⁰. Miarodajny co do stwierdzenia ich zasadności oraz interpretacji postawionych w pytaniach problemów jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. Zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału w tej mierze będzie dawało Komisji Europejskiej możliwość wszczęcia procedury o naruszenie traktatów na podstawie art. 258 TFUE, abstrahując od tego, że wszczęte już przez Komisję wobec Polski sprawy w tym trybie w znacznej części odnoszą się do problemów wskazanych w pytaniach prejudycjalnych Sądu Najwyższego. Niezależnie od tego zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału byłoby istotnym elementem, mającym wpływ na dalszy przebieg procedury na podstawie art. 7 TUE.

²⁴⁰ Szersza ocena w świetle prawa UE: wywiad z M. Taborowskim, *PiS chce uprzedzić Europę*, Gazeta Wyborcza z 1-2 września 2018 r.

5. Unijne procedury uruchamiane w przypadku działań systemowych państwa członkowskiego podważających praworządność, należy ujmować jako całość, funkcjonującą na zasadzie naczyń połączonych. Bez wątpienia klamrą spinającą te postępowania jest procedura art. 7 TUE. Jak już wspomniano, procedura ta jest nastawiona na długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia w nim praworządności. Po zakończeniu „politycznego” etapu, prowadzonego przez Komisję Europejską, rozpoczął się w stosunku do Polski etap traktatowy, określony w ust. 1 art. 7 TUE. W ramach tego etapu Rada UE „wysłuchuje” państwo i może kierować do takiego państwa „zalecenia”. Jest to więc przebieg *de facto* podobny do przebiegu postępowania wstępnego przed Komisją Europejską, z tym że zmienił się jego charakter – obecnie rozpoczęło się postępowanie formalne, określone w TUE.

Ważnym elementem tego etapu jest możliwość stwierdzenia przez Radę UE „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE. Nie kończy to jednak tego etapu procedury, bowiem Rada UE, po dokonaniu takiego stwierdzenia, „regularnie bada” czy powody stwierdzenia pozostają aktualne. Inaczej mówiąc, jest to etap stałego oddziaływania na niepraworządne państwo członkowskie. Nie trzeba dodawać, że im dłużej trwa postępowanie w ramach tego etapu, tym bardziej narasta degradacja pozycji politycznej państwa w Unii Europejskiej. Natomiast dopiero uruchomienie drugiego, sankcyjnego etapu, po jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, stwierdzającej „poważne i stałe” naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, umożliwia zastosowanie przez Radę UE sankcji wskazanych w ust. 3 art. 7 TUE.

Nieprzypadkowo na wstępie niniejszego punktu podkreślono powiązanie między procedurą art. 7 TUE a sądowymi procedurami przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, odnoszącymi do spraw związanych z naruszaniem praworządności. Znaczenie takiego powiązania podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer).

Po pierwsze – Trybunał przypominał, że jeżeli w stosunku do państwa członkowskiego zostałyby zastosowane sankcje na mocy art. 7 ust. 3 TUE (w tym przypadku zawieszenie stosowania ENA), to sądy pozostałych państw członkowskich automatycznie odmawiają realizacji ENA.

Po drugie - Trybunał wskazał, że – w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać, czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów²⁴¹ (a następnie, czy w konkretnej sprawie nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”)²⁴². Węzłowe znaczenie w tym kontekście ma stwierdzenie Trybunału, że sądy państw członkowskich, rozpatrując czy występują w jednym z państw systemowe naruszenia praworządności, biorą pod uwagę informacje zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej, przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE²⁴³.

Wynika z tego, że jeśli w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to zawarte w nim informacje i oceny będą miarodajne dla sądów pozostałych państw członkowskich. Nie oznacza to, że sądy takie nie mogą samodzielnie zbierać informacji i dokonywać oceny stanu praworządności w danym państwie. Oznacza natomiast, że jeżeli w stosunku do któregoś z państw Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to będzie on miał zasadniczy wpływ na ocenę sądów krajowych²⁴⁴.

²⁴¹ Motyw 74 wyroku.

²⁴² Motyw 75 wyroku.

²⁴³ Motyw 79 wyroku.

²⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach. Dr Piotr Bogdanowicz i dr Maciej Taborowski analizują orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-216/18 PPU, LM dotyczącej Artura Celmera. <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/>

Powiązanie powyższe jest niezmiernie istotne, bowiem w narracji politycznej obecnych władz w Polsce podjęto próbę „rozmydlenia” znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) poprzez wskazywanie, że dotyczy wszystkich państw członkowskich i wszystkich sądów, w związku z czym nie ma się czym przejmować. Oczywiście, że wyrok ten precyzuje ważne przesłanki działania unijnej wspólnoty prawnej, w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich staje się niepraworządne. Niemniej wyrok został wydany przez Trybunał w postępowaniu prejudycjalnym, na podstawie pytań dotyczących sytuacji w Polsce, a co ważniejsze, jedynie w stosunku do Polski Komisja Europejska przyjęła uzasadnioną opinię na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Będzie to miarodajne dla sądów w pozostałych państwach członkowskich oraz dla samego Trybunału, który wkrótce rozstrzygać będzie sprawy wniesione przeciwko Polsce przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE.

6. Głównym celem procedury art. 7 TUE oraz procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE jest doprowadzenie do przestrzegania przez państwo członkowskie prawa UE, w analizowanym przypadku zasad praworządności określonych w art. 2 TUE. Na tym aspekcie powyższych procedur koncentrują się dyskusje i analizy eksperckie. W pewnym zakresie wychodzą one poza ten aspekt, wskazując, iż przeciwstawiając się nurtom nacjonalistycznych i ksenofobicznych, Unia Europejska musi przywrócić centralne znaczenie wspólnym wartościom oraz integracji europejskiej jako wspólnocie prawa²⁴⁵.

²⁴⁵ A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* ([Common Market Law Review](https://commonmarketlawreview.com)). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczania granic*): <https://archiwumosiatskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczania-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018).

Natomiast trzeba sobie uświadomić, że wskazane wyżej procedury mogą również służyć ochronie samej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w przypadku, jeśli jedno z nich zaczyna budować system autorytarny, nie oglądając się na zasady działania UE. Działania podejmowane po stronie Unii Europejskiej wobec Polski wyraźnie zaczynają „układać” się w taki „system obronny”, którego elementy będą mogły być uruchamiane w zależności od rozwoju sytuacji w Polsce:

- procedura art. 7 TUE pozwala w skrajnym przypadku na pozbawienie niepraworządnego państwa prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym, natomiast – jak już wskazywano – przeciągające się postępowanie w ramach tej procedury skutkuje degradacją pozycji politycznej państw w UE, w tym zwłaszcza zdolności budowania koalicji w ramach procesu decyzyjnego;
- procedury wszczynane przed Trybunałem Sprawiedliwości UE mogą, w przypadku nierespektowania wyroków Trybunału, skutkować nałożeniem dotkliwych kar finansowych; niemniej zasadnicze znaczenie mają wyroki z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas* oraz z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer); łącznie wynika z nich, że:
 - **po pierwsze** – Trybunał ma kompetencją do oceniania spraw odnoszących się do praworządności w państwie członkowskim (niezależności sądów i niezawisłości sędziów),
 - **po drugie** – że stan praworządności jest miernikiem realizacji mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej, które – inaczej mówiąc – mogą być ograniczane w przypadku narastania niepraworządności w państwie członkowskim, tak aby nie szkodziły efektywnemu działaniu unijnej wspólnoty prawnej;
- realne staje się wprowadzenie do prawa unijnego mechanizmu warunkowości, który będzie umożliwiał uzależnienie wypłaty

unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu praworządności w państwie członkowskich; wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znaczenie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości²⁴⁶; natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątpienia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa;

- *last but not least*, należy brać pod uwagę generalny kierunek reformy Unii Europejskiej, koncentrujący się wokół strefy euro; państwo niepraworządne nie ma szans na wejście do strefy euro (Traktat z Lizbony wprowadził – poza wymogami konwergencyjnymi – również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy; trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało); natomiast postępująca reforma Unii Europejskiej (skoncentrowana wokół strefy euro) będzie w coraz większym stopniu spychała takie państwo na margines procesu integracji; w efekcie końcowym, w przypadku utrzymania się kierunku budowy państwa autorytarnego, znajdzie się ono *de facto* na zewnątrz Unii Europejskiej.

Kierunek działania władz związanych z PiS nie napawa optymizmem. Coraz częściej mówi się o „ukrytej”, bądź „pełzającej” „strategii” *Polexitu*. Bardziej realny jest na razie wariant wskazany wyżej, dalszego tracenia przez Polskę znaczenia w środowisku międzynarodowym, a w Unii Europejskiej w szczególności: przede wszystkim – wyżej wskazane mechanizmy będą konsekwentnie uruchamiane, gdyby niepraworządność pogłębiała się. Niestety, obok *Polexitu*, jest jeszcze inny wariant. Prawo

²⁴⁶ Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg (werfikacja: 29.08.2018 r.)

unijne nie zna co prawda procedury wyrzucenia państwa z UE. Niemniej, stosownie do powszechnego prawa międzynarodowego, naruszenie przez państwo – stroną umowy międzynarodowej istotnych postanowień takiej umowy, może być przyczyną pozbycia się takiego państwa jako strony umowy (art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów).

Nie ulega wątpliwości, że obranie przez jedno z państw członkowskich UE drogi budowania państwa autorytarnego byłoby równoznaczne z „istotnym naruszeniem” Traktatów stanowiących podstawę UE, szereg bowiem postanowień tych Traktatów, mających „istotne” znaczenie dla „osiągnięcia” ich „przedmiotu i celu” (ust. 3 art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), na czele z art. 2 TUE, odwołuje się do ustroju demokratycznego państwa jako podstawowej przesłanki członkostwa w UE.

Państwo niepraworządne nie daje żadnych gwarancji sprawnego działania Unii Europejskiej jako wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej. Zarazem - państwo, w którym zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzone jedynie we własne interesy i podporządkowujące tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, ma narastające trudności w partycypacji w procesach integracyjnych, nie mówiąc już o zacieśnianiu tego rodzaju współdziałania w środowisku międzynarodowym. Wraz z narastaniem takich tendencji będzie ono siłą rzeczy starało się w coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji” integracyjnej, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi.

Post scriptum

„Jeżeli Trybunał dopuści się precedensu i usankcjonuje zawieszenie prawa przez Sąd Najwyższy, to nasz rząd zapewne nie będzie miał innego wyjścia jak doprowadzić do drugiego precedensu, czyli zignorować

orzeczenie TSUE jako sprzeczne z traktatem lizbońskim oraz z całym duchem integracji europejskiej.”.

Z wypowiedzi Jarosława Gowina, wicepremiera i ministra nauki i szkolnictwa wyższego dla tygodnika „Do Rzeczy” z 27 sierpnia 2018 r.²⁴⁷.

²⁴⁷ <https://www.rp.pl/Sadownictwo/180829478-Jaroslaw-Gowin-Rzad-moze-zignorowac-orzeczenie-TSUE.html> (weryfikacja: 31.08.2018 r.).

Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej

Rozdział w pracy zbiorowej - Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018 (pod redakcją E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewskiej), Warszawa 2019

1. Uwagi wstępne

Okres stowarzyszenia, negocjacji akcesyjnych i przystąpienia Polski 1 maja 2004 r., a następnie pierwszych kilkunastu lat członkostwa w Unii Europejskiej zbiegł się z zasadniczymi reformami procesu integracji europejskiej. Polska przystępowała do Unii trójfilarowej (na mocy Traktatu z Maastricht do Wspólnot Europejskich dołączona dwa ważne, dynamicznie rozwijające się „obszary międzyrządowe” – politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę sądów i w dziedzinie spraw wewnętrznych), w końcu lat 90. w fazę praktycznego „uruchomienia” wchodził projekt wspólnego pieniądza – euro, konkretyzowała się debata nad poważnymi zmianami ustrojowymi Unii. Paralelnie postępował proces rozszerzenia: w 1995 r. ówczesna „12” zwiększyła się do „15” (przystąpiły: Austria, Finlandia i Szwecja), wkrótce potem zarysował się scenariusz „dużego” rozszerzenia, które finalnie objęło 12 państw (w 2004 r. przystąpiło 10, w tym Polska, a 2007 r. Bułgaria i Rumunia). Wreszcie w 2011 r. do UE przystąpiła Chorwacja, zwiększając liczbę państw członkowskich do 28. „Duże” rozszerzenie przyniosło więc prawie podwojenie liczby państw członkowskich, przy czym prawie wszystkie nowe państwa przystępowały do Unii jako bardzo słabe gospodarczo, budujące dopiero system gospodarki rynkowej i stabilny ustrój demokratyczny. W 2008 r. Unia Europejska skonfrontowana została ponadto z poważnym kryzysem finansowym, który zagroził stabilności strefy euro, a w 2016 r. rozpoczął się pierwszy w historii proces występowania państwa członkowskiego z UE – Brexit.

Ponieważ w niniejszej książce odrębny rozdział poświęcony jest stosunkowi Polski do reform UE²⁴⁸, rozważania w niniejszym rozdziale koncentrują się na miejscu Polski w systemie instytucjonalnym Unii ze szczególnym uwzględnieniem dynamiki rozwoju tego systemu, przy czym oczywiście nie było możliwe odniesienie się do wszystkich istotniejszych problemów²⁴⁹. Skoncentrowano się więc na tych unijnych mechanizmach instytucjonalnych, które mają największy wpływ na miejsce państwa członkowskiego w procesie decyzyjnym w UE. Przebieg debat związanych z głównymi etapami reformy ustrojowej UE z ostatniego dwudziestopięciolecia (Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei, odrzucony Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony) potwierdza, iż w grę wchodzi szczególna współzależność trzech dziedzin: formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (oraz powiązaniem z tym problemem zwiększania liczby obszarów, w których taka formuła obowiązuje), alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim oraz składu kolegium Komisji Europejskiej.

Zdawać sobie naturalnie należy sprawę z tego, że o znaczeniu państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym rozstrzygają nie tylko mechanizmy instytucjonalne. Istotną rolę odgrywa potencjał polityczny i gospodarczy państwa, ale przede wszystkim zdolność współdziałania, budowania koalicji oraz zawierania kompromisów przy wyważeniu interesów własnych oraz całej wspólnoty. Ostatnie lata wykazały również, że na pozycję państwa w UE bardzo negatywny wpływ może mieć kierunek polityki wewnętrznej, w przypadku jego zdominowania przez populizm oraz odchodzenie od wspólnych wartości, właściwych demokratycznym państwom praworządnym, wartości, które zarazem stanowią podstawę procesu integracji europejskiej (ujętych obecnie w art. 2 TUE).

²⁴⁸ Rozdział 10 w części III.

²⁴⁹ Zainteresowanego Czytelnika odsyłam do dwóch książek mojego autorstwa, opublikowanych w formule *open access* (www.janbarcz.prv.pl) – *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje* (wydanie 2, 2017) oraz *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro* (wydanie 3, 2017).

2. Zasadnicze etapy

Okres wstępny. W pierwszym okresie „zbliżania się” Polski do Unii Europejskiej po przełomie politycznym 1989/1990 koncentrowano się na strategicznym celu, czyli uzyskaniu członkostwa. Okres stowarzyszenia oraz rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych miał przede wszystkim wymiar bilateralny w tym znaczeniu, że państwo kandydujące podejmowało działania dostosowawcze ustrojowe i gospodarcze, których realizacja była warunkiem uzyskania członkostwa. Kwestie „miejsca” w systemie instytucjonalnym UE siłą rzeczy pozostawały na dalszym planie. Niemniej należy przypomnieć o ważnych założeniach wyjściowych, które miały w tej dziedzinie istotne znaczenie.

Ówczesna „12” państw członkowskich, podejmując w ramach Rady Europejskiej podczas spotkania w Kopenhadze (21–22 czerwca 1993 r.) zasadniczą decyzję polityczną – iż „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które tego pragną, będą mogły ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej”, świadoma była związanych z tym wyzwań instytucjonalnych. Wśród sformułowanych wówczas politycznych warunków akcesu, zwanych kryteriami kopenhaskimi²⁵⁰, obok konieczności zbudowania wydolnej gospodarki rynkowej, zdolnej sprostać konkurencji na ówczesnym wspólnym rynku (drugie kryterium kopenhaskie), znalazły się również warunki, które istotnie wpłynęły na miejsce Polski w systemie instytucjonalnym UE. Kierując się doświadczeniami z okresu ratyfikacji Traktatu z Maastricht, jednoznacznie zapisano (co znalazło następnie wyraz w postanowieniach Traktatu akcesyjnego), że nowe państwa członkowskie bez żadnych zastrzeżeń przystąpią do UE jako całości, zwłaszcza także do Strefy Schengen i Unii Gospodarczej i Walutowej (co oznaczało związanie się procedurą wejścia do strefy euro). Podkreślono również zobowiązanie do budowania instytucji krajowych umacniających demokrację i praworządność, tak aby gwarantowane były wspólne wartości UE – tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie (w tym czasie odpowiednio reformowano sądownictwo, umacniając jego niezależność,

²⁵⁰ Zob. „Monitor Integracji Europejskiej” 53/2002, część 1, s. 7.

budowano pozycję ustrojową m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, rolę społeczeństwa obywatelskiego).

Istotne uwarunkowania instytucjonalne określone zostały w tym okresie również w Traktacie z Amsterdamu (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.)²⁵¹ oraz podczas poprzedzającej ten Traktat Konferencji Międzyrządowej 1996/1997²⁵², mimo że zarówno podczas Konferencji, jak i w Traktacie z Amsterdamu koncentrowano się na innych sprawach (w tym czasie trwały prace nad wprowadzaniem III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej; istotne modyfikacje wprowadzono do ówczesnych TUE i TWE, m.in. w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen, tj. przeniesienia z ówczesnego III filaru UE do TWE (na tej podstawie utworzony nowy rozdział IV TWE)²⁵³.

Owe istotne implikacje instytucjonalne, odnoszące się do zbliżającego się rozszerzenia UE, odnosiły się przede wszystkim do dwóch kwestii:

po pierwsze – na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniono ówczesny art. 199 (poprzedni art. 137) TWE, ograniczając liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700. Zamysł tej zmiany polegał na tym, aby po rozszerzeniu zachować efektywność działania Parlamentu (jak zobaczymy, na mocy Traktatu z Nicei i tak zwiększono liczbę deputowanych do 732);

po drugie – w dołączonym do TUE i TWE „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej” „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (w art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego

²⁵¹ Dz.Urz. WE 1997 C 340/1.

²⁵² Materiały w: „Monitor Integracji Europejskiej” 53/2002, część 1, s. 59 i n.

²⁵³ W polskiej literaturze na przykład: B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 1, C.H.Beck, Warszawa 2000.

tytułu „kompensatę”, zwłaszcza przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE (chodziło o zapewnienie miejsc dla nowych państw członkowskich bez konieczności rewizji traktatów). O zastrzeżeniu tym należy pamiętać, gdyż powracało ono – jako jedna z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) – w kontekście uzgodnień zasadniczych elementów pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

Z dzisiejszej perspektywy warto również przypomnieć, że na mocy Traktatu z Amsterdamu wprowadzono do TUE – mając na uwadze głównie przyszłe, nowe państwa członkowskie – art. 7, zawierający procedurę, która ma stać na straży przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie.

Traktat z Nicei. Traktat ten (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)²⁵⁴ poprzedzony był Konferencją Międzyrządową 2000. Konferencja i Traktat miały fundamentalne znaczenie dla państw objętych „dużym rozszerzeniem”. W ramach bowiem tzw. kompromisu nicejskiego²⁵⁵ stare państwa członkowskie przełożyły debatę nad gruntowną reformą ustrojową UE na później, skoncentrowały się natomiast na instytucjonalnych implikacjach „dużego” rozszerzenia. Uzgodnienia zawarte w Traktacie z Nicei zastąpiły negocjacje akcesyjne dotyczące warunków instytucjonalnych członkostwa nowych państw. Zostały one wzięte w traktatach akcesyjnych, które weszły w życie w latach 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria i Rumunia). W traktach tych wprowadzono jedynie „techniczne dostosowania” uzgodnionego wcześniej nicejskiego pakietu instytucjonalnego²⁵⁶.

²⁵⁴ Teksty skonsolidowane TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei – zob. Dz.Urz. UE 2006 C 321 E/3.

²⁵⁵ Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 24 i n.

²⁵⁶ Traktat akcesyjny: Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii – prawo polskie. Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

Znaczenie polityczne Traktatu z Nicei wyrażało się natomiast przede wszystkim w tym, że otworzył on drogę do finalizacji „dużego” rozszerzenia.

Dla państw kandydujących stworzono jednocześnie realną możliwość uczestnictwa w kształtowaniu rozwiązań mających znaczenie nie tylko w odniesieniu do poszczególnych państw, lecz także osadzonych w kontekście unijnym. Polska w tym pierwszym okresie wykazała aktywność, nie bała się zajmować stanowiska w sprawach ogólnoeuropejskich i artykułować własnych interesów²⁵⁷. Okres negocjacji nad Traktatem z Nicei pozostaje w pamięci głównie za sprawą gorących kontrowersji wokół jednego głosu, o jaki chciano pomniejszyć pulę głosów przyznanych Polsce w stosunku do Hiszpanii (zasada negocjacyjna była natomiast taka, że nowe państwa członkowskie będą miały status instytucjonalny porównywalny do „starych” państw o podobnym potencjale demograficznym). Ostatecznie Polska otrzymała tyle samo głosów co Hiszpania (27), co miało znaczenie polityczne i prestiżowe. Nie miało natomiast większego wpływu na „moc decyzyjną” Polski, tu bowiem zasadnicze znaczenie ma zdolność tworzenia koalicji. Generalnie Traktat z Nicei zapewnił solidny „status instytucjonalny” nowym państwom członkowskim.

W późniejszym okresie sprawa powracała pod hasłem „Nicea albo śmierć”, co miało pewne uzasadnienie w pierwszym etapie prac nad Traktatem konstytucyjnym (gdy pojawiły się propozycje wyraźnie niekorzystne dla państw „średnio-dużych” – takich jak Polska, w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną). Następnie jednak, w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i prac nad Traktatem z Lizbony, hasło to stało się raczej narzędziem kontrowersji wewnątrzpolitycznych, mającym niewiele wspólnego z rzeczywistymi problemami reformy ustrojowej UE i statusem Polski w unijnym procesie decyzyjnym.

²⁵⁷ *Treaty of Nice – the Polish Point of View*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.

Pakiet nicejski miał bowiem również swoje wady: był przede wszystkim pakietem „zamkniętym”, tj. rozwiązania instytucjonalne obejmowały jedynie 12 państw „dużego” rozszerzenia – przyjęcie kolejnego państwa wymagało gruntownej reformy traktatów (co mogło poważnie zahamować dalsze rozszerzenie UE); nie eliminował – w toku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – możliwości budowania tzw. trójek blokujących, przy czym Niemcy jako jedyne państwo były w stanie taką trójkę blokującą stworzyć (test demograficzny); zasada „równowagi statusu” ze „starymi” państwami członkowskimi, porównywalnymi demograficznie, nie we wszystkich obszarach została zachowana, kilka nowych państw, w tym Polska, zostało gorzej potraktowanych przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; w końcu negocjacje nad Traktatem z Nicei zapowiadały konieczność zmiany formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na taką, która byłaby bardziej demokratyczna, a przede wszystkim nie wymagała renegocjacji w toku kolejnych fal rozszerzenia (odejście od głosów ważonych na rzecz tzw. podwójnej większości – liczby państw i potencjału demograficznego).

Najistotniejszą jednak konsekwencją w dziedzinie reform instytucjonalnych, jaka wynikała z negocjacji nad Traktatem z Nicei, była konieczność kompleksowego podejścia do takich reform²⁵⁸. Zwłaszcza we wskazanych już na wstępie dziedzinach – formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (z określeniem liczby obszarów, w których taka formuła ma być stosowana), liczby komisarzy oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim – należało brać pod uwagę, że działają one na zasadzie naczyń połączonych, tj. próba zamiany w jednym z tych obszarów automatycznie powoduje podjęcie dyskusji nad pozostałymi, otwierając tym samym w UE zasadniczą debatę ustrojową.

Konwent, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny. Asumpt do prac nad gruntowną reformą ustrojową UE dała Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjęta

²⁵⁸ *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Information Centre on the Council of Europe, Warsaw 2002.

podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001). Na jej podstawie powołano Konwent Unii Europejskiej, który obradował od 28 lutego 2002 r. do końca czerwca 2003 r. i zakończył się przedłożeniem projektu Traktatu konstytucyjnego²⁵⁹. Następnie od października 2003 r. do czerwca 2004 r. negocjacje odbywały się w ramach Konferencji Międzyrządowej. W ich efekcie ostateczna (głęboko zmieniona) wersja Traktatu konstytucyjnego została podpisana 29 października 2004 r.²⁶⁰

Rozróżnienie obu projektów Traktatu konstytucyjnego jest niezmiernie istotne, gdyż projekt przedłożony przez Konwent zawierał wiele propozycji zasadnie krytykowanych²⁶¹, a zwłaszcza wyjątkowo niekorzystną dla państw „średnio-dużych” (w tym dla Polski) formułę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (progi dotyczące liczby państw i potencjału demograficznego niezbędne do podjęcia decyzji miały być ustalone wyjątkowo korzystnie dla państw największych)²⁶².

Z tego względu podczas Konferencji Międzyrządowej gruntownie zmieniono projekt przedłożony przez Konwent, a delegacja polska „zamroziła” nawet obrady Konferencji podczas spotkania w Brukseli (12–13 grudnia 2003 r.) ze względu na kontrowersje wokół formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną²⁶³. Polska nie naraziła się

²⁵⁹ Na temat przebiegu obrad Konwentu zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Atut, Wrocław 2004.

²⁶⁰ Tekst Traktatu w języku polskim: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKiE, Warszawa 2004.

²⁶¹ Zob. ocena ówczesnego ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego – *Common European Responsibility*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001, s. 172 i n.

²⁶² *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Warszawa, 9 września 2003 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 66/2003, s. 52 i n.

²⁶³ Zob. materiały zawarte w „Monitor Integracji Europejskiej” 68/2003. Szerzej na temat negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym J. Truszczyński, *Polska – Niemcy a integracja europejska*, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, red. W. Góralski, PISM, Warszawa 2008, s. 288 i n.

wówczas na krytykę „eurosceptycznego” działania, w istocie reprezentowała bowiem interesu dużej grupy państw niezadowolonych z projektu przedłożonego przez Konwent.

Podpisany 29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny proponował fundamentalne zmiany w ustroju Unii Europejskiej, przede wszystkim jej przekształcenie ze struktury trójfilarowej w organizację międzynarodową ze spójną strukturą instytucjonalną, przejrzystym systemem źródeł prawa oraz elastycznym procesem decyzyjnym, oraz radykalnie umacniał ochronę praw podstawowych obywateli Unii²⁶⁴. Status Polski w unijnym procesie decyzyjnym był porównywalny do statusu określonego pakietem nicejskim (choć „przeniesionym” na pułapy tzw. podwójnej większości).

Ostatecznie Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, głównie za sprawą Francji i Holandii i przeprowadzonych w tych państwach referendów, w których obywatele wypowiedzieli się przeciwko ratyfikacji Traktatu.

Traktat z Lizbony. Unia Europejska stanęła w obliczu – w następstwie odrzucenia Traktatu konstytucyjnego –poważnego kryzysu ustrojowego. Trudne negocjacje zostały sfinalizowane podczas spotkania Rady Europejskiej 21–22 czerwca 2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) szczegółowymi ustaleniami²⁶⁵, które zostały dopracowane podczas Konferencji Międzyrządowej (rozpoczęła się 23 lipca 2007 r., a finalny kompromis osiągnięto podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19

²⁶⁴ Szczegółowo: J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, przeł. N. Orłowska, M. Masojć, D. Stasiak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2006; P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe's constitutional treaty*, EuroComment, Brussels 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution – its origins, negotiation and meaning*, John Harper, London 2005. W polskiej literaturze: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze, Kraków 2005; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

²⁶⁵ Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. Konkluzje – Bruksela, 23 czerwca 2007 r., dokument nr 11177/07.

października 2007 r. w Lizbonie). Traktat ten został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.²⁶⁶

Mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nie sposób nie odnotować znaczenia osiągniętego w nim konsensusu dla przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Konwent UE, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny stanowiły znaczący etap debaty nad tą reformą, a Traktat konstytucyjny stał się podstawą kompromisu sfinalizowanego w Traktacie z Lizbony. W tym kontekście należy przypomnieć polityczne koncepcje (które w szczególnie ostrej formie formułowano wówczas w Polsce²⁶⁷), uznające Traktat konstytucyjny za „martwy”, a których jedyną konsekwencją było ograniczenie wewnątrz krajowej dyskusji politycznej nad kształtem merytorycznym reform Unii oraz znaczące wyłączenie się Polski z debaty międzynarodowej w „okresie refleksji” 2005–2006, a więc gdy należało poddać głębokiej weryfikacji rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym.

Substancja Traktatu konstytucyjnego mogła stać się podstawą kompromisu, który znalazł wyraz w Traktacie z Lizbony, ponieważ stanowiła uzgodniony, solidny wspólny mianownik stanowisk państw członkowskich, wyważający różne interesy. Nie można jednak Traktatu z Lizbony interpretować wyłącznie jako „przepakowanie” treści Traktatu konstytucyjnego. W toku prawie trzech lat dyskusji jego substancja została bowiem poddana przez państwa członkowskie dogłębnej analizie politycznej i prawnej.

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście jest jednoznacznie pozytywna. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się

²⁶⁶ Dz.Urz. UE 2007 C 306/1. Teksty skonsolidowane TUE i TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony: Dz.Urz. UE 2016 C 202/1.

²⁶⁷ *Traktat jest martwy. Nie podpiszę go. Prezydent Kaczyński czeka na decyzję Irlandii*, wywiad dla „Dziennika” z 1 lipca 2008 r.

różnicowaniu interesów wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej).

Jeśli chodzi o status Polski, to – w tych wspólnych ramach – Traktat z Lizbony zagwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego. Prezydent Lech Kaczyński słusznie odstąpił podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. od nieprzemyślanych propozycji „pierwiastkowych”, odnoszących się do formuły większości kwalifikowanej, które już uprzednio – w negocjacjach nad Traktatem z Nicei oraz podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 – nie znajdowały żadnego poparcia wśród państw członkowskich. Wynegocjowano natomiast doprecyzowanie podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie oraz okresy przejściowe w toku wprowadzania nowej formuły większości kwalifikowanej (co ułatwiło przewyżczenie różnych uprzedzeń), uzyskano zapewnienie szóstego, stałego miejsca dla rzecznika generalnego z Polski w Trybunale Sprawiedliwości (sprawa na pierwszy rzut oka niezbyt istotna, lecz mające duże znaczenie prestiżowe oraz – jak zobaczymy – stwarzająca szanse na umocnienie statusu Polski w innych obszarach. „Zapomniano” natomiast nieco o realnej wówczas możliwości umocnienia prezencji Polski w Parlamencie Europejskim²⁶⁸.

Przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie z punktu widzenia nowych państw członkowskich, a zwłaszcza Polski. Bez takiej reformy trudno byłoby bowiem sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony – jak o tym była mowa – na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak rozszerzona Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona była na poważne turbulencje, które mogły

²⁶⁸ Szczegółowo na temat reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony oraz jej implementacji: R. Streinz, Ch. Ohler, Ch. Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der UE. Einführung mit Synopse*, Beck, München 2010; *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint Study of CEPS, EGMONT and EPS. September 2010. W polskiej literaturze J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2012.

prorowadzić do trwałego różnicowania państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla nowych członków UE, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej. Groził bowiem zaprzepaszczeniem głównego sensu włączenia się przez te państwa w struktury europejskie, stojące na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego.

3. Instytucjonalne ramy mocy decyzyjnej państwa

Na moc decyzyjną państwa członkowskiego zasadniczy wpływ mają trzy – wskazane już wyżej – powiązane ze sobą, regulacje instytucjonalne: formuła podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (i zakres obszarów objęty taką formułą), skład kolegium Komisji Europejskiej (liczba komisarzy) oraz alokacja miejsc między państwa członkowskie w Parlamencie Europejskim.

Podstawowymi przesłankami, jakie miały stanowić nić przewodnią od negocjacji nad Traktatem z Nicei, były: podniesienie przejrzystości uzgadnianych procedur, wyjście naprzeciw zasadzie efektywności (szczególnie istotne stało się to w obliczu radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich), uzgodnienie tzw. trwałych rozwiązań (ich istota miałyby polegać na tym, aby przyjęte formuły większości kwalifikowanej, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i rotacji komisarzy w przypadku zmniejszenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich nie musiały być renegocjowane w toku kolejnych rozszerzeń UE), *last but not least* chodziło również o umocnienie legitymacji demokratycznej Unii.

Formuła większości kwalifikowanej. W zasadzie jedynie w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną udało się uzgodnić rozwiązanie, które odpowiada zakładanym celom negocjacji, tj. ma charakter trwały, umacnia przejrzystość procesu

decyzyjnego oraz jego legitymację demokratyczną²⁶⁹. Przy czym rozwiązanie te zostało osiągnięte dopiero w Traktacie z Lizbony (w nawiązaniu do formuły wypracowanej w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym). Formuła nicejska, do której tak mocno przywiązani byli niektórzy politycy w Polsce („Nicea albo śmierć”) miała – jak już wskazano – szereg istotnych wad.

Na mocy Traktatu z Lizbony zrezygnowano z głosów ważonych, a formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną sprowadzona została do tzw. podwójnej większości: podjęcie decyzji w Radzie UE wymaga spełnienia testu demograficznego i testu liczby państw, przy czym jednoznacznie wyłączono możliwość budowania tzw. trójek blokujących. Ustalenie progów obu testów – 65% (a szczególnych przypadkach 72%) potencjału demograficznego UE (test demograficzny) i 55% plus 1 (test liczby państw) sprawia, że proces decyzyjny stał się bardziej elastyczny (tj. wymusza na państwach uzgodnienie kompromisu – na tym bowiem polega zasadniczy sens formuły większości kwalifikowanej). Formalny status decyzyjny Polski w ramach tzw. podwójnej większości jest porównywalny do statusu, jaki wynikał z pakietu nicejskiego.

Formuła ta obowiązuje w pełni od marca 2017 r. Upřednio przewidziane były różne okresy przejściowe, które m.in. umożliwiały państwom „powrót” do formuły nicejskiej. Nigdy nie skorzystano z tej możliwości, co wskazuje, że formuła lizbońska działa sprawnie, a obawy podnoszone w przeszłości w toku gorących debat nie spełniły się. To samo notabene dotyczy tzw. formuły z Janiny.

Formuła lizbońska spełnia jedno z zasadniczych założeń reformy – nie wymaga renegocjacji w przypadku akcesji kolejnych państw (względnie Brexitu). Asumptem do jej redefinicji mogłaby być perspektywa przyjęcia do UE państwa o dużym potencjalnie demograficznym (jak Turcja), które – test demograficzny – mogłoby zdominować proces decyzyjny (zwłaszcza

²⁶⁹ Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 120 i n. Zob. również: A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

blokowanie podjęcia decyzji). Obecna sytuacja w Turcji sprawia, że sprawa jej przystąpienia do UE odsunęła się w bliżej nieokreśloną przyszłość.

Natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych kwestii nie zdołano ani w pakiecie nicejskim, ani w Traktacie z Lizbony uzgodnić mechanizmów trwałych, które nie wymagałyby w przyszłości renegotjacji. Problemy pozostają więc „otwarte”, a sposób ich rozwiązania ma istotny wpływ na status Polski w unijnym systemie decyzyjnym.

Problem liczby komisarzy. Zasada „jedno państwo – jeden komisarz”, będąca wyrazem formalnej równości państw członkowskich, a przede wszystkim ich prestiżu politycznego, w coraz większym stopniu kłóci się z zasadą efektywności oraz *stricte* „unijnym” charakterem Komisji Europejskiej. Liczba komisarzy warunkowana tą zasadą (obecnie 28) sprawia, że sprawne podejmowanie decyzji w ramach tej instytucji staje się coraz bardziej skomplikowane, a podział portfeli między poszczególnych komisarzy zaczyna przybierać charakter kuriozalny²⁷⁰.

Zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” wprowadzono na mocy Traktatu z Nicei, przy czym pamiętać należy o istotnych uwarunkowaniach tej decyzji, rzutujących na dalszy przebieg dyskusji w tej dziedzinie. Decyzja ta wiązała się bowiem z rezygnacją z „drugiego” komisarza, jakiego posiadały uprzednio „duże” państwa członkowskie, które zarazem zastrzegły sobie „kompensatę utraconych wpływów politycznych” w innych dziedzinach (Traktat z Amsterdamu). Traktat z Nicei wprowadzał zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” jedynie jako rozwiązanie przejściowe (do czasu osiągnięcia przez UE liczby 27 państw członkowskich, co nastąpiło wraz z finalizacją „dużego” rozszerzenia, tj. wraz z akcesem Bułgarii i Rumunii). Od 1 listopada 2009 r. – formalnie rzecz biorąc – powinno nastąpić zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Rozwiązanie wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei, który m.in. z tego względu krytykowany był zwłaszcza przez największe państwa członkowskie (którym groziła realna możliwość

²⁷⁰ Szczegółowo J. Barcz, tamże, s. 220 i n.

nieposiadania „własnego” komisarza w poszczególnych rotacjach kadencji Komisji), zostało zmienione przez Traktat z Lizbony.

Przewiduje on również, co prawda, zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, ale z ważnym zastrzeżeniem, dającym Radzie Europejskiej (czyli szefom państw lub rządów państw członkowskich) prawo do podjęcia innej decyzji. Rada Europejska skorzystała z tego prawa, podejmując w 2013 r. decyzję utrzymującą zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” w kadencji 2014–2019, zobowiązując zarazem do „przeglądu” sytuacji przed rozpoczęciem kolejnej kadencji Komisji Europejskiej, tj. przed 1 listopada 2019 r.²⁷¹

Do niedawny wydawało się, że państwa członkowie pozostaną przy zasadzie „jedno państwo – jeden komisarz” również w kolejnej kadencji Komisji. Niemniej ostatnio, w toku debaty nad koniecznością dalszej reformy UE, ze strony kanclerze Niemiec Angeli Merkel pojawiła się sugestia²⁷², aby państwa członkowskie skorzystały z legitymacji wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony i zmniejszyły liczę komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich.

Po stronie Polski opowiadano się do tej pory generalnie za podniesieniem efektywności Komisji Europejskiej również poprzez zmniejszenie liczby komisarzy. Kiedy dyskutowano nad tym problem podczas negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000, Polska poparła taką propozycję, pod warunkiem jednak, że państwo przystępujące będzie miało w systemie rotacji zagwarantowanego „swojego” komisarza bezpośrednio po przystąpieniu²⁷³.

²⁷¹ Decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE, Dz.Urz. UE 2009 L 315/49.

²⁷² KANZLERIN MERKEL IM GESPRÄCH: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen” (3.6.2018). <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> (weryfikacja: 4.8.2018 r.).

²⁷³ *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland ...*

Należy również mieć na względzie, że do istotnych „zaszłości” instytucjonalno-politycznych należy zrezygnowanie w przeszłości przez „duże” państwa członkowskie z „drugiego” komisarza i zastrzeżenie „kompensaty” ich interesów politycznych. Miało to już odzwierciedlenie w dyskusjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, podczas których państwa te wystąpiły z postulatem „stałych” komisarzy dla siebie w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich (rotacji miałyby podlegać miejsca przeznaczone dla pozostałych państw). Podobne postulaty (tym razem nakierowane na zróżnicowanie statusu komisarzy z poszczególnych państw) pojawiły się podczas obrad Konwentu 2002/2003, przygotowującego projekt Traktatu konstytucyjnego. Co prawda ostatecznie przyjęto (zarówno w Traktacie z Nicei jak i w Traktacie z Lizbony) w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy tzw. zasadę rotacji egalitarnej, tj. na równych zasadach wobec wszystkich państw, niemniej stała się ona przedmiotem krytyki ze strony „dużych” państw (zwłaszcza Francji).

Powrót do takich pomysłów obecnie jest mało prawdopodobny, ponieważ zasada rotacji egalitarnej zakorzeniona jest w traktatach (art. 17 ust. 5 TUE i art. 244 TFUE), jej realizacja wymagałaby więc rewizji traktatów. Niemniej w przyszłości sprawa może powrócić. Jak się wydaje Polska powinna – podobnie jak podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 i podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym – podchodzić wstrzemięźliwie do takiego postulatu. Choć z drugiej strony warto wziąć pod uwagę, że Polsce przyznano „szóste” stałego Rzecznika Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości, co jest ważnym sygnałem formalnym zaliczenia Polski do grona „dużych” państw członkowskich UE. W przypadku określania grupy „dużych” państw, których komisarze mieliby mieć szczególny status (nie byłiby objęci rotacją względnie mieliby uprzywilejowaną pozycję), byłby to dobry punkt wyjścia dla domagania się takiego statusu również dla Polski.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim. Problem ten pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE²⁷⁴, zwłaszcza ze względu na

²⁷⁴ Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 156 i n.

radikalne umocnienie – na mocy Traktatu z Lizbony – pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii, przede wszystkim w toku przyjmowania aktów prawnych na podstawie zwykłej procedury ustawodawczej (co jest obecnie regułą), w której Parlament ma porównywalny status do Rady UE.

W przeszłości – w toku najważniejszych etapów dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej – zarysowały się najważniejsze problemy związane z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim. Podczas prac nad Traktatem z Nicei (Konferencja Międzyrządowa 2000) stało się jasne, że nie wchodziło w rachubę linearne przeniesienie ówczesnego systemu na alokację miejsc uwzględniającą przystąpienie do UE kolejnych państw w ramach „dużego” rozszerzenia. Przypomnieć należy, że zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu ówczesny art. 189 akapit 2 TWE ustalał górną granicę liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego na 700, przy czym faktyczna liczba deputowanych wynosiła 626 (nie osiągnęła więc górnej granicy określonej wówczas w TWE). W przypadku linearnego zastosowania ówczesnego systemu podziału miejsc po sfinalizowaniu „dużego” rozszerzenia liczba deputowanych sięgnęłaby 874. Przeciwnie takiemu rozwiązaniu przemawiała więc jednoznacznie zasada efektywności. Konsekwencją takiego podejścia była konieczność zarówno zmniejszenia liczby miejsc przypadających w dotychczasowym systemie ówczesnym państwom członkowskim, jak i odpowiednie dostosowanie liczby miejsc, które miałyby przypaść nowym.

Efekt końcowy negocjacji, który znalazł wyraz w Traktacie z Nicei, był mało przejrzysty, obciążony koniecznością wprowadzenia rozwiązań przejściowych wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia oraz „poprawek” wynikających z wyraźnie dyskryminującego podejścia przy rozdziale miejsc dla „nowych” państw członkowskich. W rezultacie pakiet nicejski w swojej „czystej” formie znalazł zastosowanie dopiero na początku kadencji 2009–2014 (i został szybko zmieniony na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego, który wprowadził korekty wynikające z pakietu lizbońskiego).

Punktem wyjścia negocjacji nad pakietem nicejskim było – jak wspomniano – poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalnych, które miałyby charakter „trwały”, a w szczególności nie wymagałyby renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE. Założenia tego nie udało się wówczas osiągnąć, podobnie jak i później – podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w ramach pakietu nicejskiego, jego różnych (skorygowanych i uzupełnianych) wariantów oraz na podstawie obecnie obowiązującego pakietu lizbońskiego jest co do zasady rodzajem kontraktu politycznego, w którego tle pozostaje zasada degresywnej proporcjonalności²⁷⁵. Tak jest też w przypadku alokacji miejsc na kadencję 2014–2019 na mocy decyzji Rady Europejskiej z 2013 r.²⁷⁶ Decyzja ta, w art. 4, wzywa jednak do przyjęcia (przed kolejną kadencją 2019–2024) systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”.

Nową sytuację stworzył Brexit, gdyż – w ramach górnego pułapu 751 miejsc – zwolnią się 73 miejsca zajmowane przez deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa. W tym przypadku zarówno Parlament Europejski (proponując nową alokację), jak i Rada Europejska (podejmując

²⁷⁵ Na temat tej zasady w kontekście alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim: K. Cegiełka, *Distribution of seats in the European Parliament in accordance with the principle of digressive proportionality*, „Mathematical Economics” 6(13)/2010; J. Florek, *A numerical method to determine a degressive proportional distribution of seats in the European Parliament*, „Mathematical Social Science” 63(2)/2012, s. 121 i n.

²⁷⁶ Decyzja Rady Europejskiej 2013/312/UE, Dz.Urz. UE 2013 L 181/57.

ostateczną decyzję)²⁷⁷ stanęły na wysokości zadania. Jedynie część zwolnionych miejsc przeznaczono na powiększenie puli poszczególnych państw, uwzględniając zmiany demograficzne. Pozostawiono 27 miejsc wolnych (w ramach pułapu 751), co pozwoli w przyszłości uniknąć kłopotliwych negocjacji w toku przyjmowania kolejnych państw Bałkanów Zachodnich.

Jeśli chodzi o liczbę miejsc przyznanych w Parlamencie Europejskim Polsce, to ukształtowała się ona na dobrym poziomie, choć należy pamiętać o niekorzystnym potraktowaniu nowych państw członkowskich w pakiecie nicejskim (Polsce przyznano 50 miejsc) oraz „przeoczeniu” możliwości uzyskania pewnej kompensaty w tej mierze podczas finalnych negocjacji Traktatu z Lizbony (ostatecznie 51 miejsc dla Polski), niemniej w pewnym zakresie kompensata taka wynikała początkowo z rozdziału miejsc, jakie w pakiecie nicejskim przewidziano dla Bułgarii i Rumunii – Polska otrzymała z tej puli (obowiązującej do 2009 r.) dodatkowo cztery miejsca, a następnie należy brać pod uwagę istotny spadek potencjału demograficznego Polski, co – uwzględniając zasadę degresywnej proporcjonalności – oddziałuje na rozdział miejsc w Parlamencie Europejskim. Z tego punktu widzenia alokacja miejsc na kolejną kadencję (2019–2024), uwzględniająca implikacje Brexitu (przyznanie 52 miejsc, tj. jednego miejsca więcej niż w obecnej kadencji), jest z polskiego punktu widzenia korzystna.

4. Polityczne aspekty instytucjonalnego statusu państwa w organizacji międzynarodowej

Status państwa członkowskiego w organizacji międzynarodowej określają nie tylko uwarunkowania formalne, sprecyzowane w traktacie ustanawiającym daną organizację, tj. siła jego reprezentacji w organach organizacji i w procesie decyzyjnym prowadzącym do podejmowania przez

²⁷⁷ Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE 2018 L165/1.

organizację decyzji w ramach jej kompetencji (czy będzie to liczba głosów ważonych, czy potencjał demograficzny – jeżeli w podejmowaniu decyzji stosowany jest test demograficzny, czy też udział w danym sektorze gospodarki objętym kompetencją organizacji). Na status państwa w organizacji międzynarodowej zasadniczy wpływ ma jego sprawność, tj. identyfikacja własnej polityki (strategii) w ramach kompetencji danej organizacji, efektywność jego administracji, zwłaszcza reprezentującej interesy państwa w organizacji, tzw. pamięć instytucjonalna, która budowana jest przez lata członkostwa (w tym „ciągłość” jego służby cywilnej) oraz generalny status gospodarczy i polityczny państwa.

Wspólnym mianownikiem obu tych czynników jest zdolność danego państwa do budowania w ramach organizacji międzynarodowej koalicji na rzecz realizacji własnych priorytetów wraz z umiejętnością ich „wpisywania” w zadania organizacji jako całości (zdolność zawiera kompromisów). Ów „wspólny mianownik” jest niezmiennie istotny. Sprawia on, że często „małe” państwa odgrywają w ramach danej organizacji niewspółmiernie znaczącą rolę, a z kolei państwo „średnie” lub „duże”, lecz mało sprawne, schodzi na margines procesu decyzyjnego.

Kryzys finansowy: Polska na straży spójności Unii Europejskiej. W ciągu pierwszych 10 lat członkostwa Polska osiągnęła mocną pozycję w unijnym procesie decyzyjnym dzięki nie tylko solidnemu zakorzenieniu w systemie instytucjonalnym Unii, lecz również konsekwentnemu podnoszeniu sprawności struktur państwowych i efektom reform strukturalnych (w tym przede wszystkim dobrej kondycji gospodarczej) oraz doskonałym relacjom z najważniejszymi państwami członkowskimi, zwłaszcza z Niemcami. Od strony zarówno politycznej, jak i „organizacyjnej” wyrazem sprawności Polski w Unii Europejskiej było efektywne przeprowadzenie Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.

Paralelnie - do wejścia w życie Traktatu z Lizbony i implementacji zawartego w nim pakietu reform ustrojowych - Unia Europejska skonfrontowana została z kryzysem finansowym, który wstrząsnął

stabilnością strefy euro jako całości. Podejmowane przez główne państwa strefy euro działania sanacyjne ujawniły nowe zjawiska w procesie decyzyjnym. Przede wszystkim wiele zasadniczych dla Unii decyzji zaczęło być podejmowanych w łonie państw strefy euro, a sam proces decyzyjny zdominowany został przez „miedzyrządowość” w tym znaczeniu, że personalną odpowiedzialność za głównie decyzje kierunkowe przejęli szefowie państw lub rządów zebrani w Radzie Europejskiej, co z kolei doprowadziło do tego, że w procesie decyzyjnym zaczęły przeważać państwa największe. W końcu, istotnego znaczenia nabrały pozatraktatowe metody finalizacji ważnych decyzji (tzw. metoda schengenśka), tj. zawieranie przez grupę państw umów międzynarodowych, regulujących ważne dla UE sprawy (Traktat o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności²⁷⁸ i Traktat o unii fiskalnej²⁷⁹). Sprawilo to, że dyskusje nad zróżnicowaną integracją nabrały realnego kształtu, przy czym strefa euro wyraźnie zaczęła przekształcać się w trzon procesu integracji europejskiej z tendencją do autonomizacji w stosunku do Unii Europejskiej.

Polska w tym czasie stała się liderem grupy państw nienależących do strefy euro, która czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku konsolidującej się strefy euro. Był to główny kierunek polskiej Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. (doprowadzenie do przyjęcia tzw. sześciopaku²⁸⁰), Polska odgrywała istotną rolę w toku negocjacji nad Traktatem o unii fiskalnej, zabiegając o „otwartość” tego Traktatu w stosunku do wszystkich państw członkowskich. Słabością natomiast tego okresu był niewątpliwie niejednoznaczny stosunek do strategii wejścia do strefy euro oraz niepotrzebne eksponowanie braku takiego członkostwa jako głównej zasługi stabilności gospodarczej w okresie kryzysu („zielona wyspa”).

²⁷⁸ *Treaty establishing the European Stability Mechanism* (podpisany 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r.).

²⁷⁹ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (podpisany 2 marca 2012 r., wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.).

²⁸⁰ Dz.Urz. UE 2011 L 306/1.

Niemniej w okresie tym Polska zyskała uznanie wśród pozostałych państw członkowskich jako kraj rozumiejący nie tylko własne interesy, lecz również solidarność i przestanie całej Unii Europejskiej, umiejętnie poszukujący kompromisu. Wyrazem tego uznania było wybranie w 2015 r. ówczesnego polskiego premiera Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (oraz paralelnie – o czym się z reguły zapomina – przez państwa członkowskie strefy euro na przewodniczącego szczytu strefy euro).

Polska zaczynała wówczas „grać” w najwyższej lidze politycznej unijnego procesu decyzyjnego. W obliczu Brexitu miała realne szanse na zajęcie miejsce w „dużej piątce” państw Unii Europejskiej.

Polska poza głównym nurtem procesu decyzyjnego w UE. Przebieg wypadków po 2015 r. (przejęciu rządów przez partię PiS) prowadzi jednak w innym kierunku. Uwzględniając przedmiot niniejszego rozdziału, wskazać należałoby na trzy główne powody takiej oceny:

- W działaniach obecnej partii rządzącej trudno się dopatrzeć jasnej strategii europejskiej. Na progu przejęcia przez PiS władzy prezes Jarosław Kaczyński wystąpił z ostrą krytyką Unii Lizbońskiej i zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi mało koherentne stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie²⁸¹. Żaden projekt traktatu czy zwarta koncepcja zmian ustrojowym UE nie zostały przedłożone (podobnie notabene jak w przypadku zapowiedzi z poprzedniego okresu rządów PiS). Natomiast minister spraw zagranicznych stwierdził ostatnio, iż „nie jesteśmy na etapie

²⁸¹ Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 1/2017, s. 3 i n.

propozycji traktatu”²⁸², podkreślając zarazem, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem, swój program zasadza na przeciwdziałaniu podziałowi Unii na wiele prędkości, utrzymaniu czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii. Jeśli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających „niejasności” oraz konfliktów²⁸³. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Miedzymorze). Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna „wojna o Tuska”, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka puszczy w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności. Nie bez powodu w miarodajnych gremiach eksperckich coraz częściej mówi się o „ukrytej” strategii Polexitu²⁸⁴.

- Po wszczęciu procedury Brexitu przez Zjednoczone Królestwo spośród pozostałych 27 państw członkowskich UE 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a siedem pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia,

²⁸² Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, „Gazeta Wyborcza” 23.03.2018.

²⁸³ A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, wrzesień 2017.

²⁸⁴ Zob. *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red. raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro po spełnieniu kryteriów konwergencyjnych (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Wszystkie państwa objęte derogacją deklarują – zgodnie ze zobowiązaniami traktatowymi – zamiar jak najszybszego wejścia do strefy euro. Wyjątkiem jest rząd PiS, który mniej lub bardziej wyraźnie daje do zrozumienia, że nie jest w ogóle zainteresowany przynależnością Polski do strefy euro. Tymczasem strefa euro konsoliduje się, a realizowane i planowane reformy ustrojowe tej strefy stają się głównym nurtem reform całej Unii Europejskiej²⁸⁵. W celu zapobieżenia głębokiemu zróżnicowaniu wśród państw członkowskich w „Orędziu o stanie UE” wygłoszonym przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.²⁸⁶ znalazła się propozycja, zwana „ofertą Junckera”²⁸⁷. Głównym założeniem tej „oferty” jest scenariusz odejścia od praktyki *opt out* na rzecz „wspólnej ścieżki” oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”, co ma utrzymać spójność Unii Europejskiej i zahamować scenariusz „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu; stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, który miałby wspomagać państwa

²⁸⁵ Zob. na przykład *Economic governance in Europe. Comparative paradoxes and constitutional challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press, Oxford 2016.

²⁸⁶ *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

²⁸⁷ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2018, s. 15.

członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro²⁸⁸. Dystansowanie się przez rząd PiS wobec wejścia do tej strefy będzie miało dla Polski następstwa kosztowne i trudne do przewidzenia: przede wszystkim wyłącza Polskę z głównego nurtu procesu decyzyjnego w UE oraz drastycznie ogranicza wpływ w dyskusji nad reformą Unii. Natomiast późniejsze przystąpienie do strefy euro (za kilka, kilkanaście lat) będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych. Status „petenta” Polska będzie wówczas miała na własne życzenie.

- Najpoważniejsze jednak implikacje dla statusu w UE wynikają z ewolucji politycznej Polski w ostatnich trzech latach w kierunku państwa autorytarnego i niepraworządnego, odwołującego się do populizmu i nacjonalizmu²⁸⁹. Spowodowało to bezprecedensowe w historii UE wszczęcie w stosunku do Polski postępowania na podstawie art. 7 TUE, przewidzianego na wypadek zagrożenia praworządności o charakterze „strukturalnym”, a więc zagrożenia dla struktury państwa demokratycznego o trwałym charakterze²⁹⁰. Ze strony UE wszczęto również wobec Polski szereg postępowań przez Trybunałem Sprawiedliwości, przy czym ich istotą jest to, że wchodzą one poza rutynowe naruszenia prawa unijnego, dotyczą spraw podstawowych – różnych aspektów naruszeń praworządności. W końcu wprowadzane są mechanizmy „zabezpieczające”, które uzależniają przekazywanie środków unijnych od stanu praworządności, a rozdział niektórych środków (na przykład na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego) przejmowany jest przez agencje unijne. Z punktu widzenia UE waga tego problemu związana jest i z tym, że przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer

²⁸⁸ Szerzej tamże, s. 25 i n.

²⁸⁹ W. Sadurski, *How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>; dostęp: 4. Sierpnia 2018 r.).

²⁹⁰ Zob. szerzej *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek, Elipsa, Warszawa 2018.

zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesilen, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją w procesie decyzyjnym, aż do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymentalnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnych nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

5. Wniosek

Wejście do Unii Europejskiej oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego jest najpoważniejszym osiągnięciem na arenie międzynarodowej co najmniej od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Członkostwo w tych organizacjach może w wymiarze strategicznym zagwarantować Polsce integralność terytorialną, bezpieczeństwo polityczne i rozwój gospodarczy, w warunkach państwa demokratycznego, a obywatelom – jako również obywatelom Unii – stabilność życiową oraz pełnię praw obywatelskich. Jest obecnie przede wszystkim sprawą obywateli Polski zadbanie o pełne wykorzystanie tych osiągnięć.

Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego²⁹¹

Artykuł opublikowany w czasopiśmie
Państwo i Prawo 2019, nr 1 (s. 3 i nast.)

1. Uwagi wstępne

Większość publikacji odnoszących się do państw członkowskich UE, w których występują problemy z „systemowym” naruszeniem praworządności, dotyczy analizy konstytucyjnych aspektów takich problemów oraz ich oceny w świetle obowiązującego standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Unii Europejskiej. Powszechna jest również opinia, że w obliczu ubezwłasnowolnienia krajowych środków ochrony praworządności, zawodzą również mechanizmy unijne, a Unia jest bezsilna wobec niepraworządnego państwa członkowskiego²⁹².

²⁹¹ W literaturze stosowana jest różna terminologia na określenie sytuacji, w której w państwie członkowskim UE występują systemowe naruszenie praworządności. Analizuje taką terminologię krytycznie W. Sadurski („democratic decay”, „constitutional retrogression”, „authoritarian reversal”, a democratic “backlash”, “illiberal democracy”, „competitive authoritarianism”, “new authoritarianism”, „democratic deconsolidation”, „hybrid regime”, „a constitutional coup”), samemu proponując pojęcie „anti-constitutional populist Backsliding”, które zawiera trzy zasadnicze konstytutywne cechy występującego zjawiska: łamanie konstytucji, odwołanie do populizmu i powrót do uprzedniego, złego nałogu. *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>), s. 7 i nast. W niniejszym natomiast artykule odwołujemy się do terminologii zastosowanej w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11.3.2014 r. – Nowe ramy UE na rzecz praworządności (COM(2014) 158 final), w którym jest mowa o zasadzie praworządności (utożsamianej w zasadą państwa prawnego). Stąd państwa członkowskie naruszające tę zasadę określamy ogólnym terminem “państwa niepraworządne”.

²⁹² Zob. reprezentatywnie: R. Grzeszczak, Skuteczność procedur ochrony praworządności w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich. Referat wygłoszony podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 14.06.2018 r., *Państwo i Prawo* 2018, nr 8, s. 119.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostanie nieco inne podejście. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że Unia Europejska nie jest w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy²⁹³. Ponieważ jednak warunkiem członkostwa w Unia Europejska jest praworządność państwa, ma ona prawo i obowiązek podejmowania działań w trzech zasadniczych kierunkach:

- zwracania uwagi państwu członkowskiemu na problemy, jakie pojawiają się w związku z przestrzeganiem praworządności;
- uruchamiania przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE procedur i stosowania odpowiednich sankcji;
- podejmowania działań na rzecz ochrony interesów Unii i jej pozostałych państw członkowskich w relacjach z państwem członkowskim niepraworządnym.

Na tym ostatnim aspekcie, tj. na budowaniu „systemu ochronnego” UE wobec poczynąń niepraworządnego państwa członkowskiego, zostanie skupiona uwaga. Oczywiście, z punktu widzenia państwa niepraworządnego, a zwłaszcza demokratycznych sił politycznych w takim państwie przeciwstawiających się reżimowi niepraworządnemu, centralne znaczenie ma skuteczność wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Przywrócenie praworządności w takim państwie jest bez wątpienia podstawowym zadaniem UE.

Niemniej Unia musi myśleć również o zachowaniu własnej spójności i efektywności, zwłaszcza gdyby niepraworządność w państwie członkowskim zaczęła nabywać charakteru trwałego i nieodwracalnego.

²⁹³ Zwróciła na to słusznie uwagę sędzia irlandzka w końcowym postanowieniu dotyczącym ENA. THE HIGH COURT [RECORD NO. 2013 295 EXT] [RECORD NO. 2014 8 EXT] [RECORD NUMBER 2017 291 EXT] BETWEEN THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY APPLICANT AND ARTUR CELMER (No.5) RESPONDENT AND BY ORDER THE IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION AMICUS CURIAE. JUDGMENT of Ms. Justice Donnelly delivered on the 19th day of November, 2018.

Dla państwa niepraworządnego nie ma bowiem miejsca w konstrukcji integracji europejskiej. Proces integracji jest związany z demokratycznym ustrojem uczestniczących w nim państw, natomiast nacjonalizm i populizm ma charakter dezintegracyjny: jest zaprzeczeniem integracji. Unijny „mechanizm ochronny” powinien być elastyczny, w tym sensie, że powinien dostosowywać środki ochronne do różnych faz niepraworządności, zachowując najostrzejsze z nich dla sytuacji skrajnych.

Z punktu widzenia spójności i efektywności UE, dwa aspekty politycznego kontekstu budowania „systemu ochronnego” należy szczególnie podkreślić:

- pojawiająca się w państwach członkowskich UE niepraworządność związana jest z szerszymi zjawiskami - z narastającymi tendencjami populistycznymi i nacjonalistycznymi, odrzucającymi model liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej²⁹⁴;
- wyzwania obecne, dotyczące praworządności, mają charakter szczególny i precedensowy; proces integracji europejskiej budowany był od początku jako wspólnota państw demokratycznych, akcesja nowych państw warunkowany była (i jest) osiągnięciem „przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości” (tzw. pierwsze kryterium, określone w Deklaracji kopenhaskiej z czerwca 1993 r.), a postępy w tej dziedzinie są ściśle monitorowane w toku negocjacji akcesyjnych;

niekwestionowane do tej pory, kierunkowe założenie wyrażało się więc w tym, że wszystkie państwa członkowskie są państwami

²⁹⁴ Zob. *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

demokratycznymi, te z nich, które dopiero budują ustrój demokratyczny (państwa przystępujące), przyjmują bez zastrzeżeń taki rozwój ustrojowy; co prawda, w obliczu „dużego” rozszerzenia wprowadzono (na mocy Traktatu z Amsterdamu) do TUE procedurę art. 7, niemniej pomyślana ona była raczej jako mechanizm prewencyjny; zdarzające się naruszenia praworządności o charakterze *ad hoc*, korygowane były natomiast skutecznie w ostateczności orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości;

w tym kontekście pojawienie się w gronie państw członkowskich państw, w których naruszenia praworządności mają charakter systemowy, jest szokiem, do którego procedury unijne nie były przystosowane.

Obecnie, z perspektywy ponad trzech lat, można podjąć próbę sprecyzowania zasadniczych elementów unijnego „mechanizmu ochronnego”, który uruchamiany jest w przypadku systemowego naruszania praworządności w państwie członkowskim. Opiera się on na istniejących procedurach, niemniej nowym elementem jest wyraźne ich połączenie w spójny system. Można również podjąć próbę wskazania na konieczne uzupełnienia „mechanizmu ochronnego” (co *notabene* jest obecnie po części robione). Nim jednak do tego przystąpimy, niezbędne jest zwięzłe podsumowanie sprecyzowania zarówno kompetencji UE w kontekście praworządności, jak i działania poszczególnych procedur traktatowych, jakie miało miejsce w ostatnio w związku z zastosowaniem (po raz pierwszy) procedury art. 7 TUE, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości odnoszącego się do praworządności²⁹⁵.

²⁹⁵ Reprezentatywnie dla polskiej literatury przedmiotu (wraz z odesłaniami do dalszej obszernej literatury): *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018; *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018.

2. Konsolidacja Unii Europejskiej wokół praworządności

Nie będziemy odnosić się do podnoszonych w tzw. narracji politycznej, głównie przez reprezentantów reżimów niepraworządnych, argumentów, iż Unia Europejska jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, brak jej legitymacji do zajmowania się praworządnością w państwach członkowskich, ustrój państwa zastrzeżony jest bowiem do jego wyłącznej kompetencji, a wszelkie ingerencje w tej mierze naruszają suwerenności państwa członkowskiego. Argumentacja odwołująca się do „suwerenności”, czy ochrony „kompetencji wewnętrznych” państwa, ignorująca zobowiązania państwa demokratycznego wobec społeczności międzynarodowej oraz umniejszająca wagę międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności jest typowa dla różnych satrapii politycznych²⁹⁶.

Zauważyć natomiast przede wszystkim należy, że systemowe naruszenie praworządności w niektórych państwach członkowskich UE ma również pewne pozytywne następstwa, w tym znaczeniu, że „ujawniło” centralne znaczenie wspólnych wartości, w tym praworządności, jako czynnika spajającego konstrukcję europejską. Nie bez racji mówi się w tym kontekście o ważnym „momencie konstytucyjnym” w kształtowaniu ustroju Unii Europejskiej²⁹⁷. Bez praworządności w państwach członkowskich unijna wspólnota prawna, stanowiąca podstawę działania Unii i jej rozwoju, skazana jest na rozpad. Bez praworządności nie można sobie również wyobrazić planowanej, gruntownej reformy ustrojowej Unii,

²⁹⁶ Zob. wstęp i rozdziały w książce: *Wniosek Komisji Europejskiej ...*.

²⁹⁷ A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* (Common Market Law Review). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczania granic*), <https://archiwumosiatsynskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczania-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018)

realizowanej wokół strefy euro²⁹⁸. Nakierowana ona jest bowiem na podniesienie integracji europejskiej na wyższy poziom, aż do rodzaju „unii politycznej”, czego przesłanką jest bezwzględna stabilność zasady zaufania między państwami członkowskimi²⁹⁹.

Przy próbie wskazania najistotniejszych elementów unijnej ochrony praworządności, jakie wyłaniają się z dotychczasowej praktyki, należy również przypomnieć, że procedury unijne, uruchamiane w przypadku naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań określonych w Traktatach, są przede wszystkim nakierowane na zapewnienie skuteczności prawu UE, tj. na przywrócenie stanu wywiązywania się przez państwo z obowiązków członka UE, a w analizowanym przypadku – przywrócenia praworządności. Jedynie w ostateczności stosowany jest system sanacyjny. Stąd procedury unijne są długotrwałe, poprzedzane są z reguły etapem „dialogu” politycznego, raczej nastawione są na wyjaśnienie problemu i wywarcie presji na państwo członkowskie. W ostateczności wnoszona jest skarga do Trybunału Sprawiedliwości. Podejście takie jest skuteczne w odniesieniu do „normalnych” naruszeń przez państwa członkowskie prawa UE.

Takie podejście było również charakterystyczne w przypadku uruchamiania poszczególnych procedur unijnych wobec państw niepraworządnych. Należy rozważyć, czy jest ono właściwe w przypadku reżimów niepraworządnych, które okres „dialogu” politycznego traktują raczej jako „przepustkę” do przeprowadzenia niepraworządnych aktów dokonanych. Sprawa ta będzie w pewnym zakresie przedmiotem rozważań w punkcie dotyczącym pożądaných korekt unijnego „systemu ochronnego”.

W tym miejscu należy natomiast podkreślić, iż - mimo krytyki skuteczności mechanizmów unijnych wobec państw niepraworządnych -

²⁹⁸ Zob. rozdziały w pracy zbiorowej: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.

²⁹⁹ Zob. F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press 2016.

w okresie „dialogu” dokonały się po stronie unijnej sprecyzowania tych mechanizmów o zasadniczym znaczeniu, doniosłym dla przyszłego działania Unii Europejskiej. Wskazać zwłaszcza należy na trzy kwestie:

- Zasadnicze znaczenie ma sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym – przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*³⁰⁰, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków³⁰¹. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania unijnej wspólnoty prawnej – zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne.

³⁰⁰ ECLI:EU:C:2018:117.

³⁰¹ Zob. P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości "aktywował" art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 61 i nast.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin” prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE), a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)³⁰². Abstrahujemy w tym miejscu od oceny, czy procedura dwustopniowego badania zasadności wydania w ramach ENA jest uzasadniona. Węzłowe znaczenie ma bowiem potwierdzenie przez Trybunał, że sądy krajowe będą nie tylko zobowiązane do automatycznej odmowy wykonania ENA w przypadku, gdyby sankcje nałożone zgodnie z ustępami 2 i 3 art. 7 TUE objęły ten obszar. Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim. Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.
- Powyższego doprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie. Ma bowiem wpływ na zakres spraw związanych z niepraworządnością w państwie członkowskim, które mogą stać się przedmiotem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania na podstawie art. 258 TFUE w sprawach o niewywiązywanie się z obowiązków państwa członkowskiego. Ma również wpływ na zakres pytań prejudycjalnych, które mogą być skutecznie kierowane przez sądy krajowe do Trybunału

³⁰² ECLI:EU:C:2018:586. Zob. M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer) (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 73 i nast.

Sprawiedliwości (art. 267 TFUE) w kwestiach związanych z niepraworządnością w jednym z państw członkowskich.

W świetle dotychczasowych doświadczeń można również odnieść się do znaczenia poszczególnych procedur unijnych, które uruchamiane są wobec państwa niepraworządnego.

Procedura prejudycjalna: na uwagę zasługuje przede wszystkim węzłowe znaczenie procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). Oba omawiane wyżej wyroki zostały wydane przez Trybunał właśnie w następstwie pytań prejudycjalnych sądów krajowych. Pytania takie są również skutecznym środkiem reakcji sądów w państwach niepraworządnym na poczynania władz formacji rządzącej. Nie przypadkowo procedura ta jest przez reżimy niepraworządne traktowana wyjątkowo podejrzliwie oraz jest przedmiotem zabiegów, nakierowanych na jej ograniczenie³⁰³. Niezależnie od tego, że takie próby są sprzeczne z prawem UE, należy mieć na uwadze, że wraz z narastaniem niepraworządności w danym państwie członkowskim, na sędziów w takim państwie wywierany będzie coraz większy nacisk formalny i nieformalny, który może położyć kres pytaniom prejudycjalnym. Niemniej pytania takie mogą kierować do Trybunału Sprawiedliwości również sądy pozostałych państw członkowskich (omawiane wyżej wyroku zostały wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania sądu portugalskiego i sądu irlandzkiego).

Procedura o naruszenie traktatów: na obecnym etapie istotną rolę zaczęła również odgrywać procedura o naruszenie Traktatów (art. 258 TFUE), jeszcze w warunkach braku doprecyzowania zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących niepraworządności. Trybunał na wniosek Komisji Europejskiej reagował zdecydowanie w sprawach, w których reżimy niepraworządne naruszały prawo UE: czy to w wyroku z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12³⁰⁴, w którym Trybunał

³⁰³ Zob. St. Biernat, M. Kawczyńska, *Skarga na unijny traktat: w szaleństwie jest metoda*, Rzeczypospolita z 23 listopada 2018 r., s. A 20.

³⁰⁴ ECLI:EU:C:2012:687.

orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek, czy w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17³⁰⁵, stwierdzającym, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000) – ten ostatni wyrok jest szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Ważnym, nowym elementem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kontekście tego ostatniego wyroku stała się precedensowa interpretacja art. 279 TFUE dotyczącego środków tymczasowych, stosownie do której nie podporządkowanie się przez państwo środkowi tymczasowemu może pociągnąć za sobą nałożenie kar finansowych³⁰⁶. Wkrótce potem, w postępowaniu w sprawie C-619/18 R zabezpieczenie środka tymczasowego³⁰⁷ karami finansowymi okazało się w pewnym zakresie w skuteczne.

Można zakładać, że po wyjaśnieniu przez Trybunał Sprawiedliwości zakresu swojej kompetencji w odniesieniu do praworządności, Komisja Europejska będzie konsekwentnie sięgać do procedury art. 259 TFUE wobec państw niepraworządnych, a sam Trybunał będzie stał na twardym gruncie odpowiadająca na pytania prejudycjalne.

Procedura art. 7 TUE: jest dosyć powszechnie krytykowana za opieszałość i potencjalną nieskuteczność (ze względu na międzyrządowy charakter)³⁰⁸. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że nie do końca zasadnie.

³⁰⁵ ECLI:EU:C:2018:255.

³⁰⁶ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 R Komisja/Polska, Luksemburg, 20 listopada 2017 r.

³⁰⁷ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18 R Komisja/Polska, Luksemburg, 19 października 2018 r.

³⁰⁸ Na temat tej procedury: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski* (w:) *Wniosek Komisji Europejskiej ...*, s. 37 i nast.

Jak już wspomniano, jej zasadniczym celem jest długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia praworządności. Prawie trzy-letnie polityczne postępowanie wstępne przez Komisją Europejską nie przyniosło co prawda poprawy sytuacji, ale obnażyło poczynania reżimu niepraworządnego. Zrozumienie zakresu zagrożenia, wynikającego z niepraworządności w jednym z państw przez pozostałe państwa członkowskie, ma istotne znaczenie tak z punktu widzenia dalszego przebiegu procedury art. 7 TUE, jak i podejmowania innych unijnych środków. Niezależnie od tego uruchomienie tej procedury skutkuje dwoma istotnymi następstwami:

- **politycznym:** przedłużanie się tej procedury wpływa degradująco na pozycję państwa niepraworządnego w UE, na obniżenie jego znaczenia w procesie decyzyjnym oraz jego generalną marginalizację;
- **prawnym:** w wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) Trybunał podkreślił swoiste powiązanie między różnymi procedurami unijnymi uruchamianymi wobec państwa niepraworządnego; istotne jest zwłaszcza, że dla sędziego sądu krajowego, oceniającego zagrożenia dla unijnej wspólnoty prawnej wynikające z niepraworządności w państwie członkowskim, miarodajne będą oceny zawarte w dokumentach przedkładanych przez instytucje unijne (zwłaszcza Komisję Europejską i Parlament Europejski) w ramach procedury art. 7 TUE; zakładać można, że oceny takie będą miały znaczenie również dla Trybunału Sprawiedliwości, orzekającego w trybie prejudycjalnym lub w procedurze art. 258 TFUE.

3. Elementy unijnego „systemu ochronnego”

Mając na względzie powyższe uwagi generalne, powróćmy do zasadniczego tematu, czyli budowy po stronie unijnej „systemu ochrony” wobec poczynañ niepraworządnego państwa członkowskiego. Punk ciężkości spoczywa w tym przypadku na ochronie interesów UE jako

całości, tj. przede wszystkim jej spójności, efektywności prawa unijnego oraz gwarancji umacniania ustrojowego. Należy przy tym brać pod uwagę, że praworządność w państwach członkowskich jest wspólnym mianownikiem powodzenia konstrukcji europejskiej we wszystkich tych obszarach. Z drugiej zaś strony, że - jak się okazało – członkostwo w UE nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe.

Powinien to uwzględniać unijny „system ochronny”, kierując się na osiągnięcie trzech zasadniczych celów:

- skłonienia państwa niepraworządnego do powrotu do praworządności;
- ograniczenia negatywnego wpływu państwa niepraworządnego na działanie UE oraz ograniczenia i ścisłej kontroli przepływu środków unijnych, które mogłyby wspierać poczynania reżimów niepraworządnym (w okresie, w którym istnieje szansa na powrót do praworządności w realnym wymiarze);
- eliminacji reżimów niepraworządnym z grona państw członkowskich UE, o ile nabrały one charakteru trwałego i nie istnieje realna szansa na powrót do praworządności.

Jeżeli z tego punktu widzenia spojrzymy na dotychczas sprecyzowane mechanizmy, to można ocenić, że:

po pierwsze – układają się one w pewien „system ochronny”,

po drugie – mogą służyć (z pewnymi uzupełnieniami) do realizacji wyżej nakreślonych celów (koncentrujemy się na celu drugim i trzecim).

Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój praktyki, można wskazać na następujące zasadnicze elementy unijnego „systemu ochronnego”, przy czym w tle wszystkich tych środków pozostają wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydawane w procedurze art. 259 TFUE oraz potencjalne sankcje finansowe, w przypadku nie wykonywania tych wyroków przez państwo niepraworządne:

- 1) polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE,
- 2) ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej,
- 3) ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego,
- 4) wzmocniona współpraca,
- 5) wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE,
- 6) *Exit* państwa niepraworządnego,
- 7) wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE.

Należy przy tym uwzględnić, że odwołując się do poszczególnych środków „systemu ochronnego”, Unia i pozostałe państwa członkowskie powinny brać pod uwagę ochronę interesów obywateli Unii oraz prywatnych podmiotów gospodarczych (zwłaszcza państwa niepraworządnego). Odpowiednie gwarancje w ramach procedury sanacyjnej art. 7 TUE zawiera jego ust. 3 zdanie ostatnie), niemniej gwarancje te powinny zostać rozciągnięte również na pozostałe środki „systemu ochronnego”. Jest to niezmiernie istotne z punktu widzenia społecznego wsparcia dla utrzymania członkostwa w UE w państwie niepraworządnym.

(1) **Polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE:** klamrą spinającą unijny „system ochrony” jest procedura art. 7 TUE. Następstwem etapu politycznego oraz etapu określonego w ust. 1 art. 7 TUE (stwierdzenie „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE) jest - jak wspomniano – pogłębiająca się izolacja państwa niepraworządnego w UE, związana z tym utrata zdolności koalicyjnej, a tym samym ograniczenie wpływu w unijnym procesie decyzyjnym.

Państwa niepraworządne lekceważąco podchodzą do procedury art. 7 TUE, wskazując, że przejście do etapu sanacyjnego wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 7 TUE). Są to jednak nadzieje złudne:

- w przypadku pogłębienia się niepraworządności w państwie członkowskim, pozostałe państwa członkowskie mogą paralelnie zastosować bilateralne sankcje polityczne wspólnie uzgodnione; taki wariant zastosowano w 2000 r. wobec Austrii (były to sankcje dolegliwe, polegające na radykalnym obniżeniu szczebla kontaktów międzypaństwowych)³⁰⁹;
- postanowienia ust. 2 art. 7 TUE, odwołujące się do wymogu jednomyślności w Radzie Europejskiej przyjmowane były w okresie, kiedy nie brano pod uwagę, że postępowanie może być wszczęte wobec więcej niż jednego państwa członkowskiego; w przypadku wystąpienia takiej sytuacji, procedura art. 7 ust. 2 i 3 TUE staje się iluzoryczna; może to być dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia z głosowania obu niepraworządnym państw we „wzajemnych” głosowaniach, tak aby „koalicja niepraworządnym” nie była w stanie zablokować procedury; Unia i jej państwa członkowskie wykazują w kształtowaniu procedur decyzyjnych dużą elastyczność: dość przypomnieć „kompromis luksemburski” z połowy

³⁰⁹ Zob. S. Schmahl, *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett*, *Europrecht* 2000, nr 5, s. 819 i nast.

lat 60., różne warianty „kompromisu z Janiny”, czy ostatnio „odwróconą większość kwalifikowaną”.

W przypadku skrajnie niekorzystnego rozwoju w państwie niepraworządnym, art. 7 TUE (ust. 2) umożliwia więc uruchomienie systemu sanacyjnego, w ramach którego (ust. 3) możliwe jest nawet zawieszenie prawa do głosowania w Radzie przedstawiciela państwa niepraworządnego; państwo takie traci więc swoją podmiotowość decyzyjną w UE, będąc jednocześnie zobowiązane do wykonywania wszelkich zobowiązań wynikających z członkostwa.

Z punktu więc widzenia unijnego „systemu ochronnego” procedura art. 7 TUE umożliwia stopniową marginalizację niepraworządnego państwa członkowskiego w UE, aż do całkowitego wyłączenie go z procesu decyzyjnego.

(2) Ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej: jest to problem o zasadniczym znaczeniu, bowiem przestrzeganie praworządności jest podstawą działania zasady zaufania, wzajemnego uznania i ochrony praw podstawowych; jest to fundament działania nie tylko Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, zwłaszcza współpracy sądów w sprawach cywilnych i w sprawach karnych, lecz również całego unijnego rynku wewnętrznego³¹⁰. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód rynku wspólnego, występujące w tzw. narracji politycznej państw niepraworządnych, nie uwzględniają tej zasadniczej spójności UE.

Ograniczenie szkód wyrządzanych przez państwo niepraworządne unijnej wspólnocie prawnej można osiągnąć:

- **po pierwsze** – w przypadku zastosowania sankcji określonych w ust. 3 art. 7 TUE. W wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM* (Celmer),

³¹⁰ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM („sprawa Celmer”) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE* (w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 89 i nast.

Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że w przypadku zastosowania takich sankcji sądy państw członkowskich „automatycznie” nie mogą stosować mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej objętych sankcjami;

- **po drugie** - Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że – w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać³¹¹, czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów³¹² (pierwszy etap), a następnie, czy w konkretnym przypadku nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”³¹³ (drugi etap).

Powyższy mechanizm „ochrony interesów” UE w ramach unijnej wspólnoty prawnej jest na tyle elastyczny, że powinien być wystarczający, przynajmniej w odniesieniu do państw niepraworządnych, w których wewnętrzna sytuacja polityczna rokuje możliwość powrotu do praworządności.

(3) Ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego: ma temu służyć przede wszystkim tzw. mechanizm warunkowości, który zostanie włączony do prawa unijnego wraz z przyjęciem kolejnej perspektywy finansowej (2010-2026)³¹⁴. Będzie on umożliwiał uzależnienie wypłaty unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu

³¹¹ Przypomnijmy, że dla sądu krajowego miarodajne będą dokumenty dotyczące stanu praworządności w danym państwie członkowskim, przedkładane w ramach postępowania art. 7 TUE.

³¹² Motyw 74 wyroku.

³¹³ Motyw 75 wyroku.

³¹⁴ Zob. *EU budget for the future. Sound financial management and the rule of Law*. European Commission, 2 May 2018.

praworządności w państwie członkowskim. Wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znaczenie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości³¹⁵. Natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątplenia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa.

(4) **Wzmocniona współpraca:** jest to procedura (art. 20 TUE oraz art. 326-334 TFUE) umożliwiające podjęcie przez grupę państw członkowskich (obecnie co najmniej 9) ściślejszej współpracy w dziedzinach nie objętych kompetencją wyłączną UE. Z zasady, podjęcie wzmocnionej współpracy w jakiejś dziedzinie musi być otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Niemniej występują sytuacje, w których państwa niepraworządne blokują współpracę w ważnych dziedzinach nie objętych kompetencjami wyłącznymi UE, bądź nie są zacieśnieniem takiej współpracy zainteresowane. Wówczas pozostałe państwa członkowskie, względnie ich grupa, mogą pójść dalej, nie oglądając się na państwa niepraworządne.

Dotyczy to obecnie dwóch ważnych dziedzin: polityki wobec imigrantów oraz budowy WPBiO. W tym pierwszym przypadku możliwe jest uruchomienie wzmocnionej współpracy przez grupę państw zainteresowanych wspólną polityką migracyjną (co będzie siłą rzeczy rzutowało w jakimś zakresie na reżim Schengen). W drugim przypadku chodzi o uruchomienie stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO (art. 42 ust. 6 w powiązaniu z art. 46 TUE), w istocie nakierowanej na wspólny rozwój przemysłu obronnego.

(5) **Wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE:** reforma ustrojowa Unii Europejskiej koncentruje się w coraz większym stopniu wokół reformy strefy euro. Niezależnie od

³¹⁵ Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg (weryfikacja: 29.08.2018 r.).

nastawienia do strefy euro, państwo niepraworządne objęte derogacją czasową, nie ma szans na wejście do strefy euro. Traktat z Lizbony wprowadził – poza wymogiem przestrzegania kryteriów konwergencyjnych – również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy (art. 140 ust. 2 akapit drugi TFUE). Trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało. Pozostając natomiast poza strefą euro, państwo niepraworządne samo eliminuje się z głównego nurtu debaty na przyszłość ustrojową Unii Europejskiej, natomiast z politycznego punktu widzenia – wraz z postępem konsolidacji strefy euro – spychane będzie coraz mocniej na margines procesu integracji³¹⁶.

(6) **Exit państwa niepraworządnego:** Narastająca niepraworządność w państwie członkowskim UE wywołuje generalne następstwa dwojakiego rodzaju.

- Z jednej strony, dla formacji rządzącej w niepraworządnym państwie, członkostwo w UE zaczyna być narastającym ciężarem, krępuje bowiem (czasami w sposób bardzo dotkliwy) jej działania. Zarazem drastycznie spada wpływ takiego państwa w unijnym procesie decyzyjnym. Wraz z pogłębianiem się niepraworządności zjawiska takie narastają, członkostwo w UE staje się dla państwa niepraworządnego ciężarem nie do zniesienia, co skłania do podjęcia decyzji w sprawie opuszczenia tej organizacji. Podjęcie takiej decyzji przez formację rządzącą jest o tyle ułatwione, że państwo niepraworządne z reguły nie liczy się z konsekwencjami społecznymi, ekonomicznymi, a zwłaszcza konsekwencjami w polityce zagranicznej, swoich decyzji. Nie przypadkowo narastającym tendencjom niepraworządności w państwie członkowskim UE towarzyszą diagnozy „ukrytych”, czy „pełzających” strategii *Exitu*.

³¹⁶ Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 21 i nast.

- Z drugiej strony również dla Unii Europejskiej sytuacja staje się coraz większym obciążeniem. Wynika to przede wszystkim z destruktywnego wpływu państwa niepraworządnego na unijny proces decyzyjny: co prawda większość decyzji podejmowana jest większością kwalifikowaną a państwo niepraworządne nie będzie w stanie z reguły zbudować koalicji blokującej, niemniej podstawowe decyzje ustrojowe podejmowane są jednomyślnie, w tym rewizje prawa pierwotnego - zwłaszcza Traktatów stanowiących podstawę UE; rewizja natomiast Traktatów jest główną przesłanką wprowadzenia poważniejszych reform ustrojowych UE. Narastające trudności dla UE wynikają również z rozbijania przez państwo niepraworządne spójności procesu integracji, w ramach którego współdziałanie odwołuje się do zasady wzajemnego zaufania, której podstawą jest akceptacja wspólnego systemu wartości. Państwo niepraworządne staje się z czasem „pasożytnującym” państwem członkowskim, które szkodzi Unii i pozostałym państwom członkowskim, a jednocześnie czerpie z Unii korzyści, zwłaszcza jeśli jest państwem beneficjentem. Politycy innych państw członkowskich UE znajdują się pod narastającym naciskiem własnych wyborców, którzy coraz natarczywiej stawiają pytanie o zasadność finansowania z programów wspólnych (unijnych) poczynań reżimów niepraworządných. Może więc w końcu wystąpić sytuacja, w której argumenty przemawiające za utrzymaniem w UE niepraworządnego państwa członkowskiego (geopolityczne i gospodarcze) ulegną wobec zasadniczego interesu, skupionego na utrzymaniu spójności procesu integracji i podnoszenia jego efektywności (zwłaszcza wobec wyzwań wynikających z globalizacji oraz zmian w globalnym scenariuszu sił politycznych).

Państwa, zawierając umowy międzynarodowe ustanawiające organizację międzynarodową, wprowadzają niechętnie do takich umów postanowienia precyzujące procedurę wystąpienia z danej organizacji³¹⁷,

³¹⁷ Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 171 i nast.

niemniej Unia Europejskiej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) dysponuje taką procedurą³¹⁸. Zawarta jest ona w art. 50 TUE, a w tekście (odrzuconego) Traktatu konstytucyjnego zwana była „dobrowolnym wystąpieniem z Unii”³¹⁹. Jak wiadomo procedurę wyjścia z UE uruchomiło 31 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo. Stosownie to tej procedury decyzja w sprawie wystąpienia jest autonomiczną decyzją państwa (podejmowaną zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi”). Warunki wystąpienia regulowane są w umowie międzynarodowej zawieranej między UE a państwem występującym, a wystąpienie staje się zasadniczo skuteczne po dwóch latach od notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia. Praktyka związana z *Brexitem* wskazuje również, że niezbędne jest wynegocjowanie pakietu umów międzynarodowych, które regulują przyszłe stosunki państwa występującego (już jako państwa trzeciego) z UE, umowa zawierana na podstawie art. 50 TUE jest bowiem w stanie uregulować jedynie „kwestie techniczne” wystąpienia i ewentualnie okres przejściowy³²⁰.

W przypadku państwa niepraworządnego, które decyduje się na notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia, pojawia się szereg dodatkowych, ważnych okoliczności. Zważmy bowiem, że UE miałaby wówczas do czynienia z państwem niepraworządnym, a więc niewiarygodnym i nieobliczalnym. Z tego względu Unia byłaby konfrontowana z następującymi, „dodatkowymi” problemami:

³¹⁸ Zob. J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i nast.

³¹⁹ Zob. art. I-60 Traktatu konstytucyjnego. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 341.

³²⁰ Zob. Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. 14 November 2018 TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

- Podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia jest w art. 50 TUE zastrzeżone do autonomicznej kompetencji państwa występującego, ma ona być podejmowana zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi” (ust. 1), a organy unijne oraz inne państwa członkowskie nie mogą wywierać wpływu na podjęcie lub nie takiej decyzji³²¹. Powstaje jednak pytanie, czy w państwie niepraworządnym, nie respektującym woli większości społeczeństwa, w którym zarazem atrapa sądu konstytucyjnego nie jest w stanie badać konstytucyjności, czyli zgodności z konstytucją, procedury podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia, decyzja taka powinna być „po stronie unijnej” respektowana? Wydaje się, że Unii nie pozostawałoby nic innego.
- Negocjacje z państwem niepraworządnym miałyby natomiast wpływ na treść umowy w sprawie wystąpienia, zawieranej na podstawie art. 50 TUE. Po stronie UE dążono by bez wątpienia do tego, by jej przedmiot ograniczał się do spraw „technicznych” na minimalnym, niezbędnym poziomie, z jak najszybszym zakończeniem wszelkich płatności, w tym transferów z budżetu UE do państwa niepraworządnego oraz do utrzymaniu relacji handlowych na podstawowym poziomie.
- To samo można powiedzieć o tzw. umowach towarzyszących. Z góry można wyłączyć w stosunku do państwa niepraworządnego modele, które były rozważane w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, a więc model Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tzw. model szwajcarski, czy jedną z formuł stowarzyszenia³²². Wszystkie one

³²¹ Inną sprawą jest, że w przypadku Zjednoczonego Królestwa wynegocjowano tzw. Nowe porozumienie (zawierające dalsze, istotne wyłączenia na rzecz ZK), które miało ułatwić podjęcie w referendum decyzji na rzecz pozostania w UE. Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE 2016 C 69/1. Postanowienia tego porozumienia wygasły w dniu notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo decyzji w sprawie wystąpienia z UE.

³²² Na przykład: J. Matthes, B. Busch, *What next after Brexit? Considerations regarding the future relationship between the EU and the UK*, IW policy paper No. 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 12 December 2016.

zakładają bowiem wzajemne zaufanie oraz respektowanie wspólnej aksjologii, wszystkie wychodzą znaczenie poza formułę wyłączenie regulacji handlowych (na przykład umowy stowarzyszeniowe nowej generacji odnoszą się nie tylko do liberalizacji handlu, przewidują stopniowe wprowadzanie innych swobód, ważnych elementów Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej).

Relacje państwa niepraworządnego z Unią Europejską po wystąpieniu sprowadzałyby się natomiast do określenia stosunków handlowych na podstawowym poziomie (być może więc byłoby możliwe zawarcie stosownych regulacji w umowie negocjowanej w ramach art. 50 TUE, Wspólna Polityka Handlowa objęta jest bowiem wyłączną kompetencją Unii). Natomiast inne dziedziny (współpraca gospodarcza w obszarach wychodzących poza wymianę handlową, współpraca w dziedzinach PWBIS, współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa WPZiB oraz WPZiO) byłaby przedmiotem różnego rodzaju ustaleń i porozumień *ad hoc*, w zależności od sytuacji.

(7) **Wykluczenie państwa niepraworządnego:** możliwość kumulacji czynników, o których mowa była wyżej, zwłaszcza zaś przekroczenie przez państwo niepraworządne granicy, za którą zaczyna się państwo autorytarne, powinna skłaniać do rozważenia również możliwości wykluczenia (wyrzucenia) takiego państwa z grona państw członkowskich UE. Statuty szeregu organizacji międzynarodowych zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Zarówno brzmienie stosownych postanowień, jak i związana z nimi praktyka wskazują, iż chodzi o sytuacje, w których wykluczane państwo członkowskie „uporczywie” narusza podstawowe zasady działania organizacji oraz prawa człowieka³²³.

³²³ Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne ...*, s. 169 i nast.

Unia Europejska należy do tych organizacji międzynarodowych, których statut (Traktaty stanowiące podstawę UE) nie zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Słusznie podkreśla się, że brak w statucie organizacji takich postanowień stwarza „stan niepożądanego próżni prawnej”, niemniej nie uniemożliwia pozbycia się z grona państw członkowskich państwa, które uporczywie łamie podstawowe zasady działania danej organizacji. W Unii Europejskiej do zasad tych należy bez wątpienia katalog wspólnych wartości wymieniony a art. 2 TUE, łącznie z praworządnością, których przestrzeganie ma zasadniczy wpływ na wiarygodność zasady wzajemnego zaufania, a to z kolei jest osnową działania unijnego rynku wewnętrznego, PWBIS oraz innych unijnych dziedzin współdziałania.

Zwraca się zasadnie uwagę, że przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej należy uwzględnić różnice związane z charakterem danej organizacji³²⁴: inaczej wyglądają okoliczności podejmowania takiej decyzji w organizacjach globalnych, nakierowanych na powszechność członkostwa, co ma służyć utrzymywaniu kontaktów nawet w przypadku istotnych różnic między państwami członkowskimi, czy naruszaniu norm prawa międzynarodowego przez jedno z nich, a inaczej należy oceniać okoliczności, które mogą prowadzić do wykluczenia, w przypadku organizacji regionalnych, gospodarczych, a zwłaszcza takich jak Unia Europejska, która stanowi obecnie przykład chyba najwyższego stopnia współdziałania integracyjnego państw.

Tak więc w skrajnym przypadku wchodziłoby w grę wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE, przy czym należałoby się odwołać do powszechnego prawa międzynarodowego. Prawo zwyczajowe w tej mierze zostało skodyfikowane w postanowieniach art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³²⁵. Stosownie do tych postanowień „istotne naruszenie” traktatu wielostronnego (przy czym pod

³²⁴ Tamże, s. 170.

³²⁵ Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik. Szerzej: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 438 i nast.

pojęciem „istotnego naruszenia” rozumie się m.in. naruszenie „postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu” – art. 60 ust. 3 lit. b) Konwencji) upoważnia pozostałe strony tego traktatu do spowodowania jego wygaśnięcia w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, przy czym stosowna decyzja musi zostać podjęta „w drodze jednomyślnego porozumienia” (art. 60 ust. 2 Konwencji).

Przepisy art. 60 Konwencji mówią również o możliwości „zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części”, niemniej ten przypadek regulowany jest w postanowieniach art. 7 TUE (ust. 3). Postanowienia art. 7 TUE przewidują możliwość zawieszenia jedynie „niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów ..., łącznie z prawem do głosowania ...”. Tak więc postanowienia art. 60 Konwencji mogłyby ewentualnie służyć jako podstawa zawieszenia członkostwa jako takiego w UE. Nie wydaje się jednak, aby – ze względu na zakres skutków związanych z członkostwem w UE – prowizoryczne decyzje o tak szerokim zasięgu miały sens z punktu widzenia Unii. Pewne punkowe działania, dobrane tak, aby były dolegliwe dla formacji politycznej wprowadzającej rządy niepraworządne, lecz nie wyrządzały samej Unii zbyt znaczących szkód, mogą być zasadne (wystarczającą podstawę prawną w takim zakresie tworzą postanowienia w art. 7 TUE). Natomiast skrajnym przypadku Unia musiałaby sięgnąć nie do mechanizmu zawieszenia członkostwa państw niepraworządnego, lecz do jego wykluczenia z UE.

Wykluczenie państwa członkowskiego z UE byłby przypadkiem skrajnym, który wywoływałby szereg istotnych pytań i problemów. Niemniej należy brać pod uwagę, że – mimo braku procedury wykluczenia w Traktatach stanowiących UE – Unia Europejska jest tworem prawa międzynarodowego, jest ustanowiona na mocy umów międzynarodowych, które mogą być zmieniane co do zasady jedynie na podstawie umów międzynarodowych (traktatów rewizyjnych), a akcesja do Unii nowego państwa również zasadza się na umowie międzynarodowej (traktacie akcesyjnym). W skrajnym więc przypadku, nie regulowanym Traktatami, państwa członkowskie mogłyby więc odwołać się do powszechnego prawa międzynarodowego i podjąć wspólnie decyzje o charakterze

międzynarodowoprawnym (umowę międzynarodową) w sprawie wykluczenia.

Oczywiście musiałyby zostać spełnione podstawowe warunki, do których należy również konieczność respektowania postanowień traktatu, mających zastosowanie w przypadku jego naruszenia (ust. 5 art. 60 Konwencji). W przypadku Traktatów stanowiących podstawę UE będzie to procedura art. 7 TUE oraz procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości. Nim państwa członkowskie mogłyby podjąć decyzje w sprawie wykluczenia jednego z nich z grona państw członkowskich, państwo takie musiałoby odmówić podporządkowania się wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości, a poszczególne etapy procedury art. 7 TUE nie przynosiłyby następstw w postaci likwidacji niepraworządności w tym państwie. Oczywiście pozostaje jeszcze ważny element „trwałości” (czy „nieodwracalności”) stanu niepraworządności, które podlegałyby ocenie politycznej państw podejmujących decyzję w sprawie wykluczenia.

Uwzględniając wszystkie negatywne okoliczności, związane z taką sytuacją, podjęcie decyzji o wykluczeniu państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich, miałoby z punktu widzenia UE szereg aspektów pozytywnych, zwłaszcza w porównaniu do warunków art. 50 TUE - wystąpienia (*exitu*) takiego państwa:

- decyzja o pozbyciu się państwa niepraworządnego podejmowana byłoby jedynie przez pozostałe państwa członkowskie (bez potrzeby prowadzenia negocjacji z państwem niepraworządnym);
- podejmowałyby one samodzielnie nie tylko decyzję w sprawie wykluczenia; środki unijne (a więc podejmowane już bez państwa niepraworządnego) określałyby zasadnicze skutki prawne wykluczenia;
- konsekwencje finansowe byłyby umiarkowane: w grę wchodzi państwa beneficjenci, które więcej otrzymują z budżetu unijnego, niż wpłacają; poza tym „utrzymywanie” państwa niepraworządnego w

UE wiązałoby się z narastającymi kosztami politycznymi dla UE i pozostałych państw członkowskich;

- państwa beneficjenci, to państwa słabe gospodarczo, sprawiające kłopoty w działaniu unijnego rynku wewnętrznego (dumping socjalny, żywiłowy przepływ osób), wykluczenie takiego państwa nie powodowałoby niekorzystnych skutków dla funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego, tym bardziej że nacisk imigracyjnym mógłby być wykorzystywany do kontrolowanej migracji wykwalifikowanej siły roboczej;
- regulacja stosunków między UE a państwem wykluczonym regulowana byłaby porozumieniami *ad hoc*, w zależności od okoliczności i potrzeb;
- wykluczenie państwa z UE byłoby jednoznaczne ze stwierdzenie popełnienia przez to państwo deliktu w rozumieniu prawa unijnego oraz szerzej w rozumieniu prawa międzynarodowego; na takim państwie ciążyłaby więc odpowiedzialność wobec roszczeń odszkodowawczych UE, pozostałych państw członkowskich oraz podmiotów gospodarczych i osób prywatnych.

4. Konsolidacja i usprawnienie unijnego „mechanizmu ochronnego”

Dotychczasowe doświadczenia praktyczne pozwalają również sprecyzować w pewnym stopniu postulaty uzupełnienia istniejących obecnie procedur względnie umocnienia innych elementów unijnego „systemu ochronnego” wobec państwa niepraworządnego.

Jak się wydaje procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, nie wymagałyby korekty. Natomiast istotne wnioski wynikają w stosunku do procedury art. 7 TUE, która zresztą była uzupełniana w Traktacie z Nicei, a następnie o wstępny etap polityczny.

Procedura ta jest też przedmiotem krytyki i licznych postulatów w doktrynie³²⁶.

Spośród tych postulatów na uwagę zasługują przede wszystkim propozycje umocnienia roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie Trybunał czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 TFUE). Procedura art. 7 TUE zyskały by znacznie na efektywności, gdyby to Trybunał Sprawiedliwości podejmował decyzję w sprawie stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (ust. 1) oraz „poważnego i stałego naruszenia” (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji (w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej – Rady Europejskiej).

Drugim obszarem, w którym pożądanym byłoby sprecyzowanie konkretnych mechanizmów, jest przepływ unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. Jak wspomniano, mechanizm warunkowości zostanie zapewne wprowadzony środkami unijnego prawa pochodnego. Kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Do tego dochodzą dwa dalsze istotne postulaty:

- uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego (w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w

³²⁶ W polskiej literaturze sumuje te poglądy D. Adamiec, *Nowe Ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia państwa prawnego –zapowiedź zmian traktatowych*, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 110 i nast.

wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT)³²⁷;

- oraz szerszy postulat – przejęcia nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi przez instytucje unijne (w ramach unii bankowej).

Jak się wydaje, w świetle powyższych rozważań nabiera sensu postulat wprowadzenia do Traktatów procedury wykluczenia państwa z grona państw członkowskich i – być może – również procedury wykluczenia państwa ze strefy euro (przy pozostaniu takiego państwa w UE)³²⁸.

5. Refleksje końcowe

Znalezienie metod naprawy sytuacji w sferze wewnętrznej państwa po obaleniu reżimu niepraworządnego spędza sen z oczu prawnikom. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że problem będzie znacznie mniej dolegliwy w odzyskaniu pozycji państwa w środowisku międzynarodowym. Zapewne jest w takim założeniu dużo racji, przynajmniej jeśli chodzi o sytuację, w której „przetrzymano by” państwo niepraworządne w gronie państw członkowskich UE. Ostatecznie sieć umów międzynarodowych pozostaje bez zmian, a w przypadku członkostwa w UE - unijne *acquis*.

Niemniej istotą działania Unii jest wzajemne zaufanie, które w unijnym procesie decyzyjnym wyraża się w zdolności do tworzenia koalicji. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około dziesięciu lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie akcesu. Obecnie, reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała również długo. Decyzja w sprawie „dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich

³²⁷ Zob. *Prokuratura Europejska bez Polski*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. https://ec.europa.eu/poland/news/170608_prosecutor_s_office_pl (weryfikacja: 26.11.2018 r.).

³²⁸ Zob. T. Petch, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis. Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Kluwer Law International 2014, zwłaszcza s. 147 i nast.

łatwa, obciążona byłaby dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych przeciwników tej decyzji, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu³²⁹. Obawy te odżyły obecnie, a droga powrotu do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą – obawą przed recydywą stanu niepraworządnego.

Sytuacja byłaby znacznie trudniejsza w przypadku wystąpienia względnie wykluczenia. Wówczas jedyną drogą powrotu do UE byłoby podjęcie ponownie negocjacji akcesyjnych (procedura art. 49 TUE). W przypadku państwa, które wystąpiło z UE, wyraźnie zastrzegają to postanowienia ust. 5 art. 50 TUE. Tym bardziej dotyczyłoby to państwa wyrzuconego w Unii. Uprzednie członkostwo ułatwiłoby oczywiście spełnienie standardu unijnego, koniecznego do zawarcia traktatu akcesyjnego. Można spekulować, czy państwo, które wyzwoliło się od reżimu niepraworządnego, korzystałoby z taryfy ulgowej w toku negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza co do ich tempa. Z pewnością kryterium istnienia trwałych instytucji gwarantujących ustój demokratyczny podlegałoby wnikliwej weryfikacji i uzupełnione byłoby analizą sytuacji wewnętrznej politycznej.

Mogłoby jednak stać się zupełnie inaczej. Państwa członkowskie „starej” Europy zapewne rozważałyby ponownie bilans zysków, kosztów i ryzyka. Nie można wykluczyć, że przeważałoby pogląd, iż ryzyko i koszty ponownego przyjęcia do UE są zbyt duże, a okres „upewniania się” co do trwałości przywróconej praworządności można gwarantować zaawansowanym rodzajem stowarzyszenia, a nie ponownym członkostwem w UE.

³²⁹ Zob. Wstaliśmy z kolan i uderzyliśmy się w głowę. Wywiad z M. Grela

