

Jacek Saryusz-Wolski
Oligarchiczne superpaństwo czy równowaga instytucjonalna.
Konkurencyjne koncepcje przyszłości Unii Europejskiej

VI Seminarium Europejskie IDR
Instytucje Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki zmian
Kazimierz nad Wisłą, 10 marca 2023 r.¹

Zacznę od diagnozy, tj. omówienia sytuacji obecnej i przedstawienia charakterystyki UE, którą określam jako oligarchiczne superpaństwo w budowie.

Następnie przedstawię alternatywną wizję, czyli Unię opartą na równowadze instytucjonalnej.

W trzeciej części wskażę pola do działania i scharakteryzuję instrumenty jakich można użyć, aby powstrzymać realizację niekorzystnej wizji, a promować koncepcję właściwą.

I. Oligarchiczne superpaństwo

Dzisiaj w ramach UE obserwujemy szereg niebezpiecznych działań i tendencji centralizacyjnych, które jasno wskazują, że to właśnie ta koncepcja jest promowana przez tzw. unijny *mainstream* (główny nurt sił politycznych i krajów), którą nazwę „grupą trzymającą władzę”. Należy podkreślić, że wbrew częściowo zamierzonej konfuzji terminologicznej w unijnym dyskursie, proces, którego jesteśmy

¹ Tekst zaktualizowany na stan z dnia 06.06.2023 r.

świadkami to tak naprawdę centralizacja, a nie federalizacja. W przypadku federalizacji, gdzie części składowe są równoprawne, czy prawie równoprawne, system opiera się na równowadze - tak funkcjonuje to np. w systemie szwajcarskich kantonów, amerykańskich stanów i niemieckich landów. Natomiast scentralizowane oligarchiczne superpaństwo (czyli jedni rządzą, a drudzy są rządzeni, hegemon i peryferie) opiera się na głębokich nierównościach oraz na logice siły i przymusu.

Czym charakteryzuje się oligarchiczne superpaństwo w budowie?

Otóż po pierwsze brak jest w systemie unijnym odpowiednich środków kontroli i równowagi tzw. *checks and balances*. Nie funkcjonują mechanizmy, które mogłyby skutecznie bronić interesów mniejszych i średnich państw. Zamiast tego mamy do czynienia z tendencją do kreowania wewnątrzunijnego koncertu mocarstw, swoistego unijnego dyrektoriatu, który opiera się na znowie dużych państw i ich akolitów oraz wykluczeniu pozostałych.

W tle tej dominacji unijnego dyrektoriatu powstały sprzyjające warunki dla nieuczciwych praktyk i nieprawidłowości, takich jak korupcja, konflikty interesów, handel wpływami, płatna protekcja, uzurpacja kompetencji.

Przykłady takich praktyk są liczne, jak ostatnia afery korupcyjna (*Qatargate*), oraz działania opisane w 2021 r. przez redaktora Quatremer'a na łamach *Libération*, dotyczące Europejskiego

Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiej Partii Ludowej i Komisji Europejskiej².

Kolejnym elementem jest fakt, że w Unii miejsce na dialog jest systemowo ograniczone. Irlandzki politolog, profesor Peter Mair, w swoim artykule z 2007 r. pt. "Political Opposition and the European Union" pisał o tym, że w Unii nie została wykształcona zorganizowana opozycja polityczna, co czyni UE demokracją nie w pełni rozwiniętą, ułomną i niedojrzałą³. W obecnej Unii brak wykształconej opozycji politycznej, czy wręcz brak przyzwolenia na istnienie takowej, przekłada się na prowadzenie antydemokratycznej polityki kordonu sanitarnego, która polega na izolowaniu, wykluczaniu i wyłączeniu z procesu decyzyjnego tych sił politycznych, partii, czy grup, z którymi nie zgadza się polityczny główny nurt, tzw. *mainstream*. W języku publicystycznym nazwałbym to miękkim bolszewizmem.

W formule tej nie funkcjonuje dialog, natomiast widoczne jest systemowe przyzwolenie na używanie siły, czego przejawem jest praktykowana szeroko przemoc polityczna, instytucjonalna, prawna i finansowa.

² Zob. Quatremer Jean, *Fraudes à la tête de la Cour des comptes européenne*, "Libération", https://www.liberation.fr/international/fraude-au-sommet-de-la-cour-des-comptes-europeenne-20211126_UGCXGTDBNNHUDNOEVCEWG2AONO/, 26.11.2021;

Quatremer Jean, *La Cour des comptes européenne débloque, les conservateurs font bloc*, "Libération", https://www.liberation.fr/international/europe/la-cour-des-comptes-europeenne-debloque-les-conservateurs-font-bloc-20211201_AD6TVYA VXFBD3GZWINUZNZS3GE/, 01.12.2021;

Quatremer Jean, *Conflits d'intérêts et trafics d'influence au sommet de l'UE : des juges et commissaires à l'éthique en toc*, "Libération", https://www.liberation.fr/international/europe/dans-les-hautes-spheres-de-lunion-europeenne-des-commissaires-et-des-juges-a-lethique-en-toc-20211201_63AW5LPZPNE23NNCMADOXNSGEM/, 01.12.2021.

³ Mair Peter, *Political Opposition and the European Union*, "Government and Opposition" 42, 2007, nr 1, s. 1–17, <http://www.jstor.org/stable/44483177>.

Przykładem takiej przemocy jest wymuszanie na nieposłusznych i niepokornych państwach uległości, poprzez celowe włączanie do pakietu negocjacyjnego dwóch lub kilku nawet pozornie niezwiązanych obszarów politycznych, aby uzyskać pożądany efekt kosztem danego państwa (w literaturze opisywany jako tzw. *issue linkage*), często w drodze szantażu. Możemy to obserwować na przykładzie blokady polskiego KPO.

W efekcie, strukturalny brak równowagi w UE oraz powiązana z nim systemowa skłonność do selektywnego stosowania polityki siłowej i penalizacji, prowadzą do oligarchicznej i antydemokratycznej centralizacji Unii. Przejawem tego jest proces kroczącego zawłaszczenia i uzurpacji kompetencji przez instytucje unijne. W skrócie chodzi tutaj o pełzające, stopniowe i bezprawne przejmowanie kompetencji przez instytucje unijne kosztem państw członkowskich (tzw. *competence creep*)⁴. Celem tego procesu jest pozatraktatowa zmiana ustroju UE i budowa oligarchicznego superpaństwa. Mamy w tym przypadku do czynienia z jawnym naruszeniem przez instytucje unijne, zwłaszcza Komisję, PE i TSUE, 4-ch zasad: przyznania, pomocniczości, proporcjonalności i bliskości. Zasady te wynikają bezpośrednio z Traktatów, a granice kompetencji są uregulowane bardzo klarownie w art. 5 TUE. Zarówno państwa

⁴ Zob. Garben Sacha, *Competence Creep Revisited*, "JCMS: Journal of Common Market Studies" 57, 2019, nr 2, s. 205– 222. <https://doi.org/10.1111/jcms.12643>; Garben Sacha, *From sneaking to striding: Combatting competence creep and consolidating the EU legislative process*, "European Law Journal" 26, 2020, nr 5-6, s. 429-447, <https://doi.org/10.1111/eulj.12408>

członkowskie, jak i instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania tych zasad, czego ostentacyjnie nie czynią.

Tyle w kwestii zobowiązań formalno-traktatowych. Praktyka wygląda całkiem inaczej, czego dowodem jest agresywna ingerencja instytucji unijnych w organizację wymiaru sprawiedliwości wybranych państw członkowskich (np. Polski) w celu bezprawnego wymuszania zmian, w tym z użyciem finansowego szantażu. Jest to oczywiste działanie *ultra vires* i gwałcenie traktatów.

Działanie *ultra vires* wpisuje się w główny ukryty polityczny cel ingerencji, czyli socjotechniczne wmówienie opinii publicznej w Polsce i UE, że sądy to kompetencja UE (choć to nieprawda), by ułatwić dalsze bezprawne ingerencje i później już zapisaną w nowym traktacie zmianę ustroju UE.

Oprócz procesu pozatraktatowej, faktycznej zmiany ustroju UE w celu stworzenia oligarchicznego superpaństwa, mamy do czynienia z działaniami mającymi na celu wymuszenie zmian traktatów w duchu centralizacyjnym, przejście od Unii suwerennych państw do unijnego superpaństwa, o swoistej autonomicznej suwerenności odebranej państwom i pozbawionej demokratycznej kontroli i nadzoru.

Oto kilka przykładów:

Po pierwsze, Konferencja o „Przyszłości Europy” była wielkoskalowym socjotechnicznym eksperymentem i manipulacją, która miała na celu legitymizację przejmowania kompetencji przez

Unię oraz podważenie porządku prawnego i politycznego UE. W takim duchu należy też interpretować niektóre z rekomendacji Konferencji, w tym postulaty dotyczące likwidacji zasady jednomyślności w głosowaniach w Radzie, oraz dalszy transfer kompetencji z poziomu narodowego na poziom unijny.

Kolejnym instrumentem wymuszania zmian traktatowych jest logika wykorzystywania kryzysów do pogłębiania centralizacji. W instytucjach unijnych takich jak Parlament Europejski oraz na forum Konferencji o „Przyszłości Europy” instrumentalizuje się kryzysy takie jak pandemia koronawirusa czy wojna na Ukrainie, twierdząc, że wymagają one nowych uprawnień dla UE oraz reformy procesu decyzyjnego. Stąd też postulaty, aby przyznać Unii kompetencje np. w dziedzinie ochrony zdrowia oraz zlikwidować zasadę jednomyślności w głosowaniu w Radzie w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Inicjatorzy tych pomysłów podchodzą do kryzysów w sposób bardzo jednowymiarowy i instrumentalny, nie analizując przy tym rzeczywistych przyczyn braku efektywnej polityki Unii. Dla nich odpowiedzią na każdy kryzys jest potrzeba tzw. głębszej integracji, co oznacza centralizację. W praktyce, obecne traktaty dają dużo możliwości działania, a prawdziwą przyczyną słabości Unii jest brak politycznej woli, obstrukcja oraz egoizm największych państw członkowskich, Niemiec i Francji. Należy pamiętać o tym, że zniesienie prawa weta wzmocni duże państwa członkowskie, które same dla siebie faktyczne weto zachowują dzięki ich przewadze, którą zawdzięczają populacyjnej wadze ich głosu, uzupełnionej przez ich

klientelistycznie nastwionych akolitów, oraz osłabi wyraźnie średnie i małe państwa Unii.

Następnym mechanizmem wymuszania zmian traktatowych jest warunkowanie rozszerzenia Unii, przede wszystkim w kontekście Ukrainy, potrzebą reformy Traktatu Lizbońskiego. To pułapka i zarazem szantaż, upraszczając: albo zgoda na unijne superpaństwo, albo blokada akcesji Ukrainy. Oczywiście oczekiwany kierunek reformy traktatu jest jeden: to dalsza centralizacja, co przejawia się w starym hasle „pogłębienie przed rozszerzeniem” (*deepening before widening*). Chodzi tutaj przede wszystkim o ograniczenie lub wręcz zniesienie zasady jednomyślności, co ma na celu ułatwienie procesu centralizacji. Aby osłabić opór państw i opinii publicznej w oficjalnej narracji nie ma mowy o centralizacji, ale mówi się o konieczności „usprawnienia procesu decyzyjnego”, aby Unia działała bardziej efektywnie. Jest to jednak tylko kamuflaż, pozór i przykrywka dla realizacji interesów Niemiec i Francji, które promują ten postulat jako kolejny krok w kierunku „coraz ściślejszej Unii” i uzurpują sobie rolę prymusów integracji. Ich prawdziwą intencją jest jednak ograniczenie wpływu średnich i małych państw członkowskich oraz wzmocnienie zdominowanych przez grupę trzymającą władzę instytucji unijnych. Postępująca centralizacja Unii może przynieść Francji i Niemcom podwójne korzyści: bezpośrednie, poprzez dalsze wzmocnienie ich pozycji na poziomie międzyrządowym, co przejawia się na forum Rady, oraz pośrednie, dzięki zwiększeniu ich wpływu na poziomie ponadnarodowym, który realizuje się poprzez oddziaływanie tych

państw na tzw. wspólnotowe mechanizmy i instytucje unijne jak Komisja Europejska i Parlament Europejski.

Warto tutaj też podkreślić, że w dyskursie dotyczącym likwidowania lub ograniczanie zasady jednomyślności coraz większy nacisk jest kładziony na kwestie klauzul pomostowych, tzw. passerelle, które umożliwiają przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną. W swoim artykule pt. „How to trigger treaty change”, Andrew Duff zasugerował, aby rozpocząć reformę traktatów od zmiany art. 48 ust. 7 TUE, który dotyczy ogólnie klauzuli pomostowej⁵. Zmiana miałaby polegać m.in. na zniesieniu trzeciego akapitu art. 48 ust. 7 TUE, co wyeliminowałoby możliwość zablokowania „passerelli” przez parlament narodowy w dowolnym państwie członkowskim⁶.

II. Alternatywna wizja Unii

Alternatywna wizja Unii, wierna korzeniom i pierwotnym założeniom integracji europejskiej, oparta jest na równowadze instytucjonalnej. Kontrpropozycja, którą promuje Polska oraz Grupa EKR (frakcja Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim), bazuje na równowadze instytucjonalnej, opartej o zasady pomocniczości oraz proporcjonalności. Omówiłem te zagadnienia dokładnie w swoim dokumencie roboczym

⁵ Duff Andrew, *How to trigger treaty change*, “European Policy Centre”, <https://www.epc.eu/en/publications/How-to-trigger-treaty-change~483654>, 10.05. 2022.

⁶ Ibidem.

przygotowanym w ramach Komisji Konstytucyjnej PE dot. zasad pomocniczości i proporcjonalności na potrzeby „Konferencji w Sprawie Przyszłości Europy”⁷.

Należy podkreślić, że nie ma potrzeby zmiany traktatów, aby poprawić funkcjonowanie Unii. Wystarczy, aby instytucje unijne same zaczęły szanować przepisy już zawarte w traktatach oraz wykazywały niezbędną wolę polityczną do działania.

Obserwując coraz śmielsze próby wprowadzania i utrwalania nowego porządku tj. oligarchicznego superpaństwa, proponuję konkretne kroki.

Należy przeprowadzić całościowy przegląd polityk UE, by zbadać ich zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto należy wprowadzić mechanizm okresowego przeglądu polityk EU, tak by nie dopuszczać do nowych naruszeń zasad pomocniczości i proporcjonalności. Podobne rozwiązanie zaproponowałem jako członek grupy roboczej PE, „European Parliament 2024” ustanowionej w ramach prac nad reformą Parlamentu po aferze Qatargate. Otóż każdy dokument unijny powinien zawierać klauzulę kompetencyjną wskazującą na źródło w traktacie. Jasno pokazałoby to jak wiele obszarów jakimi zajmuje się Parlament Europejski nie ma podstawy prawnej w traktatowych kompetencjach Unii. Studium wykonane na potrzeby grupy Europejskiej Partii Ludowej wskazały, że 80% spraw będących przedmiotem prac PE była poza kompetencjami Unii, a tylko

⁷ Saryusz-Wolski Jacek, *Working Document on the principles of subsidiarity and proportionality*, Committee on Constitutional Affairs in the European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238545/1231923EN.pdf>, 07.07.2021.

20% mieściła się w ramach tych kompetencji.

Zwróciłem się do kierownictwa Parlamentu, żeby powtórzyć tego typu oszacowanie. Na chwilę obecną służby badawcze PE asekuracyjnie odmówiły, ze względu na obawy polityczne.

Narastająca centralizacja EU jest wyraźnie sprzeczna z literą i duchem traktatów, z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. W systemach federalnych pomocniczość i federalizm są co prawda silnie powiązane, ale system UE jest znacznie bardziej złożony i stale ewoluuje, dlatego zasada pomocniczości powinna być szczególnie traktowana i prawidłowo oraz w pełni stosowana. Obecnie to nie jest ta Unia, do której aspirowaliśmy i wchodziliśmy. Trzeba zapewnić bardziej zrównoważony, wielopoziomowy system sprawowania rządów, wyposażony w mechanizmy kontroli i równowagi, aby zapobiec nadmiernej centralizacji i zapewnić utrzymanie władzy blisko obywateli, zgodnie z traktatową zasadą bliskości zawartą w art. 10 TUE oraz poddanie jej demokratycznej kontroli.

Władze krajowe nie są obecnie wystarczająco zaangażowane w procesy kształtowania polityki UE, niewystarczająco też domagają się włączenia w te procesy. Biorąc pod uwagę zawarte w art. 4 ust. 2 TUE zobowiązanie traktatowe dotyczące poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, należy uczynić więcej, aby zwiększyć udział władz krajowych w kształtowaniu polityki UE.

III. Konkretne działania

Można zaproponować szereg konkretnych rozwiązań.

Po pierwsze, jednym z takich mechanizmów stawiania oporu centralizującej się Unii jest tarcza konstytucyjna, którą buduje dzisiaj polski TK, za co jest tak bardzo atakowany. Taki właśnie sens ma jego kluczowy wyrok z 14 lipca 2021 r. mówiący, że Unia nie może działać „*ultra vires*” – wykraczać poza swoje traktatowo określone kompetencje, a jeśli tak działa, to jest to bezprawne i nie ma mocy wiążącej państwa członkowskie.

W ramach Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego uczestniczę jako jeden z 6-ściu współsprawozdawców w pracach nad Raportem ws. zmian traktatów UE, zgodnie z procedurą art. 48 TUE. Jest ona niezbędnym warunkiem uruchomienia przez Radę dalszej procedury zmiany Traktatu, w postaci zwołania Konwentu, a potem ewentualnie Konferencji Międzynarodowej. Nad tym dokumentem pracuje grupa pod kierownictwem Guy Verhofstadta, (który nb. sam się mianował tzw. sprawozdawcą wykonawczym).

Jak można było przewidzieć, propozycje wszystkich grup politycznych PE, z wyjątkiem EKR-u, i nieuczestniczącej w pracach grupy ID (Tożsamość i Demokracja), realizują "centralistyczny" program polityczny, polegający na przekazaniu coraz większych kompetencji na szczebel UE. Nazywa się to polityką "federalistyczną", choć w istocie jest to podejście czysto centralistyczne, ponieważ nie ma na celu przyczynienia się do równowagi między dwoma poziomami, UE i

państwami członkowskimi, tak jak miałyby to miejsce w systemie federalnym. To centralistyczne podejście zakłóca równowagę na korzyść szczebla UE i oddala się od takich traktatowych zasad jak pomocniczość i proporcjonalność i bliskość.

Jednym z rozwiązań jakie proponuje jest wprowadzenie na poziomie unijnym mechanizmu, tzw. czerwonej kartki, nakazującego obowiązkowe odstąpienia od proponowanej unijnej legislacji, w przypadku sprzeciwu większości parlamentów narodowych.

Proponuję również, choć jest to najtrudniejsza, ale zarazem najważniejsza propozycja, stworzenie izby kontrolnej i odwoławczej wobec werdyktów TSUE, bo dzisiaj takowej brak. To zresztą unikatowe odejście od podstawowych zasad prawnych naszej cywilizacji - prawa do odwołania i zasady dwuinstancyjności. Proponuję zatem, żeby w ramach TSUE powołać Izbę Subsydiarności, złożoną z prezesów narodowych Trybunałów Konstytucyjnych.

Z politycznego punktu widzenia jednym z kluczowym tematów, który jest przedmiotem tego Raportu jest reforma instytucjonalna Unii w tym systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (Rada).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w zależności od rodzaju sprawy Rada Unii Europejskiej podejmuje swoje decyzje poprzez:

- większość kwalifikowaną;
- jednomyślność;
- zwykłą większość (tj. 14 Państw Członkowskich głosuje „za”).

Art. 16 ust. 4 TUE określa, że większość kwalifikowana jest uzyskana przy jednoczesnym spełnieniu poniższych dwóch warunków:

- 55% Państw Członkowskich głosuje „za” (tj. 15 Państw Członkowskich spośród 27 Państw Członkowskich);
- Państwa Członkowskie głosujące „za” reprezentują co najmniej 65% ludności Unii.

Istnieje również tzw. mniejszość blokująca, która zostaje osiągnięta gdy co najmniej 4 Państwa Członkowskie reprezentujące co najmniej 35% ludności UE wyrażą swój sprzeciw.

W praktyce obecny system głosowania w Radzie sprzyja rządowi duopolu Niemiec i Francji, które mają razem 33,75% ludności UE. Opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię znacznie wzmocniło wspomniany wyżej duopol największych państw. Powoduje, że głos obywatela UE z państw takich jak Niemcy czy Francji ma większe znaczenie niż głos obywatela z Polski lub innego państwa członkowskiego. Głównym celem ewentualnych zmian w systemie głosowania powinno być zapewnienie równej reprezentacji obywatelom UE oraz przywrócenie równowagi instytucjonalnej między Parlamentem Europejskim a Radą.

W ramach zmian systemu głosowania w Radzie Guy Verhofstadt zaproponował spłaszczenie różnic między siłą głosów w Radzie poszczególnych państw, co przypomina w swym założeniu system pre-nicejski. System ten oparty byłby na modelu Bundesratu. Zgodnie z nim Państwa Członkowskie byłyby podzielone na 4 kategorie (w oparciu o liczbę ludności), do których byłaby przypisana określona

waga głosu. Przedstawiono 3 różne warianty tego modelu z różnymi wagami głosów dla 4 kategorii.

W ramach alternatywnych propozycji G. Verhofstadta uwzględniono również metodę tzw. Kompromisu Jagiellońskiego. Zgodnie z nią waga głosu członków UE byłaby obliczana na podstawie pierwiastka kwadratowego z liczby ludności poszczególnych Państw Członkowskich. Pojawił się również postulat uproszczonego systemu głosowania gdzie każde Państwo Członkowskie ma 1 głos. Wszystkie powyższe trzy sposoby stanowiłyby znaczną poprawę względem obecnego systemu. Ostatecznie jednak zostały one odrzucone przez większością czterech grup głównego nurtu reprezentowanych przez niemieckich europosłów i zdecydowano się na system oparty o:

a) zmodyfikowaną podstawową metodę podwójnej większości gdzie konieczne jest jednoczesne spełnienie poniższych dwóch warunków:

- zwykła większość tj. 50% Państw Członkowskich głosuje „za”.
- Państwa Członkowskie głosujące „za” reprezentują co najmniej 50% ludności Unii.

W sytuacjach szczególnych gdzie traktat określi to inaczej, możliwe są jeszcze dwie inne dodatkowe metody:

b) większość kwalifikowaną gdzie “za” głosuje co najmniej 2/3 Państw Członkowskich reprezentujących co najmniej 50% ludności Unii.

c) wzmocniona większość kwalifikowaną gdzie “za” głosuje co najmniej 4/5 Państw Członkowskich reprezentujących co najmniej 50% ludności Unii.

Wyżej omówiony system będący wynikiem zgody partii głównego nurtu nie tylko nie zapewni równej reprezentacji obywatelom UE i sprawiedliwej reprezentacji Państwom Członkowskim, ale przyczyni się do dalszego pogłębienia nierównowagi w UE, gdyż obniżając kryterium populacyjnej z 65% do 50% wzmocni się jeszcze relatywną siłę Niemiec i Francji, ułatwiając temu duopolowi budowanie centralizacyjnych koalicji w UE.

Jeśli chodzi o inne pomysły reformy, to w ramach zmiany art. 4 TFUE pięć grup politycznych PE zaproponowało rozszerzenie katalogu kompetencji dzielonych między Unią, a państwami członkowskimi, z pierwszeństwem ich wykonywanie przez EU, na następujące 11 obszarów:

1. leśnictwo;
2. klimat i bioróżnorodność;
3. sprawy zdrowia publicznego włączając transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, ochrona zdrowia i poprawa zdrowia ludzkiego włączając zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne;
4. infrastruktura transnarodowa;
5. sprawy zagraniczne;

6. bezpieczeństwo zewnętrzne i obrona;
7. obrona cywilna;
8. ochrona granic;
9. wdrożenie celów zrównoważonego rozwoju ONZ;
10. kultura;
11. edukacja w zakresie spraw transgranicznych tj. wzajemne uznawanie stopni, ocen, umiejętności i kwalifikacji, edukacja obywatelska, oraz edukacja w zakresie ochrony danych, umiejętności korzystania z mediów oraz edukacja w obszarze zmian klimatu i środowiska, opieka nad dziećmi.

Jest to zmasowany transfer kompetencji z poziomu państwa narodowego na poziom Unii Europejskiej, rewolucjonizujący ustrój UE. Przypominam, że zasada tzw. dzielonych kompetencji stanowi, że pierwszeństwo ma Unia w wykonywaniu danych kompetencji, a dopiero potem, po zaniechaniu działania przez UE, może dopiero wkraczać państwo członkowskie.

Wobec wszystkich tych propozycji w sposób oczywisty zgłosiłem weto. Jako współsprawozdawca z ramienia EKR-u zaproponowałem zmiany traktatowe dotyczące:

- Wzmocnienia niezależności Trybunału Sprawiedliwości UE poprzez usunięcie Art. 255 TFUE, który ustanawia komitet opiniujący kandydatów do wykonywania funkcji sędziego i rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie UE, tzw. panel. Kазus zawieszony od października

2021 r. nominacji sędziego z Polski pokazuje, że panel ten jest stronniczy w swoim działaniu i blokuje kandydatów, którzy choć posiadają wymagane kwalifikacje to są odrzucani przyczyn politycznych. Przyczyną tego jest fakt, że w swoim działaniu panel ten stosuje zasadę kooptacji europejskiej kasty prawniczej związanej z głównym nurtem UE.

- Ograniczenie możliwości instrumentalnego wykorzystania Art. 7 TUE poprzez wprowadzenie automatycznego wygaszenia procedury opisanej w Art. 7 ust. 1 oraz Art. 7 ust. 2 TUE w przypadku upływu sześciu miesięcy od jej zainicjowania (tzw. *sunset clause*). Procedury te określają postępowanie wobec Państw Członkowskich w zakresie ryzyka poważnego naruszenia (Art. 7 ust. 1 TUE) lub poważnego naruszenia. (Art. 7 ust. 2 TUE) wartości UE określonych w Art. 2 TUE. Dzięki tej zmianie nie byłoby dłużej możliwe bezterminowe, polityczne szykanowanie, tzw. grillowanie, państw członkowskich takich jak Polska pod pretekstem rzekomego naruszenia przez te państwa tzw. wartości unijnych.
- Wzmocnienia zasad pomocniczości i proporcjonalności poprzez zmianę art. 5 TUE oraz Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
- Protokołu nr 2 w kwestii stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w celu wzmocnienia roli parlamentów

krajowych poprzez zwiększenie ich udziału w sprawach UE;
oraz

- Art. 19 TUE w celu ustanowienia w Trybunale Sprawiedliwości odrębnej Izby Subsydiarności (pomocniczości) kontrolującej prawodawstwo UE, złożonej z prezesów krajowych sądów konstytucyjnych.

Jak dotąd propozycje te spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem grup politycznych głównego nurtu, w których nb. zasiada dzisiejsza polska opozycja, co zwiastuje co może się stać, jeśli by przejęła władze w Polsce. PO prostu zgodziłaby się na te wszystkie centralizacyjne zmiany ustroju UE, co prowadziłyby do nieodwracalnych zmian ustroju Unii na rzecz superpaństwa oraz „landyzacji” państw członkowskich.

W obecnej sytuacji Rada jest póki co niechętna forsowaniu zmian traktatowych. 30 listopada 2022 roku Rada opublikowała zaktualizowaną wstępną ocenę techniczną "Propozycji i związanych z nimi konkretnych środków zawartych w raporcie na temat ostatecznych wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy"⁸. W dokumencie tym stwierdza się, że "Ocena pokazuje również, że tam, gdzie propozycje i konkretne środki mogłyby być dalej rozpatrywane przez instytucje UE można to zrobić w przeważającej większości

⁸ Rada Unii Europejskiej, *Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Updated preliminary technical assessment*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-REV-1/en/pdf>, 30.11.2022 r.

przypadków (prawie 95%), w obecnych ramach traktatowych"⁹. Podkreślono w nim również, że "Rada uzgodniła na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2022 r., że priorytetem będzie realizacja tej przeważającej większości propozycji, które mogą zostać wdrożone w obecnych ramach traktatowych, w celu udzielenia odpowiedzi na obawy obywateli w stosunkowo krótkim czasie i wywarcia pozytywnego wpływu na ich codzienne życie poprzez konkretną politykę."¹⁰

Mając w pamięci poprzedni Konwent, przygotowujący Traktat Konstytucyjny czego finalnym efektem był obowiązujący dzisiaj Traktat Lizboński, trudno przewidzieć jaki będzie finał obecnie przygotowanych zmian. Przypomnijmy, że wiele krajów miało zastrzeżenia do nowego Traktatu, a wszystkie później się nań zgodziły, poddane różnego rodzaju presjom, nawet najbardziej eurosceptyczna Wielka Brytania. Dlatego, trzeba ze wzmocnioną czujnością śledzić propozycje centralistyczne, nawet te, które teraz są uważane za mało prawdopodobne, czy odległe. Istnieje bowiem ryzyko, że ktoś kiedyś będzie chciał wcielić je w życie. Fakt, że raz udało się zablokować niekorzystny pomysł nie oznacza, że nie wróci on w przyszłości. Sygnały o narastającej presji na zmianę traktatów mnożą się, zwłaszcza ze strony Niemiec i Francji. Polska musi przebijać się z własną narracją i własnymi propozycjami, oraz budować skuteczne sojusze dla blokowania niekorzystnych zmian.

⁹ Ibidem, s. 9

¹⁰ Rada Unii Europejskiej, *Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Updated preliminary technical assessment*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-REV-1/en/pdf>, 30.11.2022 r., s 9.

IV. Konkluzje

Po pierwsze, obecna Unia to oligarchiczne superpaństwo w budowie. Musimy w zdecydowany sposób pokazywać, że alternatywa nie tylko jest możliwa, ale jest także pożądana i lepsza, oraz wierna korzeniom integracji europejskiej. Należy konsekwentnie proponować własne rozwiązania, a nie tylko koncentrować się na blokowaniu rozwiązań niekorzystnych. W promowaniu Unii opartej na równowadze instytucjonalnej należy być zorientowanym na działanie w długim horyzoncie czasowym, gdyż taka jest dynamika poliiczna w UE. Trzeba pamiętać, że dzisiejsza polityka europejska toczy się na wielu płaszczyznach i jest systemem naczyń połączonych. Przypomina bardziej trójwymiarowe szachy z elementami pokera niż układanie puzzli.

Rozwiązania proponowane przez europejski mainstream, które dzisiaj wydają się nam pozornie nieszkodliwe oraz czasami przynoszące krótkoterminowe korzyści (np. podatek od korporacji międzynarodowych) mogą mieć w przyszłości bardzo negatywne konsekwencje. Dobrze ten fenomen oddaje pojęcie „*path dependence*” zaczerpnięte z teorii instytucjonalizmu historycznego. Tłumaczy on integrację europejską jako proces, w którym instytucje rozwijają się w czasie i stopniowo ograniczają działania państw członkowskich poprzez nieoczekiwane efekty decyzji, które te państwa podjęły w przeszłości. Profesor Paul Pierson zauważył ten mechanizm już w 1994

r. pisząc, że „Chociaż państwa członkowskie pozostają niezwykle silne, śledzenie procesu integracji w czasie sugeruje, że ich wpływ jest coraz bardziej ograniczony i osadzony w gęstym, złożonym środowisku instytucjonalnym, którego nie można łatwo opisać językiem negocjacji międzypaństwowych”¹¹. Omawiając to zjawisko Pierson tłumaczył, że „aktorzy mogą mieć silną pozycję wyjściową, dążyć do maksymalizacji swoich interesów, a mimo to przeprowadzać reformy instytucjonalne, które zasadniczo zmieniają ich własne pozycje (lub pozycje ich następców) w sposób nieoczekiwany i/lub niepożądany”¹². Podejmując decyzje o przyszłości Unii należy szczególnie pamiętać o logice „*path dependence*”. Trzeba zatem systematycznie używać wyobraźni politycznej analizując potencjalne efekty proponowanych rozwiązań, tak aby konsekwencje teraźniejszych decyzji nie ograniczyły w przyszłości możliwości państw członkowskich na UE.

Chciałbym jednak zakończyć optymistycznym akcentem. Pamiętajmy, że ta centralistyczna, pozatraktatowo i uzurpacyjnie rozszerzająca kompetencje ewolucja ustroju UE jest coraz szerzej kontestowana, padają konstruktywne propozycje zmian. Szczególna jest w tym rola Polski, która broniąc zasad zawartych w obecnych traktatach oraz samej Unii przed jej uprowadzeniem przez ideologiczne i centralizacyjne siły polityczne, znajduje się obecnie w awangardzie

¹¹ Pierson Paul, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective*, “Program for the Study of Germany and Europe”, Working Paper No. 5.2, http://aei.pitt.edu/63633/1/PSGE_WP5_2.pdf, 25.10.1994, s.38-39.

¹² Ibid. s. 5-6.

europejskiego euro-realizmu. Docierają sygnały, że w innych państwach też rodzą się próby sprzeciwu wobec centralistycznych uzurpacji Unii, a oczy wielu są skierowane właśnie ku Polsce. Sądzę, że istnieje potrzeba, aby swą rolę w tej materii odegrały polskie środowiska akademickie i eksperckie, stanowiąc zaplecze dla działań politycznych Polski.