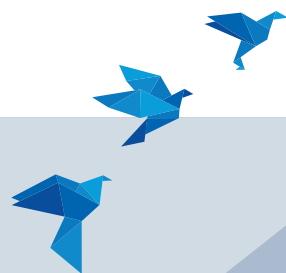




Komisja
Europejska

Polska w Unii Europejskiej

Nowe wyzwania



*Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce*

Warszawa
2018

Polska w Unii Europejskiej

Nowe wyzwania

pod redakcją

Jana Barcza
Spasimira Domaradzkiego
Rafała Kuligowskiego
Marcina Szewczyka
Elizy Szklarczyk-Amati

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce
Warszawa 2018

Kolegium redakcyjne

Jan Barcz

Spasimir Domaradzki

Rafał Kuligowski – przewodniczący

Marcin Szewczyk

Eliza Szklarczyk-Amati – koordynator sieci Team Europe

Redakcja tekstów

Aleksandra Zieleniec

Printed by IMPRIMERIE CENTRALE in Luxembourg

Oddano do składu w grudniu 2017 roku

Wydanie pierwsze.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autorów i nie muszą one odzwierciedlać oficjalnego stanowiska UE.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2018.

© by Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, 2018.

Powielanie i cytowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których Komisji Europejskiej nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Print	ISBN 978-92-79-74154-8	doi:10.2775/719238	JJ-04-17-908-PL-C
PDF	ISBN 978-92-79-74153-1	doi:10.2775/911897	JJ-04-17-908-PL-N
ePUB	ISBN 978-92-79-74152-4	doi:10.2775/730315	JJ-04-17-908-PL-E

TEAM
EUROPE



Spis treści

Od redaktorów	5
---------------------	---

WPROWADZENIE

Krajobraz po szoku.....	9
MAREK PRAWDA	

RÓŻNICOWANIE SIĘ UNII EUROPEJSKIEJ

Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019	21
PAWEŁ ŚWIEBODA	

Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska.....	29
JAN BARCZ	

Przyszłość budżetu Unii Europejskiej.....	37
LESZEK CYBULSKI	

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej	55
ROMAN KUŹNIAR	

Rozszerzająca się Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności	68
SPASIMIR DOMARADZKI	

Procedura wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na przykładzie Wielkiej Brytanii	82
RAFAŁ KULIGOWSKI	

Wybrane aspekty społeczno-polityczne wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.....	91
PIOTR MACIEJ KACZYŃSKI	

Doświadczenia oraz perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Bałkanów Zachodnich.....	102
KRZYSZTOF KRYSIENIEL	

WYBRANE WYZWANIA UNII EUROPEJSKIEJ Z UWZGLĘDNIENIEM POZYCJI POLSKI

Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski	115
ARTUR NOWAK-FAR	
Wejście Polski do strefy euro z perspektywy 2017 roku	126
MARIAN NOGA	
Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie	136
AGNIESZKA FLORCZAK	
Proceduralne aspekty relacji Komisja Europejska – Polska w świetle uwag odnoszących się do poszanowania praworządności	149
RADOSŁAW POTORSKI	
Sektor finansowy a priorytety regulacyjne Unii Europejskiej – perspektywa Polski	163
STANISŁAW KASIEWICZ, LECH KURKLIŃSKI	
Scenariusze przyszłości Unii Europejskiej w perspektywie młodych Polaków	173
ELŻBIETA SKOTNICKA-ILLASIEWICZ	
Polityka wschodnia Unii Europejskiej – wyzwanie dla Polski	183
BEATA PISKORSKA	
Wpływ prezydentury Emmanuela Macrona na rozwój integracji europejskiej i interesy Polski	195
ALEKSANDER HALL	

Od redaktorów

W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wystosowało do Rady Europejskiej notyfikację informującą o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Tym samym zapoczątkowano, po raz pierwszy w historii jednoczącej się Europy, proces wystąpienia państwa członkowskiego z unijnych struktur. Na skutek wielu problemów wewnętrznych (kryzys gospodarczy, deficyt demokracji, rozwarstwienie gospodarcze i społeczne państw członkowskich) oraz zewnętrznych (kryzys migracyjny, terroryzm) Europa znalazła się w ostatnich latach na rozdrożu. W opublikowanej przez Komisję Europejską *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy* poddano pod dyskusję scenariusze, które „mają pomóc w pokierowaniu debatą nad przyszłością Europy”.

Dynamiczna sytuacja międzynarodowa oraz niepewność co do przyszłości i kształtu procesu integracji stawiają coraz więcej pytań o wspólne wartości, prawa i obowiązki członków UE czy też wpływ brexitu oraz zmian wskazanych w Białej księdze na każdego obywatela.

W obliczu tych dylematów z inicjatywy ekspertów Team Europe, działających przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce, powołano grupę badawczą, która podjęła próbę wyjaśnienia zarówno istoty zmian zachodzących w Unii Europejskiej, jak i wątpliwości, jakie mieszkańcy naszego kraju mają w związku z brexitem i aktualną sytuacją w Europie. Obowiązkiem świata nauki jest bowiem pomóc obywatelom zrozumieć, z jakimi wyzwaniami będziemy musieli się zmierzyć w najbliższych latach zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej.

Mamy nadzieję, że ta publikacja chociaż w części odpowie na postawione pytania, a także przybliży istotę obecnych wyzwań integracji europejskiej.

WPROWADZENIE

Krajobraz po szoku

Marek Prawda*

Po referendum brytyjskim i wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w roku 2016 Unia Europejska pozostała ta sama, ale nie będzie już taka sama.

Decyzja Brytyjczyków o opuszczeniu UE podważyła przekonanie, że każdy kryzys nas wzmacnia i w efekcie wychodzimy z niego silniejsi. Negocjatorzy brexitu pracują wprawdzie nad ograniczeniem szkód dla obu stron, ale nie warto sobie wmawiać, że ich w ogóle nie będzie. Ponadto przed nami zadanie ułożenia relacji w gronie UE-27 oraz stworzenia nowej tożsamości pomniejszonej wspólnoty.

Z kolei zwycięstwo i program polityczny prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa stanowią wielkie wyzwanie dla zasad i wartości, na których zbudowano Unię Europejską. Zachwiała się wiara w dominację modelu liberalnej demokracji i jej powszechną atrakcyjność dla całego świata. Okazało się, że także w Europie zyskały na popularności konkurencyjne modele rozwoju, przede wszystkim w Rosji i Turcji.

Najkrócej mówiąc, ten podwójny szok wymusza dziś na Unii głębszą refleksję nad jej kondycją oraz określenie na nowo relacji z pozostałymi aktorami na scenie międzynarodowej. Z tego powinna się wyłonić Unia sprawniejsza i odporniejsza na kryzysy. Pod koniec 2017 r. można już podsumować kilka wątków z europejskiej debaty poszokowej, które stanowią punkt wyjścia do poszukiwania recept na przyszłość Unii Europejskiej.

* Dr Marek Prawda – dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. W latach 2012–2016 stały przedstawiciel RP przy Unii Europejskiej, ambasador w Szwecji (2001–2005) i Republice Federalnej Niemiec (2006–2012).

Antyunijny populizm czy proeuropejskie przebudzenie

Wybory parlamentarne i prezydenckie na kontynencie w 2017 r. stały się nieuchronnie plebiscytem w sprawie przyszłości Unii. Cała Europa śledziła z zapartym tchem kampanie wyborcze i rozstrzygnięcia, które miały w dużym stopniu przesądzić o perspektywach projektu integracyjnego. To, że wybory krajowe stały się, jak nigdy dotąd, tak ważne dla wszystkich obywateli UE, że interpretowano ich wyniki w kontekście unijnym, jest świadectwem swoistego europeizowania się polityk narodowych. Widocznie obywatele zdali sobie sprawę, że trzeba zakładać europejskie okulary, żeby lepiej zrozumieć sytuację w swoich krajach i dostrzec czynniki, które mogą mieć na nią wpływ. Warto zwrócić uwagę na ten aspekt, ponieważ wiele się mówiło w ostatnich latach o tendencji odwrotnej – o renacjonalizacji polityk europejskich.

Wybory w Austrii, Holandii, we Francji i w Niemczech przyniosły albo spektakularny triumf orientacji proeuropejskiej, albo jej mniej wyraźne, ale jednak zwycięstwa. Można było odechnąć, bo populizm nie zmiotł porządku politycznego na kontynencie. Ale stał się widocznym i trwałym elementem sceny politycznej. Te wyniki wyborów odebrano jako powiew pomyślnych wiatrów, które wprowadzić nie rozwiązują problemów UE, ale przynajmniej dają więcej czasu na uporanie się z nimi. Skoro głównym źródłem wzrostu nastrojów populistycznych jest frustracja tych, którzy stracili na globalizacji i wolnym handlu, to trzeba się zająć tym źródłem. Trzeba odpowiedzieć na nieujawniane wcześniej przyczyny społecznego niezadowolenia. Być może UE potrzebuje także zupełnie nowych instrumentów do radzenia sobie z problemami, które nie były znane, kiedy stosowane dziś instrumenty tworzone.

Fenomenowi populizmu nie da się jednak wyjaśnić wyłącznie czynnikami ekonomicznymi. Na przykład młodsze pokolenia w krajach dostatku widocznie w ogóle nie wyobrażają sobie, że sprawy mogą pójść źle, i beztrząsco oddają głosy na, jak mówią, śmiałych eksperymentatorów, a wybory traktują jako okazję do upomnienia zadowolonych z siebie elit. A nawiasem mówiąc, Unię Europejską udało się obsadzić w roli takiej superelity, matki wszystkich nieszczęść. W zachodnich krajach sukcesu gospodarczego dochodzi do zmian kulturowych, pojawia się nostalgia za latami powojennymi, kiedy wzrost nie był „zakłócany” żadnymi ruchami obywatelskimi, a cudzoziemców było tylko tyle, ilu naprawdę potrzebowano. Względne pogorszenie sytuacji klasy średniej sprawiło, że nawet ona, będąca tradycyjnym filarem stabilności, stała się podatna na antyimigranckie hasła ugrupowań skrajnych czy populistycznych. Ale problemy z uchodźcami, choć realne, nie wyjaśniają przecież skali wyrażanych frustracji i przesadnych reakcji. Raczej tylko wydobywają na powierzchnię i upolityczniają wszystkie możliwe obawy, uprzedzenia, niespełnienia i upokorzenia. Dają upragniony megafon do wykrzyczenia skrywanych dotąd pretensji do świata.

Nasilenie się nastrojów eurosceptycznych oraz umocnienie się ugrupowań populistycznych wywołały jednak silną mobilizację także po drugiej stronie: w większości państw członkowskich wzrósł odsetek obywateli popierających Unię, uaktywniły się też środowiska obawiające się utraty dorobku integracyjnego. W obliczu takiego zagrożenia powróciły również debaty uzasadniające projekt europejski, odkrywające na nowo jego logikę i umacniające legitymację. To obserwowane dziś europejskie przebudzenie jest również szansą na wyciągnięcie wniosków z niefortunnego podziału na Brukselę z jej urzędnikami oraz państwa członkowskie, których zadaniem jest pilnowanie narodowych interesów i obrona przed rzekomą unijną

opresją. Utrwalił się podział, według którego rozumieć i bronić Unii mieliby tylko ci pierwsi. Wypromowanie wizerunku UE jako instancji zewnętrznej, obcej, stało się jednym z powodów rozzarowania małą efektywnością UE i mentalnego kryzysu, w jakim się znalazła. Społeczeństwa muszą dziś odzyskać Europę dla siebie na nowo. W tej sprawie nikt ich nie wyręczy.

Współzależność – zdobywczy czy zagrożenie

Jedną z zasad, którą kierowali się założyciele projektu europejskiego, było wzmacnianie spłotu interesów między państwami w celu wyeliminowania konfliktów między nimi. Wywodziło stąd szereg pewników, zależności uznawanych za niewymagające dowodu. W ostatniej dekadzie wstrząsów i kryzysów kilka z tych pewników zostało zakwestionowanych, np. ten, że bliskie relacje polityczne i handlowe z sąsiadami Unii będą automatycznie prowadzić do przejmowania przez nich naszych standardów i wartości. Tymczasem zamiast eksportowania wartości zdarzało nam się importować chaos¹. Można było czasami odnieść wrażenie, że to bardziej sąsiedzi wpływają na nas niż my na nich, że to oni przenoszą do nas swoje standardy i sposoby postępowania. Chwiała się wiara w utrwalanie wspólnoty losu, to raczej europejska solidarność zaczynała się kruszyć. A współzależność, która miała postawić tamę powrotowi demonów przeszłości, stawiała się wręcz ich powodem. Przykładem są trujące debaty Berlina i Aten, przywołujące historyczne krzywdy w ostrej fazie kryzysu finansowego w strefie euro, która przecież miała być najdalej posuniętą formą politycznie i gospodarczo praktykowanej współzależności. W świetle tych doświadczeń torowała sobie drogę myśl, że konieczne jest przemyślenie na nowo naszych europejskich pewników i dokonanie głębszej korekty całego projektu integracyjnego.

Wielu ekspertów zwraca uwagę na fakt, że eurosceptycy zmienili taktykę i nie koncentrują się już na tradycyjnych mankamentach UE, takich jak przykłady marnotrawstwa w polityce rolnej czy dystrybucji funduszy. Starają się dziś uderzyć w te dziedziny, które uznaje się za największe sukcesy integracji, czyli swobodny przepływ osób, strefa euro, wolny handel czy rozszerzenie. Chcą przedstawić je jako porażki, by móc oskarżyć „współzależność” o wywoływanie obaw, niepewności i bezsilności współczesnych Europejczyków². By ci z kolei mogli narzekać, że otwarcie i różnorodność to może dobre rzeczy, ale służą przede wszystkim elitom, a nie im. Ich poczuciem zagrożenia nie zajmuje się nikt.

Nasuują się tu trzy wnioski. Po pierwsze, zbyt łatwo się zapomina, że bez współzależności nie byłoby bezprzykładnej fazy pokoju w poszerzającej się Wspólnocie, że globalizacja (której europeizacja jest tylko częścią) wydobyła miliony ludzi z nędzy i głodu oraz radykalnie ułatwiła transfer technologiczny, a tym samym postęp cywilizacyjny.

Po drugie, to Unia Europejska jest najlepiej przygotowana do zarządzania współzależnością oraz przeciwstawienia się ciemnym stronom globalizacji, ekscesom transnarodowych

¹ Zob. Mark Leonard, *Europe seen from the outside – the British view*, 4.08.2016 – www.ecfr.eu/article/commentary_europe_seen_from_the_outside_the_british_view_7091 [dostęp 30.11.2017].

² Zob. Mark Leonard, *L'Europe qui protège: Conceiving the Next European Union*, 30.08.2017 – www.ecfr.eu/publications/summary/leurope_qui_protege_conceiving_the_next_european_union [dostęp 30.11.2017].

korporacji czy międzynarodowym zagrożeniom terrorystycznym. Większość najpoważniejszych wyzwań współczesnych da się rozwiązać tylko wspólnie, na drodze wielostronnych negocjacji.

Po trzecie, UE musi zaakceptować fakt, że coraz więcej obywateli będzie mierzyć efekty jej działań już nie promowaniem postępu, lecz „zdolnością do ich ochrony przed siłami, które sama wyzwoliła”³. Przy czym nie widać dziś innych aktorów sceny międzynarodowej, którzy byliby w stanie zapewnić taką ochronę, dbać o przestrzeganie standardów socjalnych i chronić ofiary procesów globalizacyjnych, bez jednoczesnego uciekania się do protekcyjnych recept na zbawienie świata. Czyli bez wylewania dziecka z kąpielą. To Unia tworzy fundusze wsparcia dla pozbawianych miejsc pracy w wyniku tych procesów. To Unia, zamiast wznosić bariery celne, stara się przystosować do globalizacji poprzez lepsze wykorzystanie atutów kapitału ludzkiego i innowacyjności.

Projekt ideologiczny czy synteza

Coraz więcej zwolenników zyskuje pogląd, że w zglobalizowanej gospodarce rządy tracą wpływy i nie są w stanie spełniać obietnic wyborczych. Że partie polityczne nie potrafią skutecznie reprezentować społeczeństwa, bo staje się ono indywidualistyczne. A ideologie bardziej dziś przeszkadzają, niż pomagają w znalezieniu odpowiedzi na aktualne problemy. Ten ostatni dylemat uwidocznił się z całą jaskrawością także na poziomie europejskim, kiedy toczył się fundamentalny spór o recepty na wyjście z kryzysu finansowego: cięcia czy wzrost. Spór dwóch szkół ekonomicznych, a także orientacji partyjno-politycznych, liberalnej i socjaldemokratycznej, został zideologizowany do tego stopnia, że zrodził pokusę szukania czegoś nowego, jakiejś alternatywy, czy to poprzez zmianę traktatów, czy nawet zakwestionowanie samej idei wspólnej Europy. Jak zawsze w sytuacji wyniszczającego sporu niezłomnych wyznawców, tak i tym razem powstała przestrzeń dla politycznej medycyny niekonwencjonalnej. Rozpoczął się wyścig prostych recept na skomplikowane problemy, wsparty żerowaniem na prawdziwych i wymyślonych obawach ludzi.

Wtedy, w kampanii wyborczej w pierwszej połowie 2017 r., pojawił się Emmanuel Macron ze swoim programem odbudowy reputacji UE we Francji oraz nadania impulsu reformie projektu integracyjnego dla całego kontynentu. Uwagi z poprzedniego akapitu zgodne są z diagnozą, na podstawie której przedstawił dyskutowane dziś w Europie tezy. Macron proponował, po pierwsze, pokonanie podziałów ideologicznych, by zmierzać do socjalliberalnej syntezy. Zamiast toczyć nierozstrzygalny spór: oszczędności czy wzrost, stara się połączyć liberalne zasady z nakładaniem ograniczeń na zapędy nieposkromionego kapitalizmu. Jego program ma być dowodem na to, że właśnie UE najlepiej uchroni obywateli przed negatywnymi skutkami współzależności. Po drugie, uznał, że we Francji nie da się tego dokonać na scenie politycznej zabudowanej przez tradycyjne partie. Jego zdaniem zbyt duża grupa wyborców nie czuła się przez nie wystarczająco dobrze reprezentowana. Dlatego zaryzykował, z pełnym sukcesem, powołanie nowego ruchu wokół centralnej diagnozy rzeczywistości i konkretnego zadania, a nie wokół ideologicznych dogmatów. Udowodnił zarazem, że odrzucenie dotychczasowego układu partyjnego nie musi nieuchronnie kończyć się triumfem

³ Tamże, s. 6.

antyeuropejskiego populizmu. Przeciwnie, może właśnie uruchomić siły, które ten populizm skutecznie pokonają. Po trzecie, pokazał w ten sposób, jak legitymizować projekt europejski – nie przeszłością (tradycyjnie odwołujemy się do lekcji z historii, mówimy o konieczności utrzymania pokoju), lecz poprzez konkretny plan zarządzania wyzwaniami przyszłości.

Komentator niemieckiego tygodnika „Die Zeit”, Thomas Assheuer, widzi w Macronie wizjonera zdolnego do „wyrwania obywateli z pajęczyny brukselskiej technokracji”, ale też do przekonania ich, że właśnie Europa lepiej ich zabezpieczy przed globalizacją niż, mówiąc słowami Macrona, „smutne namiętności” nacjonalizmu czy „historyczne debaty tożsamościowe”. Dla Assheuera francuski prezydent jest także najbardziej wyrazistym przeciwnikiem obozu, który „będąc w UE, buduje wobec niej dystans, organizuje taki wewnętrzny exit”. Szuka ucieczki przed wielokulturowością, wracając symbolicznie do domu, do kulturowej przeszłości, której pewnie w głębi serca i tak nigdy nie opuścił⁴. Inni komentatorzy podkreślają z kolei diagnozę Macrona, że jeżeli nie skupimy się na rozwiązywaniu naszych realnych problemów, to roztrwonimy energię na niszczące debaty utrwalające tylko wewnętrzne podziały. Dlatego trzeba się zająć poważną rozmową o Europie i wierzyć w sprawczą siłę opowieści: „albo zdołamy przekuć w europejską jedność rozpadające się dziś, wypełnione problemami pejzaże państw narodowych, albo przeżyjemy postępujący rozkład”⁵.

Oczywiście Macron ma także swoich zdeklarowanych wrogów, np. ze wspomnianego obozu wewnętrznego exitu. Ale też jego śmiałe plany stworzenia silnego budżetu dla strefy euro, powołania ministra finansów i parlamentarnej reprezentacji strefy, tzn. uzdrowienia strefy euro według własnego przepisu, budzą wiele wątpliwości. Politycy niemieccy od dawna chłodno reagują na unię transferową, czyli finansowanie inwestycji czy wspieranie świadczeń socjalnych w słabszych państwach, raczej też nie poprą osobnego budżetu dla strefy euro. Obawiają się ponadto nadmiernych wpływów proponowanego przez Macrona unijnego ministra finansów, który by decydował o transferach w strefie. Niemcy będą już tradycyjnie blokować tworzenie nowych instytucji, żeby nie trzeba było zmieniać traktatów. Zawsze domagali się zaostrzenia dyscypliny fiskalnej i wdrażania reform strukturalnych w krajach Południa, więc i tym razem do tego powrócą. Zaproponują natomiast stworzenie europejskiego funduszu walutowego (na bazie istniejącego Europejskiego Mechanizmu Stabilności), który by udzielał pożyczek stabilizacyjnych, uwarunkowanych proreformatorską polityką i utrzymywaniem dyscypliny budżetowej przez beneficjentów⁶.

Plany niemiecko-francuskiego nowego początku dla UE, ożywienia i wzmocnienia projektu integracyjnego, są już przedmiotem wspólnych prac, ale powstrzymały je przedłużające się rozmowy koalicyjne w Berlinie późną jesienią 2017 roku. Prezydent Macron zdaje sobie sprawę z wątpliwości Berlina, stąd mniej mówi już o rządzie gospodarczym jako ostatecznym celu, koncentruje się natomiast na innych projektach, które w relacjach Paryż–Berlin wydają się mniej kontrowersyjne, aby stopniowo przygotowywać grunt i atmosferę do głębszych reform w przyszłości. Mówi m.in. o nowelizacji zasad delegowania pracowników, pogłębieniu polityki obronnej, harmonizacji podatków, ustanowieniu agencji zarządzającej

⁴ Thomas Assheuer, *Macrons grosser Moment. Der französische Präsident setzt alles auf eine Karte. Er ist Europas letzte Hoffnung*, „Die Zeit” z 19 października 2017 roku.

⁵ Zob. Nils Minkmar, *Stürmer und Dränger. Über die Macht der Erzählung im Politikverständnis des neuen französischen Präsidenten Emmanuel Macron*, „Der Spiegel”, 2017, nr 42.

⁶ Szerzej na temat propozycji europejskich E. Macrona zob. tekst Aleksandra Halla poniżej.

sprawami azylowymi, polityce klimatycznej czy europejskiej ochronie cywilnej. Istotnym elementem jego programu jest stworzenie możliwości ściślejszej integracji także w mniejszym gronie państw, bez oglądania się na niezdecydowanych lub nierespektujących zasad współpracy unijnej. Nie ukrywa, że w jego wizji strefa euro powinna w ogóle stanowić trzon przyszłej Unii i jej centrum decyzyjne. Wielokrotnie wypowiadał się również na temat konfliktu wokół przestrzegania praworządności w Polsce i na Węgrzech oraz konieczności rozwiązania tej kwestii jako przesłanki umożliwiającej udział w „odnowionej” Unii. Dla niemieckiego politologa i historyka Heinricha A. Winklera warunkiem wstępnym tej odnowy jest odzyskanie przez Unię „normatywnego poczucia wspólnoty”. Skoro przestajemy być wspólnotą wartości, to nie możemy mówić jednym głosem o centralnych kwestiach współczesności, stajemy się tylko stowarzyszeniem powołanym do ochrony wspólnego rynku i granic zewnętrznych⁷.

Koncepcja Europy wielu prędkości stanowi szczególne wyzwanie dla takich krajów jak Polska, która latami budowała swoją reputację w UE jako łącznik między strefą euro i krajami spoza niej. To Warszawa z opinią konstruktywnego udziałowca mogła się skutecznie przeciwstawiać planom tworzenia reprezentacji parlamentarnej strefy euro, odrębnego budżetu czy organizowania jej odrębnych szczytów, aby nie pogłębiać rowu między państwami będącymi i niebędącymi w strefie euro. Ze zrozumieniem przyjmowano polskie argumenty o konieczności zapobiegania tendencjom odśrodkowym i podziałom oraz o potrzebie dbania o korzyści ze wspólnego rynku. Polska mogła być skuteczna, bo broniła interesów własnych, które były zarazem, jak oceniano, zbieżne z interesami wspólnoty.

Drugim wyzwaniem dla Polski jest rewizja unijnej dyrektywy o pracownikach delegowanych, która może w istotny sposób obniżyć opłacalność usług świadczonych w tym systemie. W programie prezydenta Macrona sprawa ta znalazła ważne miejsce pod hasłem zwalczania nieuczciwej konkurencji czy dumpingu socjalnego. Polscy eksperci od lat zwracają uwagę, że pod pretekstem zapewnienia równej płacy za tę samą pracę wprowadza się w ten sposób formę protekcjonizmu w krajach bogatszych. Dumping socjalny może być oczywiście istotnym problemem, staje się jednak zbyt często sloganem, który pozwala nakładać restrykcje na firmy z zagranicy w dziedzinach, w których dysponują one przewagami konkurencyjnymi. Tymczasem rażące naruszenia standardów socjalnych związane są głównie z pracą nierejestrowaną i tym należałoby się zająć w pierwszej kolejności.

Wydaje się, że zmierzanie do socjalliberalnej syntezy w opozycji do ideologicznego zacieńczenia mogłoby być w ogóle dobrym punktem wyjścia do wypracowania nowych narzędzi zadbania o interesy firm, zwłaszcza z naszego regionu, które coraz częściej konkurują na europejskim czy globalnym rynku. Zyskały one ogromnie na dostępie do tego rynku, ale dziś już coraz częściej zderzają się także z barierami wznoszonymi przez międzynarodowe korporacje nadużywające swojej dominującej pozycji czy efektu skali.

⁷ Heinrich A. Winkler, *„Ich warne vor deutschem Größenwahn“*, wywiad w: *„Neue Zürcher Zeitung“* z 4 października 2017 roku.

Oferta Junckera: jak uniknąć Europy wielu prędkości

Od 2008 r. Unia Europejska funkcjonowała zasadniczo w trybie zarządzania kryzysami: finansowym, ukraińskim, migracyjnym. Miało to dwie konsekwencje. Po pierwsze, wysuwało na pierwszy plan państwa członkowskie, które miały więcej narzędzi do reagowania na niespodziewane sytuacje i wydobywania Unii z kłopotów. Natomiast czas instytucji europejskich miał przyjść później, kiedy, jak mówiono, opanujemy żywioł i będziemy się mogli zająć środkami prewencji. A do tego na pewno lepiej przygotowana będzie Komisja Europejska. Po drugie, w sposób niezamierzony usunęło w cień realny dorobek Unii w ostatnich latach, czy to skutecznego ratowania zadłużonych państw, czy to budowania unii bankowej i energetycznej. Konieczność pilnego gaszenia kolejnych pożarów odwracała uwagę od tego, co dla reputacji Unii jest najważniejsze – zajmowania się sprawami, które są blisko ludzi. Pozbawiona, przynajmniej w odbiorze społecznym, tego kluczowego instrumentu legitymizacji, Unia traciła wizerunkowo, kojarzyła się z kryzysami, których ciągle nie umie rozwiązać. I może nawet „bardziej stwarza problemy, niż je rozwiązuje”. Czyli do prawdziwych kłopotów doszedł jeszcze problem percepcji.

Na tym tle sprawą pilną stało się przejście od logiki gaszenia pożarów (z wyeksponowaną rolą państw członkowskich) do logiki pokryzysowej, do zarządzania zadaniami przyszłości i odnawiania samej Unii. Jest to naturalna rola Komisji Europejskiej, stąd przed takim właśnie wyzwaniem stanął jej przewodniczący Jean-Claude Juncker, który we wrześniu 2017 r. przedstawił doroczne orędzie o stanie Unii Europejskiej⁸. Juncker uznał, że ponieważ w całej UE wyraźnie zwiększyło się zatrudnienie, rośnie gospodarka i wreszcie ruszyły inwestycje oraz widać efekty specyficznych działań unijnych, można ogłosić koniec kryzysu.

Przesłanie Junckera da się zawrzeć w trzech dylematach. Po pierwsze, przewodniczący Komisji Europejskiej wierzy, że proeuropejskie przebudzenie zaczyna wygrywać z antyunijnym populizmem, z czego wynika potrzeba jego skutecznego zagospodarowania. Dlatego apeluje o wykorzystanie pomyślnych wiatrów do przyspieszenia niektórych, zwłaszcza tych ważniejszych, a niedokończonych, projektów integracyjnych. Po drugie, proponuje wzmocnienie Unii przez instrumenty, które lepiej ochronią zdobycze współzależności. Unia musi pomóc w przywracaniu obywatelom poczucia bezpieczeństwa i tożsamości, skoro uważają, że zagrażają im niektóre skutki globalizacji czy otwarcia granic. Po trzecie, opowiada się za podejściem wolnym od gorsetu ideologicznego, szuka syntezy rozwiązań liberalnych i socjalnych, kładzie nacisk na stopniowe harmonizowanie standardów społecznych w Unii. Podziela też diagnozę, iż w dzisiejszej Europie ważniejsze od ponadnarodowej lojalności grup partyjnych staje się skonsolidowanie szerokiego obozu zwolenników otwartości i współpracy.

Ten ostatni punkt jest świadectwem odczytania ducha czasu, tak jak wyraża go strategia prezydenta Macrona. Ale Juncker zaznacza, że w kwestii Europy dwóch prędkości różni się od francuskiego prezydenta. Rozumie wprawdzie, że najwolniejsi nie mogą wyznaczać tempa rozwoju całej UE, i dopuszcza wariant dwóch lub nawet kilku prędkości, jeżeli będzie to jedyna możliwość pójścia do przodu. Chce jednak zrobić wszystko, żeby do takiej sytuacji nie musiało dojść. W tym celu oferuje wejście na ścieżkę dokończenia kluczowych projektów integracyjnych, głównie unii bankowej, Schengen i strefy euro. Jeżeli na tej ścieżce znajdują się

⁸ Szerzej na temat orędzia Junckera zob. tekst Pawła Świebody poniżej.

prawie wszyscy, to mówienie o „różnych prędkościach” stanie się bezprzedmiotowe. Zachowamy Europę spójną i bardziej zjednoczoną.

Uważny obserwator musiał zauważyć, że orędzie przewodniczącego Komisji zawierało trzy rodzaje precyzyjnie zaadresowanych zachęt. Aby ułatwić Berlinowi i Paryżowi dojście do kompromisu w sprawie unii bankowej i – perspektywnie – unii walutowej, Juncker wychodzi naprzeciw francuskim oczekiwaniom, ale np. zamiast odrębnego budżetu strefy euro proponuje tylko „linię budżetową”, a dla unijnego ministra finansów przewiduje raczej rolę strażnika reguł i wydatków (co mogliby przełknąć Niemcy), a nie dzielącego pieniądze i wydającego euroobligacje (jak woleliby Francuzi). Z kolei Rumunii i Bułgarii oferuje bezzwłoczne przystąpienie do obszaru Schengen, co jeszcze niedawno uznawano za mało realne, a krajom pozostającym poza strefą euro – fundusz przedakcesyjny, czyli techniczne i finansowe wsparcie, by zachęcić je do zintensyfikowania starań o przyjęcie euro.

Wyraźny sygnał mobilizacji wokół tych symbolicznych dokonań integracyjnych byłby, zdaniem Junckera, znakiem rozpoznawczym powstającej UE-27, rodzajem ofensywnej odpowiedzi Wspólnoty na rozterki i zwątpienia po brexicie. Jest to jednocześnie czytelna oferta pod adresem Polski i innych krajów regionu szczególnie zaniepokojonych wizją Europy dwóch prędkości. Przewodniczący Juncker wskazuje, iż w sytuacji, w której coraz więcej państw członkowskich opowiada się za rozwijaniem dalszej integracji wokół strefy euro, a także chce uzależniać swoją dalszą pomoc dla państw-odbiorców netto funduszy unijnych od ich udziału w solidarnych działaniach na rzecz uchodźców czy w innych kluczowych dla UE projektach⁹, to właśnie Komisja Europejska staje się jednym z ostatnich sojuszników tej grupy państw. Ta sama Komisja, która jest przez nich najbardziej krytykowana. A to ona z zasady broni integralności Wspólnoty i naciska na hamulec, gdy wzrasta pokusa dzielenia Wspólnoty na fragmenty. Problem ten pokaże się z całą ostrością najpóźniej na etapie przygotowywania kolejnego wieloletniego budżetu. Eksperci zwracają ponadto uwagę, iż w tzw. dokumentach refleksyjnych Komisji, które publikowano w 2017 r. podczas debaty na temat przyszłości UE, wyraźniej brzmi przyzwolenie dla wykorzystania metody międzyrządowej na rzecz wzmocnienia współpracy państw strefy euro, czyli dopuszcza się „pójście do przodu” – wobec przewidywanych ograniczeń politycznych – nawet na podstawie umów zawieranych przez państwa poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. Pisz o tym szczegółowo w niniejszym tomie Jan Barcz.

Jeżeli nawet dążenia separatystyczne Katalonii czy trudności z utworzeniem rządu w Niemczech absorbują dziś Brukselę i studzą zapał najbardziej ambitnych reformatorów, a także mogą odsuwać w czasie niektóre ich plany, to trudno przypuszczać, by dało się ten proces zmian zatrzymać. Można sądzić, że propozycje Macrona i Junckera wyznaczać będą granice debaty, w której poszukiwać się będzie nie tyle wzmocnienia jednolitości integracji (więcej Europy w każdej dziedzinie), ile optymalnego zarządzania różnorodnością, będącą już od dawna faktem. Chodzi tylko o to, by owa różnorodność ożywiła i umacniała integrację, pozwalając zachować jej spójność instytucjonalno-prawną, a nie prowadziła do fragmentacji i w efekcie rozpadu Unii Europejskiej¹⁰.

⁹ Zob. *Confidence in the Future 2017–2021. Coalition Agreement*, par. 4.5 (Migration) – [dostęp 30.11.2017].

¹⁰ Por. uwagi Pawła Świebody (poniżej) i Jana Barcza (poniżej).

Wielu ekspertów¹¹ analizujących wspomniane koncepcje przeciwstawia „elastycznej” Unii Macrona – „inkluzywną” Unię Junckera. W rzeczywistości bardzo wiele je łączy na poziomie diagnozy, natomiast – na poziomie recepty – Juncker uważa, że odnowiona Europa powinna być co do zasady skrojona pod jedność, a nie pod wiele prędkości. Z takiej motywacji zrodziła się jego oferta domykania rozpoczętych projektów, która miałyby zapobiegać pokusie przewidywania czy wręcz „dekretowania” z góry podziałów wewnątrz Unii. Europa wielu prędkości może być, według Junckera, wyłącznie ubocznym skutkiem suwerennych decyzji państw, które same postanowią o nieuczestniczeniu w pewnych dziedzinach współpracy.

Można sobie wyobrazić taki poziom zaawansowania współpracy w jakiejś sferze (na przykład w unii gospodarczej i walutowej), który uczyni nieobecność w niej bardzo kosztowną – zarówno politycznie, jak i ekonomicznie. Może oznaczać marginalizację kraju niebiorącego udziału w procesie decydującym o kształcie „odnowionej” Unii. Trudno przypuszczać, by dało się obecnie skutecznie zapobiegać rozwijaniu takich właśnie form współpracy. W tym istotnym *novum* zawiera się dziś największe ryzyko dla państw, które postanowią stać z boku.

Literatura uzupełniająca

Middelaar Luuk van, *Vom Kontinent zur Union Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa*, Suhrkamp Verlag, Berlin 2016 (wydanie polskie: *Przejście do Europy*, przekład Robert Pucek, Natalia Borowska, Aletheia, Warszawa 2011)

Prawda Marek, *Czy przyszłość Unii jest przesądzona. Wspólnota wyobraźni*, „Polityka – Pomocnik Historyczny”, 2017, nr 1

Ruszkowski Janusz, Renata Podgórzeńska (red.), *Państwo w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017

Schmid Thomas, *Europa umarła, niech żyje Europa!*, Wydawnictwo Polityka, Warszawa 2017

Winkler Heinrich August, *Zerbricht der Westen? Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika*, C.H. Beck, München 2017

¹¹ Na przykład Charles Grant (and others), *Relaunching the EU*, 7.11.2017 – www.cer.eu/publications/archive/report/2017/relaunching-eu [dostęp 30.11.2017].

RÓŻNICOWANIE SIĘ UNII EUROPEJSKIEJ

Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019

Paweł Świeboda*

Abstrakt

Unia Europejska redefiniuje swoją tożsamość polityczną oraz agendę działania. Proces ten opiera się na dążeniu do jedności opartej na czterech filarach:

- 1) Unii wartości,
- 2) bardziej zjednoczonej Unii,
- 3) silniejszej Unii,
- 4) bardziej demokratycznej Unii.

Traktatowy mechanizm wzmocnionej współpracy jest elementem unijnego instrumentarium zarządzania różnorodnością. Scenariusz „Robić mniej, ale efektywniej”, zawarty w Białej księdze Komisji Europejskiej, ma usprawnić podejmowanie nowych inicjatyw, równoległe z budowaniem dla nich szerokiego poparcia politycznego w Unii. Jest to jednak scenariusz posiłkowy wobec centralnego projektu politycznego, którym jest odnowa UE w gronie dwudziestu siedmiu państw.

* Paweł Świeboda – zastępca przewodniczącego Europejskiego Ośrodka Strategii Politycznej w Komisji Europejskiej, wewnętrznej grupy doradców przewodniczącego Komisji.

Wstęp

Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w swoim tegorocznym *Orędziu o stanie UE* wygłoszonym w Parlamencie Europejskim ogłosił budowę tożsamości politycznej nowej Unii Europejskiej w gronie 27 państw członkowskich. Projekt ten jest reakcją na bezprecedensową decyzję Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE wraz z uruchomieniem procesu negocjacyjnego przewidzianego w artykule 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Ma także związek z dążeniem do zamknięcia okresu zarządzania kryzysowego w UE oraz priorytetowym traktowaniem przygotowania UE na wyzwania długookresowe.

Tego rodzaju projekt polityczny z definicji musi łączyć, a nie dzielić. Stąd też w Deklaracji rzymskiej¹ z marca 2017 r. przywódcy państw UE zapowiedzieli: „Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku”. W Unii Europejskiej istnieje wystarczająco dużo obiektywnych przyczyn zróżnicowania wynikających z cech kulturowych czy też ze sposobu funkcjonowania poszczególnych odmian modelu społeczno-gospodarczego. Nie ma najmniejszej potrzeby, aby dodawać nowe w postaci celowej agendy politycznej służącej wyłonieniu zamkniętych kręgów integracji.

Jedność Unii Europejskiej priorytetem agendy na lata 2017–2019

Dlatego też Komisja Europejska zaproponowała zbudowanie wystarczająco pojemnej agendy politycznej, aby każde państwo członkowskie znalazło w niej swoje miejsce. Czterema filarami tej konstrukcji są:

1. Unia wartości, w której nie ma miejsca dla obywateli i pracowników czy konsumentów drugiej kategorii.
2. Bardziej zjednoczona Unia, ze strefą Schengen rozszerzoną o Bułgarię i Rumunię, oraz nowym instrumentem akcesji do strefy euro mającym wspomóc pozostałe państwa członkowskie w przyjęciu wspólnej waluty, a także Europejskim Filarem Praw Socjalnych.
3. Silniejsza Unia, w której więcej decyzji podejmowanych jest w drodze głosowania większością kwalifikowaną, w której unia gospodarcza i walutowa zostaje wzmocniona poprzez powołanie europejskiego ministra gospodarki i finansów, przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, a także utworzenie linii budżetowej dla strefy euro w budżecie UE.
4. Bardziej demokratyczna Unia z nowymi zasadami finansowania partii politycznych i fundacji, z nowym kodeksem postępowania komisarzy oraz poparciem dla ponadnarodowych list w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

¹ Zob. www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/ [dostęp 16.11.2017].

Zwieńczeniem działań służących przygotowaniu nowej odsłony UE w gronie 27 państw członkowskich będzie szczyt w Sibliu 9 maja 2019 r. i podjęcie na nim kierunkowych decyzji o dalszym rozwoju Unii Europejskiej².

Zarządzanie różnicowaniem w Unii Europejskiej

Od początku swojego istnienia Unia Europejska jest wspólnotą opartą na zasadzie „jedność w różnorodności”. Stopień różnicowania się UE jest kwestią percepcji oraz wyboru politycznego. Warto jednak wyodrębnić różnicowanie jako ścieżkę dojścia do celu od zróżnicowania jako projektu służącego stworzeniu bardziej spójnego obszaru politycznego lub społeczno-gospodarczego. Unia Europejska praktykuje skutecznie pierwszą z wymienionych metod, podczas gdy druga ma wyłącznie charakter deklaracyjny i pada ze strony niektórych przywódców politycznych, ale nie instytucji europejskich, których traktatowym zadaniem jest stanie na straży interesu europejskiego.

Należy „odczarować” pojęcie Europy wielu prędkości. Jest ono rzeczywistością w Unii, w szczególności od momentu utworzenia wspólnej waluty oraz strefy Schengen. Oba te projekty od początku dynamicznie ewoluowały i ulegały sukcesywnemu rozszerzeniu. Niejednokrotnie obserwacja doświadczeń państw podlegających ściślejszej integracji sprzyja przełamaniu wyjściowych zastrzeżeń.

W Unii Europejskiej sprawnie funkcjonuje mechanizm wzmocnionej współpracy, wprowadzony po raz pierwszy traktatem z Amsterdamu z 1999 r., a następnie sformalizowany i rozszerzony traktatem lizbońskim. Mechanizm ten umożliwia grupie przynajmniej dwięciu państw członkowskich uzgodnienie i wprowadzenie w życie rozwiązań, co do których wszystkie państwa nie zdołały się porozumieć. Procedura wzmocnionej współpracy służy zapewnieniu sprawnego działania Unii w sytuacji zablokowania propozycji przez jedno państwo członkowskie lub ich małą grupę. Nie umożliwia ona rozszerzenia zakresu uprawnień wynikających z unijnych traktatów. Obecnie realizowanych jest kilka projektów wzmocnionej współpracy. Obejmują one państwa Europy północnej i południowej, wschodniej i zachodniej. Z pewnością nie sposób stwierdzić, że istnieje jakakolwiek ścisła logika składu grup państw uczestniczących w poszczególnych projektach.

Aktualne projekty wzmocnionej współpracy

Patent europejski o jednolitym skutku. Uzgodnienie zainicjowania wzmocnionej współpracy w odniesieniu do patentu europejskiego o jednolitym skutku oznacza, poprzez ustanowienie jednolitego sądu patentowego, że strony nie będą zmuszone do uczestnictwa w kilku równoległych postępowaniach w różnych państwach. W tej formie wzmocnionej współpracy uczestniczy 26 państw członkowskich. Są to: Austria, Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Cypr, Dania, Estonia, Francja, Finlandia, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, **Polska**, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy.

² Zob. https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pl [dostęp 16.11.2017].



Prawo rozwodowe. W sferze prawa rozwodowego uzgodniono wzmocnioną współpracę umożliwiającą międzynarodowym parom małżeńskim wybór, które prawo będzie miało zastosowanie w razie ich rozwodu lub separacji prawnej. Na wypadek braku porozumienia małżonków sądy będą miały do dyspozycji wspólną formułę ustalania prawa właściwego. W tym rodzaju wzmocnionej współpracy uczestniczy 17 państw członkowskich: Austria, Belgia, Bułgaria, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry i Włochy.



Prokuratura europejska. Jej celem ma być czuwanie nad tym, aby każde podejrzenie nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE prowadziło do wszczęcia odpowiedniego postępowania prawnego. W projekcie uczestniczy obecnie 20 państw członkowskich: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.



Zasady ustrojów majątkowych. Wzmocniona współpraca w tym obszarze reguluje ustroje majątkowe państw międzynarodowych. W projekcie bierze udział 17 państw członkowskich: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Włochy.



W trakcie uzgodnień znajduje się inny projekt wzmocnionej współpracy dotyczący podatku od transakcji finansowych.

Podatek od transakcji finansowych. Ma służyć wzmocnieniu jednolitego rynku poprzez ograniczenie rozbieżności w opodatkowaniu transakcji finansowych, co zagwarantuje sprawiedliwy i istotny wkład sektora usług finansowych do dochodów publicznych. Obecnie 10 państw członkowskich zgłosiło zamiar uczestniczenia w tym projekcie: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy.



Kontynuacja rozszerzenia strefy euro

W swoim orędziu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim przewodniczący J.C. Juncker powiedział m.in.: „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”.

W celu wsparcia państwa w jego dążeniu do wejścia do strefy euro Komisja Europejska proponuje utworzenie nowego instrumentu przedakcesyjnego oferującego pomoc techniczną,

a nawet finansową. Obecnie siedem państw członkowskich jest objętych derogacją w odniesieniu do członkostwa w strefie euro z uwagi na fakt, że nie wypełniły one niezbędnych zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Są to: Bułgaria, Republika Czeska, Chorwacja, **Polska**, Rumunia, Szwecja i Węgry.

Formalne kryteria konwergencji nie są barierą przystąpienia Polski, Republiki Czeskiej czy też Węgier do strefy euro. Państwa objęte derogacją nie miałyby większych trudności w spełnieniu kryteriów członkostwa. Parametry makroekonomiczne ich gospodarek nie odbiegają w znaczący sposób od średniej dla strefy euro. Doświadczenia kryzysu pokazują jednak, że konwergencja strukturalna, a więc osiągnięcie wysokiego poziomu konkurencyjności gospodarki, zapewnienie jej elastyczności oraz odporności na szoki asymetryczne są czynnikami o ogromnym znaczeniu dla pełnego wykorzystania możliwości, które wiążą się z udziałem w strefie euro³.

Zamysł zaawansowania rozszerzenia strefy euro jest najważniejszą gwarancją utrzymania spójności Unii Europejskiej. Wspólna waluta jest ostatecznym spoiwem, które sprawia, że jakiegokolwiek projekty współpracy w węższym gronie nie obejmą spraw fundamentalnych zarówno z ustrojowego, jak i gospodarczego punktu widzenia.

Obronność: dynamiczny rozwój współpracy strukturalnej

W sferze obronności zróżnicowana integracja jest faktem⁴. Państwa członkowskie UE realizują szereg dwu- i wielostronnych projektów współpracy mających na celu wzmocnienie swojego potencjału obronnego i optymalizację wydatków. W obecnej sytuacji strategicznej nie jest to jednak wystarczające. Poziom fragmentacji europejskich systemów obronnych jest zaskakująco duży, np. w 2016 r. w UE funkcjonowało 178 systemów uzbrojenia w porównaniu z 30 w Stanach Zjednoczonych; sześć razy więcej rodzajów sprzętu niż w Stanach Zjednoczonych, w tym 29 rodzajów niszczycieli i fregat, a cztery w USA; 17 rodzajów czołgów bojowych, a jeden w USA; 20 rodzajów samolotów bojowych wobec sześciu w Stanach Zjednoczonych. Wspólne zakupy uzbrojenia dałyby oszczędności do 30% wydatków na ten cel w Europie.

Mechanizm stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności (Permanent Structured Cooperation – PESCO) jest integralną częścią Traktatu z Lizbony i pozwala grupie państw członkowskich wspólnie rozwijać zdolności, inwestować w projekty lub tworzyć międzynarodowe formacje. Powołanie do życia tego mechanizmu pozwoli państwom na wszechstronną współpracę w oparciu o bardziej wiążące ramy prawno-organizacyjne. Jedną z podstawowych zasad mechanizmu jest polityka otwartych drzwi: wszystkie państwa członkowskie będą miały możliwość przyłączenia się do tej współpracy pod warunkiem, że spełnią kryteria i podejmą niezbędne zobowiązania. Będą także mogły się wycofać z tej współpracy, jeżeli podejmą taką decyzję.

³ Zob. *Reviving Convergence. Making Member States Fit for Joining the Euro Area*, EPSC, 19.10.2017 – http://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/reviving-convergence_en [dostęp 16.11.2017].

⁴ Zob. Sven Biscop, *Differentiated Integration in Defence: a Plea for PESCO*, [w:] *EU60: Re-Founding Europe. The Responsibility to Propose*, Instituto Affari Internazionali, Roma 2017.

W celu zapewnienia, że mechanizm stałej współpracy strukturalnej będzie zorganizowany w taki sposób, który w maksymalnym stopniu zaangażuje wszystkie państwa członkowskie, w jego realizacji weźmie udział Komisja Europejska wspólnie z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Państwa członkowskie nieuczestniczące w mechanizmie będą zaproszone w charakterze obserwatorów, a sama współpraca będzie się opierała na istniejących strukturach, w szczególności Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa. Rada do spraw Zagranicznych uzgodniła 18 maja 2017 r. sposób zarządzania współpracą strukturalną w dziedzinie obronności. Współpraca ta będzie się składała z dwóch poziomów:

- 1) na poziomie Rady będzie otwarta dla wszystkich państw członkowskich w celu zapewnienia przejrzystości i koordynacji, ale tylko państwa uczestniczące będą miały prawo głosu;
- 2) na poziomie projektów i inicjatyw tylko państwa członkowskie kontrybuujące do każdego projektu lub inicjatywy będą reprezentowane.

Mechanizm stałej współpracy strukturalnej ma istotną rolę do odegrania w wypełnianiu celów zdefiniowanych w globalnej strategii UE. Instrumentem jego realizacji będzie Europejski Fundusz Obrony otwarty na projekty współpracy z udziałem przynajmniej trzech podmiotów z dwóch państw członkowskich. Tym samym fundusz ten nie jest w żadnej mierze ograniczony do współpracy strukturalnej. Będzie wspierał projekty ponadnarodowe mające na celu podniesienie efektywności obronności oraz wsparcie narodowych wydatków na obronę w Europie.

W zakresie obronności wprowadzono więc wszystkie niezbędne gwarancje uczestnictwa zainteresowanych państw członkowskich w inicjowanych projektach.

Mechanizm „grupy pionierskiej” w Białej księdze Komisji Europejskiej

W opublikowanej 1 marca 2017 r. *Białej księdze w sprawie przyszłości Unii Europejskiej* Komisja Europejska zaproponowała pięć scenariuszy jako podstawę do dyskusji o agendzie UE na lata 2017–2025 oraz podjęcia politycznych decyzji w tym względzie. Scenariusze te nie były pomyślane jako gotowe rozwiązania, ale jako rodzaj wizualizacji możliwych kierunków rozwoju integracji europejskiej. Nie miały też w żadnym sensie się wykluczać. Założeniem Komisji Europejskiej od początku był ich wzajemnie komplementarny charakter.

Przewodniczący Komisji J.C. Juncker przypisuje największe znaczenia scenariuszowi czwartemu, czyli „Robić mniej, ale efektywniej”. Scenariusz ten jest zgodny z logiką Komisji, która od początku swojego istnienia nadawała fundamentalną rangę idei koncentrowania się na projektach o dużej wadze gatunkowej, redukując aktywność legislacyjną w sprawach mniej istotnych. Aczkolwiek wiele uwagi medialnej często przypisuje się idei „Europy wielu prędkości”, poświęcony temu zagadnieniu scenariusz trzeci, tzn. „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej”, ma charakter posiłkowy w myśleniu Komisji Europejskiej.

Punktem wyjścia Białej księgi jest założenie funkcjonowania Unii w gronie 27 państw. Scenariusz trzeci przewiduje, że „koalicje chętnych” będą chciały w węższym gronie osiągnąć więcej

w konkretnych dziedzinach polityki, takich jak: obronność, bezpieczeństwo wewnętrzne, opodatkowanie czy sprawy socjalne. Ramy prawne wspólne dla UE-27 pozostaną jednak wiążące dla tego rodzaju inicjatyw, podobnie jak to ma miejsce w przypadku strefy Schengen czy strefy euro. Inne państwa członkowskie będą miały możliwość przyłączenia się z czasem do tych, którzy robią więcej. Jest to więc klasyczny przykład mechanizmu grupy pionierskiej, której aktywność służy zaawansowaniu integracji w węższym gronie z przyczyn funkcjonalnych.

Podsumowanie

Centralnym projektem politycznym w Unii Europejskiej jest obecnie jej odnowa w gronie 27 państw członkowskich. Projekt ten ma charakter strategiczny w wyniku przewidywanego na rok 2019 opuszczenia UE przez Wielką Brytanię, a także zewnętrznej presji związanej z poszerzającą się skalą niestabilności na arenie międzynarodowej. W perspektywie najbliższych dwóch lat oznacza to prymat działań służących budowie jedności politycznej Unii, wraz ze skutecznym zarządzaniem jej zróżnicowaniem za pośrednictwem istniejących i nowych formuł, takich jak wzmocniona współpraca, współpraca strukturalna i mechanizm grupy pionierskiej.

Literatura uzupełniająca

Andersen Svein and Sitter Nick, *Differentiated integration: what is it and how much can the EU accommodate?*, „Journal of European Integration”, 2006, nr 4

Emmanouilidis Janis, *The Future of a More Differentiated E(M)U*, [w:] *EU60: Refounding Europe. The Responsibility to Propose*, Rome 2017, s. 1–14

de Neve Jan-Emmanuel, *The European Union? How differentiated integration is reshaping the EU*, „Journal of European Integration”, 2007, nr 4, s. 503–521

Kroll Daniela and Leuffen Dirk, *An analysis of differentiated integration in EU secondary law*, „Journal of European Public Policy”, 2014, s. 1–21

Schimmelfennig Frank, Leuffen Dirk and Rittberger Berthold, *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicisation and differentiation*, „Journal of European Public Policy”, 2015, nr 6, s. 764–782

Schimmelfennig Frank and Winzen Thomas, *Instrumental and Constitutional differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, nr 2, s. 354–370

Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska

Jan Barcz*

Abstrakt

1. W procesie integracji europejskiej nastąpiła istotna zmiana. Przez pierwsze dziesięciolecie rozwijał się on w myśl zasady, iż umacnianie jego efektywności wymaga jedności we wszystkich dziedzinach. Obecnie jest inaczej: prawie pięciokrotny wzrost liczby członków i dysproporcje w stopniu ich rozwoju sprawiły, że staje się on coraz bardziej zróżnicowany wewnątrz (np. nie wszystkie państwa należą do strefy Schengen czy do strefy euro).

2. Wykorzystanie tych różnic do rozwoju integracji europejskiej sprawia problemy. Pojawiły się też inne poważne wyzwania, które symbolizuje nastawienie do sposobu poradzenia sobie z napływem uchodźców, budowania wspólnej polityki obrony, niwelacji następstw kryzysu finansowego czy przestrzegania wspólnych wartości państw europejskich, których osnowę stanowi państwo prawa.

3. Coraz wyraźniej kształtuje się grupa państw, która zaczyna stanowić trzon procesu integracji europejskiej. Obecny rząd Polski, niestety, wyraźnie dystansuje się od wspólnych przedsięwzięć, które określają przynależność do tej grupy. Do tego Polska narusza wspólne wartości łączące demokratyczne państwa europejskie. Następstwem tego jest postępująca jej izolacja w Unii Europejskiej i dryfowanie na margines integracji europejskiej.

* Prof. zw. dr hab. Jan Barcz – kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; były dyplomata, m.in. ambasador RP w Austrii w latach 1995–1999, dyrektor Departamentu Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 2000–2001. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

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 w państwach członkowskich. W następstwie kolejnych rozszerzeń zwiększała się również liczba członków, co wymagało przeprowadzenia zmian wpraw w Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej¹.

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

Jeśli z tego punktu widzenia popatrzeć na rozwój procesu integracji europejskiej, to odnotować można, że poradzono sobie z tymi wyzwaniami w miarę sprawnie. Czasami można UE zarzucić spóźnioną czy powolną reakcję na nowe problemy, ale pamiętajmy, że Unia składa się z 28 państw członkowskich, a jej wszelkie zasadnicze decyzje muszą być uzgodnione przez wszystkie z nich. **Ukoronowaniem** ostatniego etapu rozwoju procesu **integracji europejskiej** jest **Traktat z Lizbony** (podpisany w 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który dokonał gruntownej reformy ustrojowej UE, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową.

Znaczenie tej reformy UE zeszło jednak na dalszy plan w świetle nowych wyzwań związanych ze światowym kryzysem finansowym, który wstrząsnął również stabilnością strefy euro. Ostatnie siedem lat to przede wszystkim działania na rzecz uzdrowienia sytuacji w strefie euro – przeprowadzane z powodzeniem, co sprawia, że **strefa ta** w coraz większym stopniu **emancypuje się** w UE, przekształcając się w **trzon procesu integracji europejskiej**.

Wyzwania, z jakimi obecnie konfrontowana jest UE i jej państwa członkowskie, dotyczą jednak nie tylko strefy euro, lecz i **narastających rozbieżności** między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach. Pod znakiem zapytania stawiany jest dotychczasowy wspólny mianownik aksjologiczny procesu integracji europejskiej – **praworządność** odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.

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

¹ Szerzej na ten temat zob. Krzysztof Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

Nowe wyzwanie: różnicująca się wewnętrznie Unia Europejska

Przyjrzyjmy się wpiery wewnętrznemu różnicowaniu się procesu integracji europejskiej oraz ewolucji jego celu. Dyskusja na ten temat trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła od fazy politycznej debaty i doktrynalnych sporów do etapu faktycznego różnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary integracji europejskiej. W ostatnich latach **zróżnicowanie wewnętrzne Unii** stało się faktem, niebezpiecznie balansując na krawędzi rozczłonkowania procesu integracji europejskiej, i jest **trwałą cechą procesu integracji europejskiej**.

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

Rozpad ZSRR, zjednoczenie Niemiec oraz wybiecie się na niepodległość nowych demokracji Europy Środkowej i Wschodniej stworzyły szanse powiększenia „strefy bezpieczeństwa, demokracji i gospodarki rynkowej”. Wykorzystano je wówczas, doprowadzając do rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i dużego rozszerzenia Unii Europejskiej.

Początek XXI w. przyniósł **reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej**, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenie efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zagwarantować Europie miejsce w kształtującym się globalnym układzie światowym.

Jak zapewnić rozwój zróżnicowanej integracji europejskiej?

Podstawowy problem koncentruje się obecnie wokół tego, jak wykorzystać zróżnicowanie wewnętrzne do umocnienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności oraz jak zapewnić przy tym spójność procesu integracji europejskiej. Znalazł on 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 rzymskich². W księdze poddano pod dyskusję pięć scenariuszy, które „mają pomóc w pokierowaniu debatą nad przyszłością Europy”, a które zakładają:

- kontynuację obecnego programu integracji europejskiej;
- ograniczenie tego programu i skupienie się na pogłębianiu zasadniczych elementów unijnego rynku wewnętrznego;

² *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.* Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC2025&from=PL> [dostęp 6.11.2017].

- zróżnicowanie w UE polegające na pogłębianiu integracji w niektórych dziedzinach przez grupy państw;
- zredukowanie obecnego programu procesu integracji i skoncentrowanie się jedynie na wybranych dziedzinach;
- podjęcie wspólnie przez państwa członkowskie decyzji na rzecz rozszerzenia i pogłębienia integracji europejskiej.

Scenariusze te nie są nowe. Od kilku lat pojawiają się w dyskusjach naukowych i politycznych. Natomiast Biała księga wprowadza je do debaty publicznej nakierowanej na określenie przez państwa członkowskie stanowiska w sprawie dalszego rozwoju integracji europejskiej, do tego w stosunkowo niedługiej perspektywie: kształt głównego nurtu reformy ma bowiem zostać skonkretyzowany do końca roku 2017, a reforma przeprowadzona do końca roku 2025.

Charakterystyczne jest też to, że Biała księga przechodzi do porządku dziennego nad kwestą brexitu (kierowana jest do UE-27, już bez Wielkiej Brytanii) oraz nie zawiera scenariuszy negatywnych – fragmentacji procesu integracji europejskiej czy jego całkowitego rozpadu.

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

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

Trzon procesu integracji europejskiej kształtuje się wokół strefy euro

Wobec kryzysu finansowego Unia i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską. Po działaniach doraźnych, głównie na rzecz ustabilizowania sytuacji finansów publicznych w Grecji, po 2011 r. umocniono kontrolę nad finansami publicznymi państw strefy euro, a także zapewniono mocniejszą koordynację ich polityk gospodarczych, efektywny nadzór nad instytucjami bankowymi oraz możliwość udzielania pomocy finansowej tym spośród państw strefy euro, które znalazłyby się w kłopotach.

Z czasem tego rodzaju działania doraźne ujęto w zwarty **plan reformy strefy euro**, określany jako ustanawianie **rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej**. Program wyjściowy tej reformy sformułowała Komisja Europejska w komunikatach z lat 2012 i 2013, a następnie sprecyzowała w Planie pięciu przewodniczących z 2015 roku³. Plan ten został ostatnio zaktualizowany w najnowszym dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. zatytułowanym: *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej*

³ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22.06.2015.

*i walutowej*⁴. 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) oraz unią gospodarczą (ściśłą koordynacją polityk gospodarczych) wymagać będzie niezmiennie ważnych reform ustrojowych w strefie euro – począwszy od utworzenia własnego budżetu strefy euro, do powołania własnych organów zarządzania tą strefą. Mówi się w związku z tym o „autonomizacji” – wyodrębnieniu strefy euro w ramach Unii Europejskiej.

Powracamy do zasadniczego problemu – utrzymania spójności UE: jak zapobiec marginalizacji państw znajdujących się jeszcze poza strefą euro lub państw, które do tej strefy nie zamierzają przystąpić. Dwie sprawy wymagają szczególnej uwagi. Po pierwsze, o reformach strefy euro należy decydować wspólnie, w ramach procesu decyzyjnego UE (dotychczas zdarzało się jednak, że ważne reformy były wprowadzane na mocy decyzji tylko państw strefy euro i to podejmowanych poza Unią – zawierano odrębne umowy międzynarodowe). Po drugie, 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 takich gwarancji nawiązuje Biała księga, precyzując trzeci scenariusz modelu rozwoju procesu integracji europejskiej (zróznicowanej UE). W tym kontekście zapewnia się, że status pozostałych państw (niebiorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do współpracy w takiej dziedzinie⁵. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami⁶.

Gwarancje te powtórzono w dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 roku⁷. Przypomniano też, że poza Danią (która jest objęta trwałym wyłączeniem ze strefy euro, ale zarazem ma sztywny kurs swojej waluty do euro) i Wielką Brytanią (która rozpoczęła właśnie proces wychodzenia z UE) wszystkie pozostałe państwa członkowskie – na mocy traktatów – „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”⁸. Doceniając więc kluczowe znaczenie dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi, 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

⁴ Komisja Europejska, COM(2017) 291, 31.05.2017.

⁵ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy...*, dz. cyt., s. 20.

⁶ Tamże.

⁷ 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.

⁸ Tamże.

pogłębiania unii gospodarczej i walutowej, konieczne jest zachowanie przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”⁹.

W tym miejscu odnotować należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale i wyraźnie od tego się dystansuje. Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (oprócz wspomnianej Danii i – może – w pewnym stopniu Szwecji), deklarują przystąpienie do strefy euro.

Pociąg integracji europejskiej przyspiesza i nie będzie czekał na spóźnialskich

Omówiony program reformy strefy euro należy oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” (może to dotyczyć jego pewnych elementów), ile raczej jako jednoznaczny, kierunkowy plan reform UE w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 r.). Przebija z niego zarazem jasny sygnał i determinacja: jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform i czekać na państwa niezdecydowane, eurosceptyczne, lekceważące wspólne wartości europejskie.

W dokumencie z 31 maja 2017 r. Komisja słusznie podkreśla, że „euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”¹⁰. 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 wewnętrznego (między bajki włożyć można opowieści, że pozostając poza strefą euro, można utrzymać – jak dotychczas – wszystkie wynikające stąd profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz kształtowanie relacji z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie budżetu euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmienia radykalnie status dotychczasowych beneficjentów funduszy unijnych (a największym z nich jest Polska).

Na powyższe wyzwanie nakładają się coraz wyraźniejsze różnice w podejściu do innych fundamentalnych dziedzin:

1. Nabiera tempa ustanawianie **wspólnej polityki obronnej**¹¹, 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), a więc udział w budowie wspólnego rynku obronnego oraz we współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest ważną przesłanką uczestnictwa w tworzeniu wspólnej europejskiej obrony.
2. Narastają sprzeczności w rozumieniu zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE **uchodźców i migrantów ekonomicznych**, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych

⁹ Tamże, s. 28.

¹⁰ Tamże, s. 31.

¹¹ Komisja Europejska. Komunikat prasowy w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego, Bruksela, 7.06.2017.

w celach wewnątrzpolitycznych. W przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w całej UE nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych. Towarzyszyć temu będą własne programy integracyjne, wzmocniona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach).

3. Rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, które pod hasłem społecznego wymiaru rynku wewnętrznego dążą **do ochrony swoich rynków 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.
4. Zaostrza się konflikt w sprawie **przestrzegania** (przede wszystkim przez Polskę i Węgry) **praworządności**, czyli nierespektowania wspólnych wartości, które tworzą fundament procesu integracji europejskiej. Nie należy się spodziewać, że ta sprawa wygaśnie. Unia trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności, w tym przede wszystkim zasady państwa prawa i zasady trójpodziału władz, jest przesłanką pełnego uczestnictwa w konstrukcji europejskiej. Europejskie mechanizmy kontroli państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak łamanie praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie możliwości zawierania przez te państwa koalicji w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero po przeprowadzeniu analizy, które z państw członkowskich UE, oprócz 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 demokratycznych, można postawić diagnozę: które państwa współuczestniczą w kształtowaniu przyszłości UE, a które wyraźnie się od tego dystansują.

Gdzie jest Polska?

Obecny rząd Polski ma na swoim koncie niebezpiecznie długą listę tzw. **interesów defensywnych**¹²:

- 1) nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, odsyłając tę sprawę *ad Kalendas Graecas*;
- 2) turbulencje we współpracy zbrojeniowej (np. forma zerwania kontraktu na śmigłowce Caracal) mogą na lata zamrozić kooperację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony;
- 3) narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastrojów ksenofobicznych,

¹² Dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich.

o skutkach katastrofalnych z punktu widzenia edukacyjnego oraz dla wizerunku międzynarodowego Polski;

- 4) podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowania wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności. 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 Europie Środkowej i Wschodniej miały bowiem sens (a dowodzą tego doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza), o ile były związane z ubieganiem się o członkostwo w UE, a obecnie miałyby, jeśli 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 UE? Być może jeszcze przedwcześnie są oceny, że obecny rząd zmierza do wyprowadzenia Polski z UE lub 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 tego procesu.

Literatura uzupełniająca

Barcz Jan, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2017 (otwarty dostęp: www.janbarcz.republika.pl)

Barcz Jan, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje*, Piaseczno 2016 (otwarty dostęp: www.janbarcz.republika.pl)

Barcz Jan, Górka Maciej, Wyrozumska Anna, *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017 (wydanie piąte)

Fabrini Federico, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press, 2016

Fabbrini Federico, Ballin Ernst Hirsch and Han Somsen (red.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, Oxford and Portland, Oregon 2015

Menon Annand, *Europa: stan Unii*, przekład M. Nawrot, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2013

Szczerek Ziemowit, *Międzymorze. Podróże przez prawdziwą i wyobrażoną Europę Środkową*, Agora SA, Czarne, Warszawa 2017

Przyszłość budżetu Unii Europejskiej

Leszek Cybulski*

Abstrakt

W opracowaniu omówiono ewolucję i obecny stan budżetu Unii Europejskiej oraz wieloletnich ram finansowych. Ukazano tendencje zmian generalnych oraz szczegółowych pozwalające na wnioskowanie o tym, jak może wyglądać przyszły budżet. Wypunktowano 11 niewiadomych – problemów, które rządy państw członkowskich muszą rozwiązać. Przyszły budżet (ramy finansowe) będzie się bowiem różnić od obecnego. Podstawowe pytanie brzmi: czy uda się Polsce uzyskać fundusze równie korzystne jak obecnie? Zależy to jednak przede wszystkim od wyboru scenariusza dalszej integracji europejskiej.

Wstęp

Rozpoczęły się prace nad nowymi ramami finansowymi Unii Europejskiej, które będą odzwierciedlać priorytety działalności Unii po roku 2020. Część problemów sygnalizowanych w niniejszym opracowaniu zostanie wstępnie rozstrzygnięta po ogłoszeniu projektu ram finansowych. Twarda dyskusja polityczna w grupie państw członkowskich o rozbieżnych interesach narodowych, mająca doprowadzić do konsensu budżetowego, odbywa się obecnie co siedem lat. Po osiągnięciu zgody zmniejsza się prawdopodobieństwo sporów przy konstruowaniu rocznych budżetów unijnych. Oczywiście trudno całkowicie wyeliminować konflikty, pat decyzyjny przydarzył się m.in. w okresie, gdy komisarzem odpowiedzialnym za budżet był Janusz Lewandowski, a jednemu budżetowi z początku obecnej dekady groziło

* Dr Leszek Cybulski – wieloletni wykładowca Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki ekonomicznej, rynku pracy, polityki regionalnej, finansów publicznych oraz funkcjonowania Unii Europejskiej. Od 2017 r. pracownik Urzędu Statystycznego we Wrocławiu. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

zastosowanie prowizorycznych rozwiązań finansowych określonych w artykule 315 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). W porównaniu do przeszłości, gdy wspólnotowa „12” negocjowała budżet co roku, obecny system wieloletnich ram finansowych czyni ekonomiczne podstawy funkcjonowania UE znacznie stabilniejszymi, w miarę przejrzystymi, ułatwiającymi społeczną i instytucjonalną kontrolę, a przede wszystkim pozwalającymi na uruchamianie wydatków inwestycyjnych, których nie da się zamknąć w okresach rocznych.

Spory wokół ram finansowych nie są niczym nowym, ale po raz pierwszy toczą się w tak złożonych warunkach, w których wielką niewiadomą jest kierunek dalszych procesów integracyjnych w Europie. Nieoczekiwany brexit, wzrost nastrojów eurosceptycznych w wielu krajach, trudności Grecji i krajów Południa z przezwyciężeniem kryzysu fiskalnego odbijającego się na kondycji wspólnej waluty, kryzys migracyjny, zwłaszcza na południu Europy, oraz zmiany polityczne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – wszystko to skutkuje sporami z krajami „rdzenia” UE o interpretację solidarności, subsydiarności i innych wartości europejskich, a także zakres suwerenności państw narodowych. Tak głębokie polityczne pęknięcia wymagają generalnych rozstrzygnięć. W *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy*, ogłoszonej przez Jeana-Claude’a Junckera w marcu 2017 r., zarysowano pięć scenariuszy przyszłości UE-27 do 2025 roku. Jeśli zakres działań UE uległby ograniczeniu, to i budżet byłby mniejszy, a jeśli nastąpiłoby rozszerzenie kompetencji Unii, to niezbędne byłyby dodatkowe środki na sfinansowanie nowych działań. Nawet jednak w przypadku zachowania *status quo* (czyli pierwszego scenariusza z Białej księgi) nie oznacza to utrzymania zakresu finansowania na obecnym poziomie.

Wybór generalnej dalszej ścieżki rozwoju UE, jak też odzwierciedlające ten wybór szczegółowe rozstrzygnięcia finansowe są bardzo ważne dla Polski, która jest obecnie największym beneficjentem unijnego budżetu. W latach 2014–2020 w ramach nakładów na politykę spójności oraz rolnictwo otrzymamy łącznie około 12% środków wieloletnich ram finansowych, tj. środki dwukrotnie większe niż druga na liście Hiszpania. Aby poznać, czego Europa i Polska mogą oczekiwać dla okresu 2021+, należy wyjaśnić, skąd się bierze unijny budżet oraz na co wydatkowane są środki i wtedy można mówić o możliwościach, a także zagrożeniach z nim związanych. Celem niniejszego rozdziału nie jest jednak powielenie treści dobrze przygotowanej przez Komisję, łatwo dostępnej broszury informacyjnej¹, lecz wyjaśnienie, dlaczego tak jest, jakie są mechanizmy ekonomiczne i polityczne ustaleń z przeszłości, wskazujące na to, czego możemy się spodziewać w przyszłości.

Historia magistra vitae est (historia nauczycielką życia)

Oficjalnie stosowanym określeniem jest budżet ogólny. Obecnie Unia ma tylko jeden budżet, a używana nazwa stanowi pozostałość po latach, gdy funkcjonowały trzy wspólnoty europejskie. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) miały po dwa odrębne budżety i w efekcie do 1967 r. istniało aż pięć budżetów, a po częściowej fuzji instytucjonalnej w latach 1971–2002 – dwa budżety (ogólny

¹ Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Budżet – https://europa.eu/european-union/topics/budget_pl [dostęp 26.11.2017].

oraz EWWiS)². Należy pamiętać, że również obecnie budżet nie redystrybuuje całości unijnych środków finansowych. Polska płaci osobną składkę roczną do Europejskiego Funduszu Rozwoju (przeznaczonego głównie dla krajów Afryki) oraz uczestniczy w bezzwrotnym finansowaniu działań podejmowanych *ad hoc*, które nie były ujęte w wieloletnich ramach finansowych 2014–2020 (np. Fundusz Pomocy dla Uchodźców w Turcji) i niektórych dotacjach zwrotnych (np. Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej). Pozabudżetowy charakter mają też Fundusz Solidarności (uruchamiany w razie klęsk żywiołowych), działania banków unijnych (Europejski Bank Centralny – EBC, Europejski Bank Inwestycyjny – EBI) oraz gwarancje przez nie udzielane. Tylko częściowy związek z budżetem ogólnym mają gwarancje EBI dla sztandarowego projektu J.C. Junckera – Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS), mającego zdynamizować przemysł i koniunkturę europejską.

Zdecydowanie ważniejsze niż unifikacja kilku budżetów unijnych były dwa inne kroki milowe – powstanie systemu wieloletnich ram finansowych oraz zgoda państw na pogłębianie integracji (zakresu działań UE oraz rozszerzeń o nowe państwa) i w efekcie na większy budżet.

Pięć kryzysów budżetowych z lat 1979–1987, gdy decyzje podejmowało tylko 9–12 krajów (skutkujące rozdzielaniem środków w okresach miesięcznych według algorytmu dla poprzedniego roku), skłoniło przywódców państw do zmniejszenia częstotliwości negocjacji budżetowych z corocznych na wieloletnie. Dla wieloletnich ustaleń nie należy używać określenia „budżet wieloletni”, bo zgodnie z prawem budżet ogólny obejmuje jeden rok. Oficjalne terminy to: „wieloletnie ramy finansowe” lub skrótowy „perspektywa finansowa” oraz „okres programowania”. System wieloletnich ram finansowych został zainicjowany dla lat 1988–1992 (okres co najmniej pięciu lat wynika także z artykułu 312 TFUE), a horyzont kolejnych ram wynosił siedem lat (1993–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020). Budżet roczny musi być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi.

Doświadczenia z przeszłości skłaniają do nieotwierania puszkę Pandory i tym samym do unikania nowelizacji ram finansowych w trakcie ich trwania. Stąd środki na zatrzymanie uchodźców w Turcji mają charakter pozabudżetowy. Niekiedy jednak nowelizacja wieloletnich ram finansowych jest niezbędna i wtedy wymaga konsensu wszystkich państw. Dotyczyło to także największego rozszerzenia z 2004 r., gdyż pierwotne ramy 2000–2006 zakładały rozszerzenie UE jedynie o sześć państw (miało nastąpić od 1 stycznia 2002 r.). Podobnie było w okresie 2007–2013 w przypadku akcesji Chorwacji (od 1 lipca 2013 r.) czy zwiększenia wsparcia dla projektu Galileo, ale te dwie zmiany miały charakter niemal kosmetyczny i nie otwierały pola polemik.

W artykule 2 rozporządzenia Rady z grudnia 2013 r., wprowadzającego wieloletnie ramy finansowe 2014–2020, określono obowiązek dokonania średniookresowego przeglądu ram do końca 2016 roku. Zgodnie z oczekiwaniami propozycje Komisji w największym stopniu

² Więcej informacji porządkujących zagadnienia budżetowe: Leszek Cybulski, *Budżet wspólnotowy*, [w:] Bolesław Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 504–516; Małgorzata Czernielewska-Rutkowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Difin, Warszawa 2007; Katarzyna Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

odnosiły się do różnych zagadnień kryzysu migracyjnego³, młodzieży⁴ oraz współpracy naukowej⁵. Istnieje ograniczony mechanizm przesuwania płatności między niewykorzystanymi wcześniej pozycjami budżetowymi, który nie może przekraczać 0,03% dochodu narodowego brutto (DNB) krajów Unii Europejskiej.

Powyższe uwagi mają na celu wykazanie znikomej elastyczności wieloletnich ram finansowych, co powoduje, że wyniki negocjacji budżetowych prowadzonych w 2018 r. wyznaczają możliwości sfinansowania określonych działań w Polsce na wiele lat. Pojawia się tu **pierwsza niewiadoma** – na ile lat? Panuje opinia, iż okres siedmioletni jest zbyt długi i nowe ramy finansowe powinny obejmować lata 2021–2025. Zostanie to rozstrzygnięte, gdy niniejsza publikacja będzie już wydrukowana, Komisja przedstawi bowiem wniosek w sprawie ram finansowych w drugim kwartale 2018 roku. Pierwszy projekt Komisji zapewne będzie się znacznie różnił pod względem kwot od rozstrzygnięć końcowych.

Drugim krokiem milowym była powszechna zgoda na powiększanie budżetu. W pierwszej dekadzie istnienia trzech Wspólnot Europejskich łączny poziom ich wydatków nie przekraczał 0,03% produktu krajowego brutto (PKB) sześciu krajów członkowskich (EWG-6). Należy pamiętać, że już wtedy istniały fundusze strukturalne – rolny i społeczny, ale redystrybuowały znikome środki. Nadanie najwyższej rangi wspólnej polityce rolnej, a potem utworzenie w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) podniosły średnią wartość budżetów lat 70. do poziomu 0,6% PKB krajów EWG-9. Nie tylko wymóg traktatowy, ale także powszechne przekonanie, że należy zmniejszać ekonomiczne i społeczne dysproporcje na poziomie krajowym i regionalnym oraz że kraje bogatsze powinny wykazywać solidarność z krajami biedniejszymi, doprowadziły budżety do rekordowego poziomu 1,18% PKB krajów UE-12/UE-15 dla okresu 1993–1999. Uznano, że rażące dysproporcje dotyczą infrastruktury bazowej i należy ją finansować z EFRR, natomiast większe inwestycje – z nowo powołanego Funduszu Spójności (FS). Została nim objęta grupa państw kohezji: Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia (w 2004 r. FS stał się dostępny w 10 nowych krajach członkowskich). Zmodernizowano kraje Południa, a Irlandia pod względem PKB na mieszkańca prześcignęła niemal wszystkie gospodarki unijne.

Wzrost wydatków budżetowych wynikał również ze zmian traktatowych (Maastricht 1992, Amsterdam 1997) poszerzających zakres unijnych prerogatyw. Z wcześniejszego Raportu MacDougalla wynikało, że gdyby osiągnięto poziom redystrybucji w wysokości 2–2,5% PKB, byłby to etap przedfederalny, a poziom dwukrotnie wyższy odpowiadałby państwu federalnemu. Ramy finansowe 2000–2006 oznaczały jednak przystopowanie tendencji wzrostowej, a negocjacje akcesyjne zakończone w grudniu 2002 r. były sygnałem zmiany nastrojów. Unia przestała być ugrupowaniem państw dążących do zwiększenia znaczenia decyzji podejmowanych wspólnie i ograniczyła hojność wobec biedniejszych, tak mocno eksponowaną wcześniej wobec krajów kohezji. Nie ma już zgody na duży zakres inwestycji infrastrukturalnych, które od chwili przyjęcia w marcu 2000 r. strategii lizbońskiej nie są traktowane jako niezbędne dla zdynamizowania gospodarki unijnej, a wydatki o charakterze wyrównawczym ciągle tracą na rzecz wydatków zwiększających konkurencyjność ekonomiczną.

³ Dodatkowe środki na Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, Europol, Agencję Azylu UE, integrację uchodźców.

⁴ Takich jak: zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży, Inicjatywa na rzecz Zatrudniania Młodzieży.

⁵ Dodatkowe środki na programy Horyzont 2020, Erasmus+, COSME i inne.

Zarówno aspekt ilościowy (zmniejszanie skali redystrybucji), jak i jakościowy (zmiana preferencji) oznaczają dla Polski niebezpieczeństwo uzyskania mniejszych środków w przyszłości. W dawnych porozumieniach międzyinstytucjonalnych Rady, Parlamentu i Komisji na temat wieloletnich ram finansowych (po Traktacie z Lizbony są wprowadzane rozporządzeniem Rady) przyjęto górny pułap wydatków na płatności w wysokości 1,27% PKB. Było to równoważne wskaźnikowi 1,24% DNB obowiązującemu w okresie 2007–2013, a dla lat 2014–2020 podano wskaźnik 1,23% DNB. Od 2000 r. nie udało się nawet zbliżyć do tych teoretycznych limitów i w dwóch ostatnich perspektywach poziom płatności wynosi jedynie średnio 1,00% DNB, z tendencją spadkową w końcu perspektywy.

Znacznie ważniejsza od pierwszej jest więc **druga niewiadoma** – jaki będzie poziom przyszłej redystrybucji budżetowej? Jest to zdeterminowane przede wszystkim wyborem jednego z pięciu scenariuszy dalszej integracji (**trzecia niewiadoma** – najważniejsza!). Równie ważnym czynnikiem wpływającym na ostateczne rozstrzygnięcia będzie stosunek przywódców państw „rdzenia” UE do Polski i innych państw regionu (to **czwarta niewiadoma**). Ignorowanie tego czynnika byłoby przejawem braku realizmu politycznego. Nawet jednak przyjęcie scenariusza kontynuacji oraz negocjowanie i podejmowanie decyzji przez członków Rady na zasadach podobnych jak uprzednio oznaczać będą z pewnością ograniczenie wskaźnika redystrybucji do poziomu 0,8–0,9% DNB. Zmniejszane są bowiem wydatki o tradycyjnym charakterze, z których korzystały zwłaszcza nowe kraje członkowskie, odpada ważny płatnik netto (Wielka Brytania), a pozostali są mniej hojni, rośnie protekcjonizm (np. problem pracowników delegowanych) i zanika solidarność europejska, m.in. dlatego, że społeczeństwa nadal odczuwają skutki kryzysu finansowego lat 2008–2009.

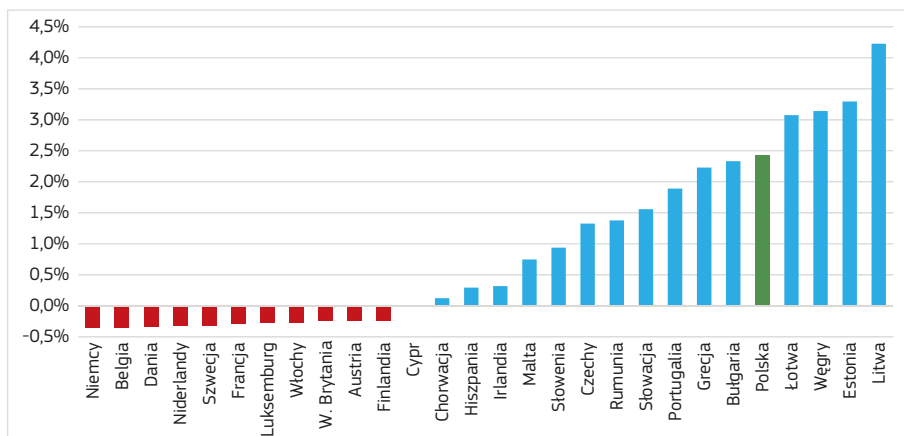
Płatnicy – beneficjenci netto

Nie tylko dla laików, ale również dla wielu ekonomistów liczby rzędu jednego biliona euro (wartość siedmioletnich ram finansowych), a nawet wskaźnik 1,00% DNB brzmią abstrakcyjnie. Pierwszą konstatacją jest to, że budżet unijny jest relatywnie mały. Można dokonać ilustracyjnego porównania: większość krajów ma wewnętrzną redystrybucję budżetową na poziomie 40–50% PKB. Składają się na to dochody i wydatki budżetu państwa, budżetów terytorialnych (w Polsce trzech szczebli samorządowych) i funduszy celowych (np. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Tym samym suma budżetów państw członkowskich UE jest ponad 45 razy większa niż budżet Unii. Budżet ogólny jest znacznie mniejszy niż budżet Hiszpanii. Z budżetów państw są finansowane: emerytury i renty, obronność, oświata i wychowanie, opieka zdrowotna, administracja publiczna, policja i wymiar sprawiedliwości, czyli dziedziny o bardzo wysokich wydatkach bieżących, które nie są wspierane przez środki unijne (poza ograniczonymi wydatkami inwestycyjnymi na cele edukacyjne i zdrowotne). Bardzo niewiele środków z budżetów krajowych pozostaje na wydatki o charakterze majątkowym i dlatego w biedniejszych państwach fundusze unijne skutecznie pełnią rolę modernizacyjną. Obecnie w Polsce środki unijne finansują ponad 60% inwestycji publicznych (w Portugalii, Chorwacji i na Litwie odsetek ten jest wyższy).

Po drugie, największe i najbogatsze kraje UE wpłacają znacznie mniejszy odsetek swojego DNB niż odsetek, jaki w efekcie otrzymują mniejsze i biedniejsze kraje. Te środki dla

beneficjentów netto znaczą zdecydowanie więcej niż uszczerbek dla własnej zamożności krajów bogatych (wykres 1).

Wykres 1
Płatnicy i beneficjenci netto – średnia z salda wykonania budżetu
ogólnego za okres 2007–2013
(w % krajowego DNB)



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Jorge Nunez Ferrer i in., *Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget*, European Commission, 3.06.2016, s. 176.

Statystyczny Niemiec wyłożył na funkcjonowanie Unii w ciągu siedmiu lat 0,35% swojego DNB i dzięki temu statystyczny Litwin uzyskał *per saldo* 4,23% krajowego DNB. Niewielka skala pozycji netto płatników nie zmienia jednak naturalnej niechęci do transferu własnych środków do budżetu ogólnego. W obliczu negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych mobilizują się zwolennicy ograniczania redystrybucji, a ostatnią taką koalicję tworzyło sześć państw – płatników netto (należy przypomnieć, że wszystkie kraje otrzymują pewne środki z budżetu ogólnego, lecz relacja wpłat do wypłat w krajach bogatych jest niekorzystna).

Po trzecie, kraje proponują i często są w stanie przeforować na forum unijnym rozwiązania zapewniające im przynajmniej częściowy zwrot wpłaconych kwot. Pojawienie się aktywnej unijnej polityki regionalnej i utworzenie w 1975 r. EFRR było efektem negocjacji akcesyjnych Wielkiej Brytanii. Chciała ona w ten sposób częściowo zrekompensować swoje wysokie składki do budżetu, zdominowanego wówczas przez kosztowną politykę rolną (brytyjskie rolnictwo otrzymywało relatywnie najmniejsze wsparcie w EWG, a utrata uprzywilejowanych relacji handlowych w ramach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów podniosła ceny produktów rolnych). Dysproporcje rozwojowe regionów brytyjskich były znacznie większe niż w Niemczech, krajach Beneluksu czy we Francji i dlatego w początkowym okresie istnienia EFRR skala pomocy regionalnej dla Wielkiej Brytanii niewiele ustępowała pomocy dla Włoch. Podobna była geneza specjalnego wsparcia budżetowego (od 1995 r.) dla słabo zaludnionych regionów Szwecji i Finlandii. Z kolei rozszerzenie UE z 2004 r. doprowadziło do groźby utraty wsparcia unijnego przez wiele regionów wschodnioniemieckich, hiszpańskich, portugalskich i greckich (kryterium selekcyjnym jest nadal poziom 75% unijnego PKB na 1 mieszkańca), które zaczęły prowadzić skuteczny lobbying za powstaniem nowej kategorii – regionów efektu

statystycznego (2007–2013), a potem kategorii regionów przejściowych (2014–2020). Niekiedy, aby nie utracić wsparcia, granice regionów wyznacza się na nowo (dawniej w Irlandii i Niemczech; od początku 2018 r. z Mazowsza wydzielona zostanie aglomeracja warszawska i w efekcie, dla potrzeb polityki regionalnej, Polska będzie liczyć 17 regionów).

Najbardziej znane zabiegi o zmniejszenie pozycji płatnika netto miały charakter bezpośredni. Premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher zażądała tzw. rabatu brytyjskiego i go otrzymała. Dzięki temu Wielka Brytania w latach 80. przestała być największym płatnikiem netto, a obecna różnica w stosunku do wariantu bez korekty wynosi około 0,35% PKB ($\approx$ DNB). Prowadzone przez wiele lat negocjacje na temat likwidacji rabatu doprowadziły jedynie do jego zmniejszenia. Media koncentrowały swoją uwagę na tym rabacie i do świadomości powszechnej nie przebiły się dwa fakty. Po pierwsze, osobne rabaty swojej składki mają Niderlandy⁶, Szwecja i Dania. Po drugie, udzielenie każdego rabatu skutkuje przeniesieniem obowiązku zapłacenia brakującej kwoty na pozostałe kraje członkowskie. Niemcy, Niderlandy, Szwecja i Austria niemal nie finansują jednak rabatu brytyjskiego (korzystają z 75% redukcji – „rabat od rabatu”), co dodatkowo powiększa zobowiązania innych państw. W rezultacie aż sześć państw w grupie 11 płatników netto (por. wykres 1) korzysta z obniżenia składki. Nie da się uniknąć porównań, kto uzyskuje „korzyści”, a kto „traci”. Z punktu widzenia idei integracji europejskiej i dążenia do powstania rzeczywistej wspólnoty, tego typu rozważania nie są właściwe, gdyż pomijamy cel – powstanie tzw. europejskiej wartości dodanej. Wynika ona m.in. z łączenia zasobów, aby uzyskać rezultaty niemożliwe do osiągnięcia za pomocą nieskoordynowanych środków krajowych. Widzą to przedstawiciele Grupy Wysokiego Szczębla do spraw Zasobów Własnych, którzy w raporcie z grudnia 2016 r. napisali, iż nie może być tak, że „zawężony i wypaczony wskaźnik staje się jedyną miarą kosztów do korzyści”⁷.

Budżet a strategia lizbońska i „Europa 2020”

Od tych dobrze znanych przykładów znacznie głębsze skutki przynoszą działania mniej widoczne, o charakterze pośrednim, odnoszące się do kształtowania wytycznych polityki makroekonomicznej i związanych z nimi strategii dekadowych. Poziom rozwoju krajów UE bardzo się różni, co warunkuje ich odmienne potrzeby oraz punkty widzenia na konieczne posunięcia Unii. Poważny kryzys w sferze zatrudnienia z połowy lat 90. zmusił UE z jednej strony do nowej legislacji (traktat amsterdamski, który wprowadził Europejską strategię zatrudnienia), a z drugiej do budowy programów makroekonomicznych wyznaczających pożądaną ścieżkę rozwojową. Zatrudnienie stanowiło główny cel przyjętej w marcu 2000 r. w Lizbonie strategii gospodarczej o horyzoncie 10 lat. Tworzenie miejsc pracy miało jednak stanowić skutek nie kosztownego bezpośredniego zaangażowania w gospodarkę (cel wyrównawczy), ale intensywnych zmian jakościowych wzmacniających konkurencyjność. Promowano liberalizację, deregulację, konkurencję, przedsiębiorczość, rozwój nauki, wydatki na badania i rozwój (B+R), edukację i kształcenie przez całe życie. Wśród tych priorytetów

⁶ W utrwalonej polszczyźnie – Holandia. W dokumentach UE używana jest skrócona (geograficzna) nazwa Niderlandy oraz oficjalna (protokolarna) nazwa Królestwo Niderlandów.

⁷ Grupa Wysokiego Szczębla ds. Zasobów Własnych. Streszczenia i zalecenia, Bruksela, grudzień 2016 r., s. 3 – http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_pl.pdf.

zabrakło innych celów wyrównawczych. Rozbudowa infrastruktury bazowej nie była celem strategii lizbońskiej. Zapisany w traktacie cel, tj. zmniejszanie różnic rozwoju regionalnego, formalnie obowiązywał i nadal obowiązuje, ale zaprzestano jego monitorowania, a liczba oficjalnych publikacji i dokumentów na temat polityki regionalnej zaczęła szybko spadać. Przenosiło się to na preferencje wyboru szczegółowych projektów dofinansowywanych z EFRR oraz konfigurację czterech ówczesnych funduszy strukturalnych. Strategia lizbońska powstała, gdy wieloletnie ramy finansowe 2000–2006 były już zatwierdzone, ale w ramach 2007–2013 zmieniono układ, stosowaną terminologię oraz przede wszystkim proporcje szczegółowych wydatków.

Rezultaty tych zmian są dwojakie. Polityka regionalna służy już nie zmniejszaniu dysproporcji regionalnych, ale modernizacji wiodących regionów⁸. Drugim efektem jest ocenianie budżetu pod kątem celów strategii lizbońskiej. Nakłady inwestycyjne, których największymi beneficjentami do 2006 r. były Hiszpania, Portugalia, Grecja, Irlandia, Włochy i wschodnie Niemcy, stały się obecnie działaniami nielizbońskimi, dopuszczonymi jedynie w regionach najbardziej potrzebujących. W rezultacie wszystkie kraje przyjęte do UE w bieżącym stuleciu mają udział nakładów na projekty lizbońskie poniżej średniej unijnej (69%), a cała dawna „15” znajduje się powyżej tej średniej (w Austrii i krajach skandynawskich jest to nawet 90%). Pojawia się więc **piąta niewiadoma** – czy po 2020 r. będzie można nadal rozbudowywać infrastrukturę lokalną z udziałem środków unijnych? Jak opisywana tendencja wpłynie na ogólną pulę środków na politykę spójności oraz tzw. koperty krajowe, zwłaszcza na wielkość funduszy dla Polski?

W ogłoszonej w marcu 2010 r. drugiej strategii dekadowej „Europa 2020” pięć głównych celów odzwierciedla punkt widzenia krajów najlepiej rozwiniętych. Krytyczne uwagi zgłaszali w mediach przywódcy aż kilkunastu państw, ale w czerwcu 2010 r. Rada przyjęła projekt bez zmian. Strategia ta zaważyła na zadaniach wieloletnich ram finansowych 2014–2020 i będzie decydować o kolejnej perspektywie, gdyż jej następczyni pojawi się zapewne dopiero w 2020 roku. Niektóre cele ważne dla Europy Zachodniej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej nie stanowią problemu (np. wskaźnik porzuceń szkoły, poziom upowszechnienia wyższego wykształcenia czy włączenie społeczne, w którym Czechy są europejskim liderem). Koncentracja wydatków na tych zadaniach oznacza większe możliwości wspierania krajów lepiej rozwiniętych. **Szóstą niewiadomą** jest to, czy w wieloletnich ramach finansowych 2021+ nastąpi dalsze wzmocnienie kierunku wytyczonego przez „Europe 2020”?

Istotną konsekwencją zmieniających się priorytetów stało się pojawienie 11 celów tematycznych, w które muszą się wpisywać projekty realizowane w ramach polityki spójności i niektórych innych polityk. Można uznać, że ważny dla Polski charakter wyrównawczy ma jedynie cel siódmy: „promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej”, obecnie pochłaniający niemal 1/3 wydatków na politykę spójności w Polsce. Konfiguracja przyszłych priorytetów Unii ma olbrzymie znaczenie dla naszego kraju.

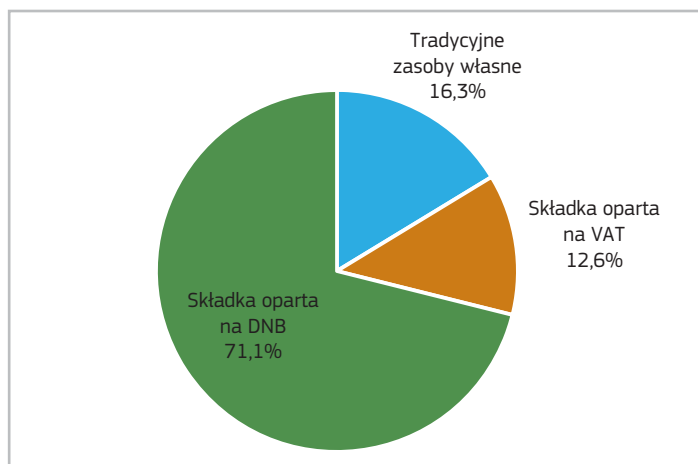
⁸ Leszek Cybulski, *Marginalizacja wyrównawczego celu unijnej polityki regionalnej*, „Zeszyty Naukowe” (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), 2015, nr 10, s. 75–92.

Dochody budżetu ogólnego

Ewolucja Unii, zmieniające się priorytety ekonomiczne, społeczne i środowiskowe mają wpływ nie tylko na rodzaje i strukturę wydatków, ale także na stronę dochodową budżetu. Pierwotnie niewielkie zadania Wspólnot mogły być finansowane tylko z opłat nakładanych na producentów węgla i stali oraz ze składek sześciu państw członkowskich. Po poważnej reformie, od 1970 r., ukształtował się model zasobów (środków) własnych. Obecnie obejmuje on cztery elementy:

1. Cła na artykuły przemysłowe. Podstawą gospodarki unijnej jest rynek wewnętrzny ukształtowany dzięki swobodzie przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Jest on chroniony od 1968 r. wspólną taryfą celną. Cła pobiera się na granicy zewnętrznej (niezależnie od tego, jaki jest docelowy kraj dostawy); 80% pobranych ceł trafia do budżetu UE, a 20% pozostaje w kraju, który dokonał poboru. Polska czerpie korzyści z faktu posiadania zewnętrznej granicy Unii. W latach 70. cła stanowiły prawie połowę dochodów budżetu, obecnie ich rola poważnie zmalała.
2. Opłaty rolne. Rolnictwo unijne zawsze podlegało specjalnej ochronie dzięki stosowaniu opłat wyrównawczych i kwot kompensacyjnych. Dostarczały one nawet 1/6 wpływów budżetu. Później wycofano się z tych opłat i przestano na pobieraniu ceł, jak w przypadku produktów przemysłowych. Opłaty wyrównawcze pozostały tylko na rynku cukru (przynoszą one obecnie jedynie 0,001 wpływów budżetu).
3. Powyższe pozycje nazwano tradycyjnymi zasobami własnymi. W 1979 r. zrezygnowano ze składek państw, a powstałą lukę uzupełniły wpływy z podatku od wartości dodanej (VAT). Podatek ten doskonale się do tego nadawał, gdyż podlegał harmonizacji w krajach członkowskich (w odróżnieniu od podatków dochodowych). Początkowo kraje wpłacały 1% pobranego VAT, a wraz ze wzrostem zadań do sfinansowania z funduszy unijnych – 1,4%. Ze względu jednak na odmienne poziomy stawek VAT w różnych krajach (stawka podstawowa waha się od 15 do 25%) składkę oblicza się od podstawy podatku. VAT stał się głównym dochodem budżetowym zapewniającym w pewnym momencie 2/3 wpływów.
4. Pojawienie się w latach 1988–1992 ambitnych zadań do sfinansowania wymusiło dalszą reformę budżetową. Wprowadzono składkę zależną od DNB krajów członkowskich. Umożliwiło to ograniczenie składki uzależnionej od VAT do poziomu 0,3% w budżecie na rok 2017. Składkę opartą na DNB oblicza się na końcu, po oszacowaniu wielkości wpływów z tradycyjnych zasobów własnych oraz VAT jako niezbędną resztę środków potrzebnych do sfinansowania zadań określonych w wieloletnich ramach finansowych na dany rok. Dla 2017 r. było to niespełna 0,61% DNB krajów członkowskich. Obecnie jest to zdecydowanie najważniejszy przychód budżetowy (wykres 2).

Wykres 2
Budżet ogólny UE na rok 2017 – struktura zasobów własnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przyjętego budżetu.

Poza czterema zasobami własnymi inne niewielkie wpływy stanowią dochody różne (około 2% całości), m.in. grzywny (np. za nieprzestrzeganie zasad konkurencji), odsetki od zaległych płatności, dochody od osób pracujących w instytucjach unijnych i inne.

Omawiane uprzednio rabaty nie są jedynymi. W przypadku składek na bazie VAT algorytm ich liczenia uwzględnia korekty dla małych państw, w których dużą część zakupów dokonują cudzoziemcy (Luksemburg, Malta, Cypr, Chorwacja). Większe znaczenie ma jednak obniżka wskaźnika VAT z powszechnego 0,3% do 0,15% w przypadku trzech płatników: Niemiec, Niderlandów i Szwecji.

Po stronie dochodowej istnieją dwa główne problemy. Olbrzymią zmianą jest brexit, który oznacza zmniejszenie wpływów do budżetu ogólnego o ponad 13%. Po stronie wydatków obniżka będzie identyczna, czyli wartość nowych wieloletnich ram finansowych będzie znacznie mniejsza, gdyż z jednej strony, jak zaznaczono, należy oczekiwać zmniejszenia poziomu redystrybucji DNB, a z drugiej – dochodzą kilkunastoprocentowe efekty brexitu. Wśród beneficjentów środków unijnych była też Wielka Brytania, więc strata netto z tego tytułu dla pozostałych 27 państw będzie mniejsza (wykres 1: -0,25% brytyjskiego DNB przełożyło się na sumę netto wpłat 34,1 mld euro w okresie 2007–2013). Nie ma problemu zrekompensowania tego ubytku, gdyż jest to niemożliwe. Nie wiemy jednak, co będzie dalej z opisanymi różnymi rabatami, których większa wartościowo część była związana z rabatem brytyjskim (**siódma niewiadoma**).

Toczy się dyskusja, czy jest możliwe pojawienie się nowych źródeł dochodu (**ósma niewiadoma**). Potrzeba zmian wynika m.in. z utożsamiania zasobów własnych z kosztem dla budżetu krajowego i nieuznawaniem, że są to środki należące do nas, czyli społeczności tworzącej Unię Europejską. Łatwiej akceptowalne społecznie byłoby zastąpienie części lub całej składki opartej na DNB automatycznymi wpłatami podatków związanych z funkcjonowaniem biznesu na rynku wspólnotowym. Gdyby udało się wprowadzić skoordynowany unijny

podatek od osób prawnych, jego część mogłaby stanowić wpływ do budżetu ogólnego. Od wielu lat nie ma jednak zgody na harmonizację CIT. Po światowym kryzysie finansowym 2008–2009 panowała atmosfera sprzyjająca wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych i zasilaniu tym podatkiem unijnego budżetu. Oficjalna inicjatywa 10 państw członkowskich nie uzyskała wtedy akceptacji, ale idea ta może się okazać dziś bardziej realna.

Wspomniany raport Grupy Wysokiego Szczebla do spraw Zasobów Własnych proponuje odmienną filozofię zmian – realizację priorytetów strategii „Europa 2020” na poziomie nie tylko wydatków budżetowych, ale także dochodów. Dotyczy to priorytetów unijnej polityki energetycznej, środowiskowej, transportowej i klimatycznej, które mogłyby być realizowane przez:

- 1) opłaty za emisję dwutlenku węgla;
- 2) wpływy z europejskiego handlu emisjami;
- 3) podatek od energii elektrycznej;
- 4) opłaty paliwowe, akcyzę od paliw kopalnych;
- 5) podatek od towarów przywożonych z państw o wysokiej energochłonności.

Wydatki budżetowe i zrozumiałość terminologii

Na początku istnienia Wspólnot Europejskich rolnictwo pochłaniało nawet 90% wydatków budżetowych. Jeszcze w 1980 r. wydatki na wspólną politykę rolną stanowiły 69%, na działania strukturalne 11%, a na pozostałą działalność około 20%. Udział tej ostatniej grupy różnych wydatków (polityki wewnętrzne, działalność zewnętrzna, administracja) cechuje duża stabilność. Zmieniała się jednak proporcja wydatków rolnych i wydatków strukturalnych i na początku perspektywy finansowej 2007–2013 doszło niemal do ich zrównania.

W tych właśnie latach nastąpiła istotna zmiana terminologii, która od 2007 r., a zwłaszcza po 2013 r. bardziej odpowiada głównym kierunkom polityk unijnych (następują też przesunięcia niewielkich kategorii wydatków między pozycjami, utrudniające analizę tendencji wydatkowych). Przykładowo dawne „działania strukturalne”, to później „spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, a obecnie „spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, natomiast dawne „rolnictwo” przekształciło się w „ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi”, a obecnie w „trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”. Nazwa ta jest myląca, gdyż wydatki bezpośrednie na ochronę środowiska są niewielkie, a dominują zdecydowanie wydatki związane z rynkiem rolnym i płatności bezpośrednie dla rolników. Drugą pod względem znaczenia pozycją jest rozwój obszarów wiejskich (służy temu specjalna przegródka budżetowa – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, EFRROW). Rozpatrując rodzaj projektów modernizujących europejską wieś, zauważamy, że nie odbiegają one od analogicznych przedsięwzięć finansowanych ze środków EFRR; w Polsce realizują 7 z 11 celów tematycznych polityki spójności 2014–2020.

Dochodzimy tu do istotnego problemu popularyzacji wiedzy o unijnym budżecie. System budżetowy jest na tyle złożony, że zarówno przywódcy państw, jak i publicyści, a niekiedy

nawet europarlamentarzyści słabo znają szczegóły budżetu opracowanego przez Komisję. Wymienione fundusze nie są osobnymi generalnymi (a jedynie szczegółowymi) częściami budżetu, który musi być rozpisany także na cele tematyczne, programy, państwa członkowskie i przede wszystkim odpowiednie instytucje, z uwzględnieniem ruchu księgowego na kontach (np. osobno płatności danego roku, zobowiązania z lat poprzednich i starych programów, zobowiązania powstające w roku itp., których tylko część jest do sfinansowania w danym roku). Budżet na rok 2017 liczył 2348 stron. Tylko o połowę mniejszy był pakiet rozporządzeń dotyczących perspektywy 2014–2020, chociaż podstawowe rozporządzenie wprowadzające miało jedynie osiem stron.

Bardzo sformalizowane i pozornie rozmiągające się ujęcia powodują zaburzenia percepcji tematyki budżetowej. Do 2006 r. poprzednik EFRROW był zaliczany do grupy czterech funduszy strukturalnych oprócz EFRR, EFS oraz poprzednika Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Funduszem strukturalnym nie był Fundusz Spójności, chociaż stanowił instrument realizacji działań strukturalnych. W latach 2007–2013 do funduszy strukturalnych zaliczano jedynie EFRR i EFS, obecnie grupa funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) obejmuje pięć wymienionych. Do 2006 r. polityka strukturalna była realizowana przez pięć funduszy, a od 2007 r. polityka spójności jest finansowana ze środków trzech funduszy, gdyż EFRROW i EFMR są poza polityką spójności i mieszczą się w kategorii zasobów naturalnych. Jednocześnie projekty tych funduszy nie mogą odbiegać od 11 celów tematycznych ustalonych dla polityki spójności. Na początku 2014 r. 28 krajów UE podpisało Umowy partnerstwa z Komisją (w poprzedniej perspektywie dokument ten nosił nazwę Narodowe strategiczne ramy odniesienia), opracowane samodzielnie, ale uwzględniające wszystkie zasygnalizowane zależności. W efekcie Polska uzyskała na politykę spójności ponad 82 mld euro, których sposób wydatkowania określa Umowa partnerstwa, a odpowiada za nią Ministerstwo Rozwoju. Natomiast środki na rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzację rybołówstwa są poza polityką spójności i Umową partnerstwa i pozostają w dyspozycji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Pojawia się **dziewiąta niewiadoma** – czy uda się uprościć system budżetowy i uczynić go bardziej przejrzystym? Komisja od wielu lat prowadzi konkretne działania w tym kierunku i przedstawia raporty wykazujące częściowe sukcesy. Niestety, ciągle następuje formalizacja celów i kryteriów, a kolejne pakiety legislacyjne wieloletnich ram finansowych są coraz obszerniejsze. Trudno oczekiwać realnego postępu po 2020 roku.

Dziesiąta niewiadoma dotyczy skali, w jakiej kwoty projektu ram 2021+ zostaną uszczuplone po negocjacjach międzyrządowych i przede wszystkim tego, czy uda się osiągnąć konsens w czasie zapewniającym terminowe wdrożenie nowego pakietu legislacyjnego? Przedłużające się rozmowy spowodowały, że ostatnie dwa pakiety przyjęto w końcu grudnia, co umożliwiło przygotowanie i podpisanie Umów partnerstwa do połowy roku następnego. W efekcie opóźnione jest wydatkowanie funduszy (do końca trzeciego kwartału 2017 r. w Polsce zrealizowano tylko 6,8% płatności na politykę spójności okresu 2014–2020, notabene stanowi to więcej niż średnia unijna). Do tej pory do porozumienia przywódców UE zawsze dochodziło, ale efektem walki o redukcję pozycji płatnika netto była akceptacja przez Radę kwot wyraźnie niższych, niż proponowała Komisja (także europarlamentarzyści byli zwykle zwolennikami dużego budżetu). Cięcia wydatków nie miały jednak charakteru proporcjonalnego w każdej pozycji, co wskazuje na dominujące preferencje polityczne (tabela).

Należy zauważyć, że niewielkie korekty kwot obecnej perspektywy nastąpiły jedynie w rozporządzeniu Rady z kwietnia 2015 r., a zmiany w kilku pozycjach miały charakter techniczny (wartość wieloletnich ram finansowych uległa obniżeniu o prawie 0,5 mld euro).

Tabela
Porównanie efektów negocjacji dotyczących ram finansowych
2007–2013 i 2014–2020

Środki na zobowiązania ^{1, 2}	2007–2013			2014–2020			
	Projekt Komisji Europejskiej ³	Rada	Zmiana	Projekt Komisji Europejskiej	Rada	Zmiana	
	Ogółem			Ogółem			
	w mld euro (2004)		w %	w mld euro (2011)			w %
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu – razem	(471,5)	379,7	(-19,5)	490,9	450,8	-40,1	-8,2
a) konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	(132,8)	72,1	(-45,7)	114,9	125,6	10,7	9,3
b) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	(338,7)	307,6	(-9,2)	376,0	325,1	-50,9	-13,5
2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	(404,7)	371,2	(-8,3)	382,9	373,2	-9,7	-2,5
w tym wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	(301,1)	293,1	(-2,7)	281,8	277,9	-4,0	-1,4
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	(24,7)	10,3	(-58,3)	18,5	15,7	-2,8	-15,4
4. Globalny wymiar Europy	(95,4)	50,0	(-47,6)	70,0	58,7	-11,3	-16,1
5. Administracja ⁴	(28,7)	51,1	.	62,6	61,6	-1,0	-1,6
Środki na zobowiązania ogółem	1025,0	862,4	-15,9	1025,0	960,0	-65,0	-6,3

1. Środki na płatności są mniejsze o ponad 5% z powodu rozbieżności między czasem zatwierdzenia wydatków a czasem ich realizacji.

2. Użyto terminologii obowiązującej w okresie 2014–2020, nieco różniącej się od perspektywy 2007–2013.

3. Projekt blisko połowę wydatków administracyjnych łączył z ich poszczególnymi pozycjami, natomiast ostatecznie negocjowano wydatki administracyjne połączone w ostatniej pozycji – w nawiasach zaznaczono dane tylko częściowo porównywalne z rezultatami szczytu przywódców państw.

4. Wydatki administracyjne projektu ram 2007–2013 są całkowicie nieporównywalne z wydatkami z decyzji Rady. Doliczono do nich niewielką szóstą pozycję wieloletnich ram finansowych – rekompensaty dla nowych członków za opóźnienie wypłaty pierwszych środków w stosunku do okresu płacenia składek.

Źródło: obliczenia własne na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej.

W tabeli ukazano ważne tendencje pozwalające wnioskować o przyszłości:

1. W dwóch kolejnych projektach Komisji wartość nominalna ram finansowych 2007–2013 i 2014–2020 była taka sama, ale po uwzględnieniu inflacji i wzrostu gospodarczego w perspektywie 2014–2020 już na wstępie była wyraźnie mniejsza, jednak decyzje Rady – 1,00% DNB państw członkowskich – były zbliżone.
2. Mimo dużych potrzeb wynikających z rozszerzeń lat 2004 i 2007 projekt dla lat 2007–2013 był mniej ambitny niż dla lat 2000–2006. Groźba zerwania szczytu bez porozumienia istniała jeszcze 16 grudnia 2005 r., mimo zaakceptowania bardzo dużych cięć.
3. Koalicja kilku ważnych państw (Francja, Hiszpania, Niemcy) broni przede wszystkim polityki rolnej, więc pole manewru, zwłaszcza dla płatności bezpośrednich, jest znikome.
4. Prawie 80% całości cięć dotyczyło polityki spójności.

5. Brak realnej szansy na istotne redukcje wydatków administracyjnych, które są skalkulowane najprecyzyjniej, obejmują m.in. lawinowo rosnące koszty tłumaczeń.
6. Poza wydatkami rolnymi koperty narodowe dotyczą niemal wyłącznie polityki spójności; z tego powodu nie było obrońców stosunkowo niewielkich, lecz ważnych pozycji: Bezpieczeństwo i obywatelstwo oraz Globalny wymiar Europy. W ujęciu względnym zredukowano je najbardziej, ale wyzwania, przed którymi stoi Europa, a zwłaszcza kryzys migracyjny, z pewnością doprowadzą do powiększenia tych nakładów.
7. Wprowadzony od 2007 r. cel konkurencyjności (1a) wynikał ze strategii lizbońskiej i w obliczu brytyjskich żądań obniżenia całości wydatków uległ dużym redukcjom. Sytuacja zmieniła się w kolejnych ramach finansowych, gdy projekt Komisji błędnie antycypował podobne nastroje. Strategia „Europa 2020” i skuteczne pozyskiwanie środków przez projekty pochodzące z bardziej rozwiniętych krajów UE (np. programy Horyzont 2020, Erasmus+, COSME, „Łącząc Europę”, EFIS) spowodowały jedyną korektę Rady w górę w stosunku do projektu; w wieloletnich ramach finansowych 2021+ nie należy więc oczekiwać zmniejszenia wydatków na ten cel.
8. W ujęciu na jednego mieszkańca suma wydatków na powyższe pozycje w cenach bieżących wzrosła, a w cenach stałych zapewne będzie zbliżona do obecnych. Brexit spowoduje jednak zmniejszenie wartości kwoty ogółem; z kolei przewidywane obniżenie redystrybucji budżetowej zwiększy ten efekt; polem do największych redukcji wydatków będzie więc polityka spójności – istnieje niebezpieczeństwo realnego zmniejszenia wydatków o około 35% w przypadku wskaźnika redystrybucji 0,9% DNB, a dla wskaźnika 0,8% DNB cięcia polityki spójności sięgałyby nawet 60%.

Polska i polityka spójności

Zmieniające się ceny utrudniają porównania transferów środków dla naszego kraju w ramach polityki spójności. Przydatne jest więc poniższe zestawienie dla poszczególnych wieloletnich ram finansowych:

- 1) 2007–2013 w cenach z 2004 r. (w decyzji Rady) – 59,7 mld euro;
- 2) 2007–2013 w cenach z 2007 r. (podstawa przyjęcia: Narodowe strategiczne ramy odniesienia) – 67,3 mld euro;
- 3) 2007–2013 w cenach z 2011 r. (dla porównań) – 68,1 mld euro;
- 4) 2014–2020 w cenach z 2011 r. (w decyzji Rady) – 72,8 mld euro;
- 5) 2014–2020 w cenach z 2014 r. (podstawa: Umowy partnerstwa) – 82,5 mld euro

w tym:

- a) środki zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju – 77,6 mld euro;
- b) środki w programach zarządzanych przez Komisję – 4,9 mld euro.

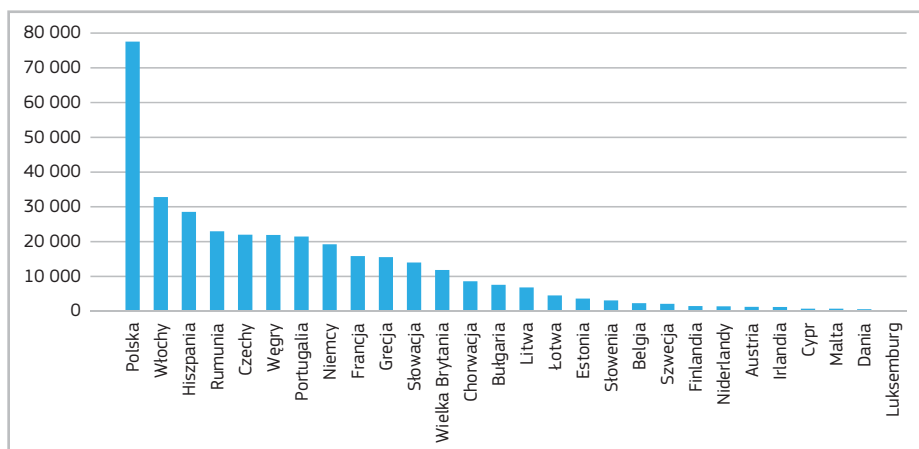
Jak zaznaczono, nie są częściami polityki spójności inne fundusze, które jednak realizują cele polityki spójności:

- 1) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – 8,7 mld euro w cenach 2014 r. (10,9 mld euro w cenach bieżących) – Polska jest głównym w UE beneficjentem tego funduszu;
- 2) Europejski Fundusz Morski i Rybacki – 0,5 mld euro w cenach 2014 r. – Polska jest czwartym beneficjentem tego funduszu.

Koperty krajowe dotyczą również wspólnej polityki rolnej. Dotacje na płatności bezpośrednie dla polskich rolników w latach 2014–2020 wynoszą 21 mld euro w cenach bieżących. Polska jest szóstym odbiorcą tych funduszy w Unii Europejskiej.

W trakcie minionych ram finansowych powszechna była opinia, że są to ostatnie tak duże środki finansowe dla Polski. Zamiast redukcji funduszy na politykę spójności wystąpił jednak ich wzrost o prawie 7% (w cenach stałych). Polska jest największym odbiorcą środków, otrzymuje prawie tyle samo co trzy kolejne kraje (Włochy, Hiszpania, Rumunia; wykres 3).

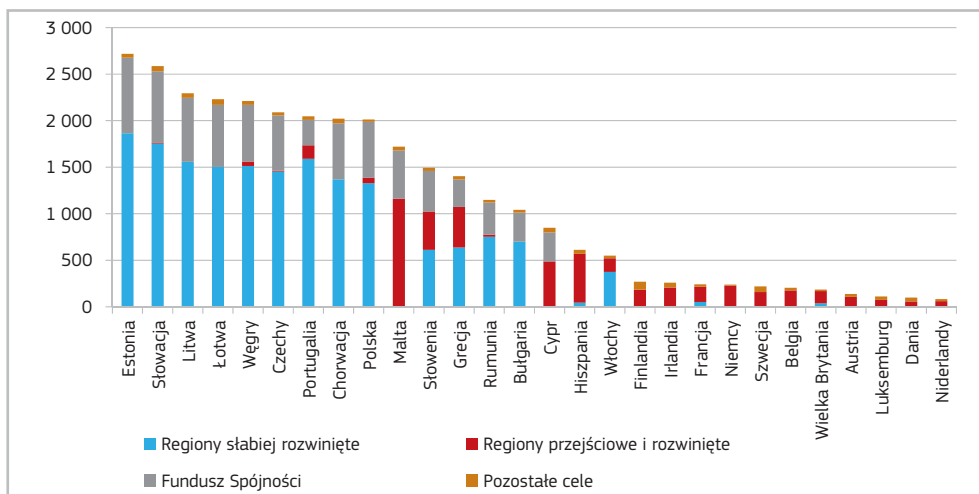
Wykres 3
Nakłady na politykę spójności 2014–2020 – środki zarządzane przez kraje w mln euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji.

W ujęciu na jednego mieszkańca Polska zajmuje dopiero 9. miejsce, wyprzedza ją siedem nowych państw członkowskich oraz Portugalia, jednak różnice nie są wielkie. Znikome środki otrzymują mieszkańcy 11 najbogatszych państw, w których nie ma regionów słabo rozwiniętych (poniżej 75% średniego PKB na mieszkańca; wykres 4).

Wykres 4
Środki na politykę spójności 2014–2020 na jednego mieszkańca w euro – według państw i podstawy wydatków



Źródło: Ewa Pancer-Cybulska, *Unijna polityka regionalna*, [w:] Mirosława Klamut i Ewa Szostak (red.), *Polityka ekonomiczna we współczesnej gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2016, s. 293.

Przyszła polityka spójności będzie z pewnością dysponowała znacznie mniejszymi niż obecna środkami finansowymi. Struktura priorytetów będzie jeszcze bardziej odzwierciedlać cele strategii „Europa 2020”. Wyrazem rezygnacji z projektów inwestycyjnych („twardych”) na rzecz nieinwestycyjnych („miękkich”) będzie zmniejszenie się wartości funduszy rozwoju regionalnego (ERFR) oraz spójności przy zapewne utrzymanym poziomie funduszu społecznego (ERF). **Jedenastą niewiadomą** jest stopień, w jakim tym zmianom będzie towarzyszyć zmiana proporcji w grupie głównych beneficjentów? Swoją względną pozycję poprawią kraje bałkańskie, ale nawet one zanotują redukcję funduszy.

Debata o przyszłości finansów Unii Europejskiej

Wypunktowanie 11 niewiadomych przyszłości budżetu miało autorski charakter, ale pokrywa się z kierunkami publicznej debaty podjętej w połowie 2017 r. przez Günthera H. Oettingera, komisarza odpowiedzialnego za budżet i zasoby ludzkie. W opublikowanym dokumencie podkreślono wyzwanie finansowania coraz większej liczby działań za mniej pieniędzy. Takie są oczekiwania społeczne. Ich elementem jest odgrywanie przez UE większej roli w nowych obszarach polityki, jak migracje, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, obronność i walka ze zmianami klimatu. Jak wykazano, największe znaczenie dla przyszłości unijnego budżetu ma wybór ścieżki dalszej integracji spośród pięciu scenariuszy ogłoszonych przez J.C. Junckera. Dokument otwierający debatę o przyszłych finansach wymienia nie tylko szczegóły, ale także generalne cechy spodziewanych zmian:

Scenariusz 1. Kontynuacja.

1. Zasadniczo stabilny budżet.
2. Budżet odzwierciedlający obecny program reform.
3. Niższe relatywne udziały polityki spójności i polityki rolnej w celu finansowania nowych priorytetów.
4. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Scenariusz 2. Mniej wspólnych działań.

1. Znacząco ograniczony budżet.
2. Nacisk na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
3. Poważnie ograniczone kwoty na politykę spójności i politykę rolną.
4. Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Scenariusz 3. Niektóre państwa robią więcej.

1. Zasadniczo stabilny budżet.
2. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Scenariusz 4. Radykalna zmiana koncepcji.

1. Mniejszy budżet.
2. Ograniczony udział polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
3. Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Scenariusz 5. Dużo więcej wspólnych działań.

1. Wydatnie zwiększony budżet.
2. Znaczące nowe finansowanie nowych priorytetów i działań zewnętrznych.
3. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.
4. Podwyższenie pułapu zasobów własnych.

Niechęć wielu państw członkowskich do akceptacji dużego budżetu, przy rosnących społecznych oczekiwaniach co do zakresu działań UE, powoduje, że poszukuje się innych sposobów finansowania i w każdym scenariuszu wzrasta znaczenie instrumentów finansowych i gwarancji. Z punktu widzenia Polski korzystne są scenariusze piąty (najmniej prawdopodobny) oraz pierwszy (najbardziej prawdopodobny). Niekorzystne są scenariusze drugi i czwarty poważnie uszczuplające środki dla wszystkich, a zwłaszcza nowych państw, oraz trzeci oznaczający różne prędkości integracji i powstanie odrębnego budżetu dla strefy euro.

Niepokoje mała siła koalicyjna rządu polskiego, warunkująca możliwość skutecznego zabiegania przez Polskę o przyszłe finanse odpowiadające naszym oczekiwaniom. Niektórzy urzędnicy unijni chcieliby powiązać przyznanie Polsce środków ze spełnieniem przez nią warunków politycznych. Generalnej debacie o przyszłości, po ogłoszeniu przez Komisję projektu wieloletnich ram finansowych 2021+, będą towarzyszyć już nie debata o konkretach, ale oficjalne negocjacje na ich temat. Dotychczasowe doświadczenia wskazywały, że pomimo rozbieżnych interesów odpowiedzialność państw i postawa proeuropejska pozwalały w ostatniej chwili dochodzić do porozumienia. Oby tak było obecnie, gdyż dla istnienia UE kompromis w tej dziedzinie jest ważniejszy niż zagrożenia wynikające z opuszczania UE przez państwa członkowskie, pojawienia się Europy dwóch prędkości, głębokich podziałów na tle euro, kryzysu fiskalnego, niedoborów demokracji czy kryzysu migracyjnego.

Literatura uzupełniająca

Cybulski Leszek, *Budżet wspólnotowy*, [w:] Bolesław Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006

Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017) 358, 26.06.2017

European Union Public Finance, 5th Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014

Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources [Brussels], December 2016

Zrozumieć politykę Unii Europejskiej: Budżet – https://europa.eu/european-union/topics/budget_pl

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Roman Kuźniar*

Abstrakt

1. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (od 1999 r.) stanowi rezultat wieloletnich poszukiwań odpowiedniego wyrazu dla interesów Wspólnoty w sferze bezpieczeństwa.
2. Stosunek Polski do polityki bezpieczeństwa i obrony ewoluował od nieufności do entuzjazmu (1999–2011).
3. W Lizbonie nastąpiła konsolidacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.
4. Kryzys 2009–2012 i jego finansowo-polityczne konsekwencje zniweczyły unijne ambicje w sferze bezpieczeństwa.
5. Unia Europejska próbuje odzyskać inicjatywę w budowie polityki bezpieczeństwa i obrony (od 2016 roku).
6. Polski problem z Europą oraz unijny problem z Polską (od 2015 r.) negatywnie rzutują na zaangażowanie Polski w politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

* Prof. zw. dr hab. Roman Kuźniar – kierownik Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, redaktor naczelny „Rocznika Strategicznego”.

Wstęp

Wygłaszając swoje exposé w Sejmie, 8 maja 1992 r., minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski wypowiedział ważne słowa: „Doceniając wagę problemów gospodarczych, będziemy dążyć do tego, aby istota naszych związków ze Wspólnotami leżała w sferze politycznej, łącznie z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Wspólnoty bowiem od początku są przedsięwzięciem politycznym. Nasze związki z nimi (...) są konkretną gwarancją naszego bezpieczeństwa zewnętrznego”¹.

Z kolei przemawiając w parlamencie dwa tygodnie później (21 maja) w związku z ratyfikacją układu stowarzyszeniowego Polski z UE argumentował, że „idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie”². Słowa te wyrażały zarówno optymistyczną percepcję roli tworzonej właśnie Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa, jak i zapowiedź aktywnego udziału Polski w jej umacnianiu. Paradoksalnie, w tamtym czasie, to raczej Polska, kraj jeszcze nie członkowski, zdawała się wierzyć w powołanie UE do odgrywania roli istotnego czynnika w europejskiej sytuacji bezpieczeństwa i domagała się prawa do uczestnictwa w jego kreowaniu; dalece nie wszystkie kraje Wspólnoty widziały ją wtedy w takiej roli.

Czas poszukiwań

Powołana na mocy traktatu z Maastricht Unia Europejska została wyposażona we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, za pomocą której miała wyrażać swoją „tożsamość międzynarodową”. Z jednej strony można było sądzić, że Wspólnota tym śmiałym posunięciem dokonuje jakościowego przełomu we własnej, dotychczasowej tożsamości określanej pojęciem wspólnego rynku, lecz z drugiej był to przecież powrót do korzeni. Wszak zaraz po ustanowieniu pierwszej Wspólnoty – Węgla i Stali – ogłoszono zamiar powołania kolejnych: Obrony oraz Politycznej. Wspólnota Europejska od początku była pomyślana jako projekt polityczny i bezpieczeństwa. Zimnowojenna konfrontacja oraz konieczność posiadania w tamtej sytuacji amerykańskiego strategicznego parasola zatrzymały rozwój Wspólnoty w tym kierunku, ale już pod koniec zimnej wojny, w latach 80., w łonie Wspólnoty zaczęły się nasilać głosy i pojawiać inicjatywy zmierzające do nadania jej osobowości politycznej, do uczynienia z niej samodzielnego aktora na scenie międzynarodowej. Upadek „żelaznej kurtyny” i podziału na Wschód oraz Zachód dał Wspólnocie taką szansę, która została w lot pochwycona, czego rezultatem był traktat z Maastricht.

Polityka bezpieczeństwa i obrony jest jednak kształtowana w reakcji na sytuację geopolityczną czy wręcz geostrategiczną w otoczeniu państwa (podmiotu), który ją prowadzi, w reakcji na rodzaj oraz intensywność zagrożeń występujących w tym otoczeniu. Z tego punktu widzenia początek lat 90. – załamanie się bloku komunistycznego, rozwiązanie Układu Warszawskiego oraz upadek samego Związku Sowieckiego – zdawały się zapowiadać niemal idylliczny charakter stosunków międzynarodowych w naszej części świata. Otoczenie Unii nie tylko nie zdradzało żadnych złych w stosunku do niej intencji, ale i na

¹ Krzysztof Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 211.

² Tamże, s. 225.

odwrot – nie kryło swoich przyjaznych uczuć i chęci szybkiego się z nią związania. Formalnie więc Unia została uprawniona do prowadzenia polityki bezpieczeństwa, ale w rzeczywistości spora część państw członkowskich nie uważała tego za sprawę ważną czy pilną. Niezależnie od tego sam traktat nie wyposażał Unii w mandat i nakaz prowadzenia polityki obronnej. Zachodnia część Europy mogła bez obaw korzystać z owoców dywidendy pokoju, zwłaszcza że przecież nadal istniał Sojusz Północnoatlantycki, który tak wspaniale się spisał w czasach zimnej wojny.

Zatem niemal cała dekada lat 90. upłynęła UE na niespiesznym poszukiwaniu wyzwań, które miałyby usprawiedliwić jej politykę bezpieczeństwa, w tym szczególnie kształt jej instytucji oraz materialne środki, mogące ją uczynić wiarygodną i skuteczną. Znacząco lepiej było we wspólnej polityce zagranicznej, którą wyrażała aktywna dyplomacja Unii, wspierana polityką handlową, ogromną pomocą rozwojową i humanitarną oraz niezrównaną *soft power* jednoczącej się i dostatniej Europy. W polityce bezpieczeństwa *sensu stricto* Unia zafundowała sobie na otwarcie jałowe ćwiczenie w postaci Paktu stabilności i bezpieczeństwa (1993–1995). Był to plan francuskiego premiera Eduarda Balladura, zorientowany na rozwiązywanie sporów granicznych i dotyczących mniejszości narodowych w Europie Środkowej, sformułowany pod wrażeniem pierwszej fazy konfliktu towarzyszącego rozpadowi Jugosławii. Całkowicie jednak ignorował on odrębność naszego regionu oraz już osiągnięty – dzięki porozumieniom dwustronnym i KBWE – poziom uregulowania tych spraw. Szczególnie Polska była krytyczna wobec tego projektu³. Wzięła w nim udział, ponieważ nie chciała tworzyć wrażenia państwa lekceważącego ambicje Unii w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto uczestnictwo w Pakcie Bruksela traktowała jako sprawdzian zdolności do członkostwa w UE, wręcz owo członkostwo miał on ułatwiać, co się zresztą nie potwierdziło.

Pomimo silnego zaangażowania dyplomatycznego UE okazała się bezradna w obliczu konfliktu jugosłowiańskiego. Nie ona jedyna. Fiaskiem zakończyły się próby podejmowane przez ONZ i KBWE opanowania tego konfliktu. Gromadzone od bardzo dawna w tym kraju złe emocje i pamięć krzywd były silniejsze. Zapanować nad nimi mogła tylko siła militarna z zewnątrz. Unia Europejska nie dysponowała instrumentem siły. Dysponował nią Sojusz Północnoatlantycki, czyli w praktyce Stany Zjednoczone. A Europejczykom pozostało w tej sytuacji jedynie namawianie prezydenta Billa Clintona do użycia siły, która mogłaby wymusić rozejm. W końcu udało się to prezydentowi Francji Jacques'owi Chiracowi i premierowi Wielkiej Brytanii Johnowi Majorowi. Oprócz operacji w Bośni i Hercegowinie w 1995 r. Sojusz interweniował w tym konflikcie jeszcze raz, wiosną 1999 r., aby powstrzymać walki w Kosowie. Za pierwszym razem Europejczycy nie mogli się doczekać interwencji, za drugim – nie mieli wpływu na jej przebieg.

Unia Europejska nie była w tamtym czasie tak zupełnie bezczynna, jeśli chodzi o wyposażenie się w zdolności do działania w sferze strategicznej, ale zarówno różnice zdań pomiędzy jej członkami, jak i brak poważniejszych zagrożeń dla ich bezpieczeństwa blokowały postęp. Część państw członkowskich uważała, że nie należy tworzyć nowych zdolności wojskowych, lecz wykorzystać już istniejące, czyli NATO lub Unię Zachodnioeuropejską (UZE). Istotnie, ta

³ Minister Skubiszewski, pomny złych historycznych doświadczeń, przywiązywał wielką wagę do traktatowego, ostatecznego uregulowania sprawy granic i statusu mniejszości narodowych. Dlatego Polska była pierwszym krajem regionu, który załatwił te sprawy w podstawowych traktatach ze wszystkimi swoimi sąsiadami.

druga po dekadach zimnowojennego letargu zdawała się stawać interesującą opcją dla tych państw Europy Zachodniej, które były stronami Paktu brukselskiego i miały ambicje samodzielnego, bez polegania na USA, uczestniczenia w rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych w otoczeniu Europy. Impulsem do myślenia i działania w tym kierunku było przyjęcie przez państwa UZE w czerwcu 1992 r. Deklaracji petersberskiej. Zapowiedziano w niej utworzenie sił i gotowość do podejmowania operacji reagowania kryzysowego, w tym operacji typu wymuszanie pokoju (*peace enforcement*). Tak odważny, przynajmniej werbalnie, nie był wtedy nawet Sojusz Północnoatlantycki. Unia zaczęła uważać UZE za swoje zbrojne ramię. Problemem okazało się to, że z jednej strony nie wszystkie państwa członkowskie UE były stronami Paktu brukselskiego, a z drugiej niektóre z nich bynajmniej nie chciały być stroną paktu wojkowego. Ambicjami UZE zaniepokoiły się także Stany Zjednoczone, które postanowiły je spacyfikować ofertą utworzenia w łonie NATO Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Chodziło o zwiększony i symbolicznie wyodrębniony udział Europy w natowskich zdolnościach wojskowych. Nie podnosiło to jednak w żaden sposób poziomu strategicznej autonomii UE, czyli nie przyczyniało się do wzmocnienia jej podmiotowości i zdolności jako kolektywnego aktora stosunków międzynarodowych. Tymczasem pod wpływem sukcesów integracji europejskiej w latach 90. pojawiła się narracja o Unii jako „globalnym aktorze”...

W pierwszej połowie lat 90. Polska była zainteresowana zarówno umacnianiem się UE jako wspólnoty bezpieczeństwa, jak i własnym udziałem w tym procesie. Tym większa była jej frustracja, gdy różne próby włączenia się w kolejne odstępy unijnych poszukiwań zaznaczenia własnych ambicji i zdolności w dziedzinie polityki bezpieczeństwa spotykały się z chłodną postawą Brukseli. Dotyczyło to zwłaszcza statusu Polski wobec UZE oraz podmiotowego uczestnictwa w unijnych strukturach i decyzjach podejmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Warszawie jeszcze wtedy wierzono w powodzenie procesu kreowania się UE na poważną instytucję powstającej wtedy struktury bezpieczeństwa europejskiego. Wystarczy powiedzieć, że w oficjalnym dokumencie *Zasady polskiej polityki bezpieczeństwa*, podpisanym przez prezydenta Lecha Wałęsę 2 listopada 1992 r., za priorytetowy kierunek polskiej polityki bezpieczeństwa uznano „integrację z Europą Zachodnią”.

Mówiąc eufemistycznie – mało empatyczny stosunek państw Europy Zachodniej do polskich potrzeb w sferze bezpieczeństwa przyczynił się w niemałym stopniu do postawienia przez Polskę na Sojusz Północnoatlantycki i Stany Zjednoczone. Stało się tak wtedy, gdy administracja prezydenta Billa Clintona, początkowo powściągliwa, by nie powiedzieć niechętna wobec polskich oficjalnych aspiracji do członkostwa w NATO, zaczęła od drugiej połowy 1994 r. odnosić się do nich, choć dyskretnie, to coraz życzliwiej. Od pierwszych miesięcy 1996 r. sygnały płynące z Waszyngtonu i siedziby Sojuszu w Brukseli wskazywały, że rozszerzenie Sojuszu, także o Polskę, choć nie dokona się tak szybko, jak chciano w Warszawie, staje się nieuchronne⁴. W Warszawie wiedziano, że rozszerzenie NATO zależy głównie od Stanów Zjednoczonych. W większości państw Europy Zachodniej widoczne w tej sprawie były obojętność lub niechęć, ale zdawano się tutaj na Waszyngton. Prowadziło to do porzucenia w Warszawie myśli o zapewnianiu bezpieczeństwa Polski przez „integrację z Europą Zachodnią”. Koncentrowano się na relacjach z USA, chcąc w ten sposób zyskać opinię sojusznika, w którego inwestycja się opłaci. We Francji pojawiło się w tym kontekście określenie Polski jako „konia trojańskiego

⁴ Gwoli sprawiedliwości trzeba zaznaczyć, że w tym samym dokumencie z 2 listopada 1992 r. stwierdzono, że celem polskiej polityki bezpieczeństwa będzie uzyskanie członkostwa w Sojuszu do końca lat 90.

Ameryki w Europie". Było ono o tyle niesprawiedliwe, że polski kurs na Atlantyk był częściowo reakcją na chłodny stosunek Francji do europejskich aspiracji Warszawy (Francja była początkowo także niechętna otwieraniu UE na kraje Europy Środkowej).

Polska wobec narodzin europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony: pozytywna ewolucja

Mało przekonujące starania UE, aby stać się poważnym czynnikiem bezpieczeństwa, oraz trzymanie Polski na dystans nawet od tych niemrawych poczyniń, niezależnie od polskiego sukcesu na kierunku atlantyckim (członkostwo w NATO *de facto* od połowy roku 1997, a *de iure* od kwietnia roku 1999), składały się na przyczyny sceptycyzmu Warszawy wobec polityki bezpieczeństwa i obrony, w momencie gdy się w końcu pojawiła. A pojawiła się formalnie od posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii, w czerwcu 1999 roku. Podjęta wtedy decyzja o jej powołaniu wydawała się naturalnym zwieńczeniem integracyjnego przyspieszenia lat 90., ale też brakującym ogniwem systemowego potencjału Unii, niezbędnego do odgrywania przez nią roli „globalnej potęgi”. Pomimo tego Polska, nawet jeszcze nie będąc członkiem UE, otwarcie wyrażała niechęć i obawy związane z powstawaniem polityki bezpieczeństwa i obrony. Dotyczyły one także możliwych negatywnych konsekwencji pojawienia się autonomicznego systemu bezpieczeństwa w postaci UE dla spójności NATO i całej wspólnoty atlantyckiej, w tym zwłaszcza dla dalszego zaangażowania USA w sprawę bezpieczeństwa Europy. Nie bez znaczenia była tutaj także podejrzliwość samych Amerykanów, którzy zdawali się nie być zainteresowani pojawieniem się strategicznie niezależnej Europy. W Waszyngtonie liczono, że europejscy przyjaciele USA będą utrudniać ewolucję UE w tym kierunku. Warszawa do nich należała i niewątpliwie starała się dobrze wywiązać z tego zadania.

Pewne rozbieżności stanowisk w tej sprawie w łonie samej Unii nie przeszkodziły jednak dokonać szybkiego postępu w tworzeniu polityki bezpieczeństwa i obrony na początku pierwszej dekady XXI wieku. Dotyczyło to zarówno jej konstrukcji instytucjonalnej, zaplecza organizacyjno-technicznego, jak i samych zdolności wojskowych deklarowanych przez kraje członkowskie do przeznaczenia na operacje w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony. Już latem 2003 r. UE przeprowadziła pierwszą operację reagowania kryzysowego, „Artemida”, w Kongo. W tym samym czasie doszło jednak do poważnego pęknięcia w łonie UE w sprawach bezpieczeństwa, choć nie dotyczyło to bezpieczeństwa żadnego z jej członków. Chodziło o poparcie części jej członków dla wojny Stanów Zjednoczonych przeciwko Irakowi. Wśród nich była Polska. Problem leżał nie tylko w tym, że ta interwencja była sprzeczna z prawem międzynarodowym, że poparcie dla niej ośmiu państw UE było sprzeczne z przyjętym niewiele wcześniej stanowiskiem unijnej Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, ale i w tym, że w sprawie o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa międzynarodowego zabrakło w łonie Unii spójności, że tak łatwo Waszyngtonowi udał się podział Unii na „starą” i „nową” Europę. Za wojną przeciwko Irakowi, czyli za polityką USA, opowiedziała się grupa ważnych krajów UE (m.in. Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Polska). Jeśli w sprawie tak oczywistej i podstawowej nie było jedności Unii, można było wątpić w tę jedność w innych poważnych sytuacjach, także wtedy, gdy w grę będzie wchodzić bezpieczeństwo któregoś z unijnych członków.

Kolejnym problemem, który ważył na tym projekcie od samego początku, była jego istota w kontekście polityki bezpieczeństwa i obrony, tak jak była ona definiowana przez każde państwo dla niego samego. Szybko miało się okazać, że nazwa tej polityki – „bezpieczeństwa i obrony” – jest myląca. Nie odpowiadał prawdzie jej drugi człon – „obrony”. Gdyby był prawdziwy, musiałoby to oznaczać, że UE staje się systemem kolektywnej obrony, czyli klasycznym sojuszem. Na to w łonie Unii nie było i nadal nie ma zgody. Oznaczało to, że w sprawach „twardego bezpieczeństwa” jej członkowie są nadal zdani na NATO i taka była z reguły ich preferencja. Sytuacja geopolityczna i geostrategiczna państw UE, od Portugalii przez Irlandię, Belgię, Niemcy po Polskę, jest różna, różne są też ich potrzeby bezpieczeństwa, przy czym w części przypadków, w tym Polski, są to nadal potrzeby *par excellence* obronne.

W powyższym kontekście rysował się także problem przeznaczenia lub inaczej – funkcji unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, której materialnym wyrazem stawały jej operacje reagowania kryzysowego oraz stabilizacyjne, najpierw raczej militarne, potem cywilno-militarne z rosnącym naciskiem na cywilne lub policyjne. Były one prowadzone na obrzeżach Europy (na terenie Europy Unii udało się przejąć pewne operacje od NATO na Bałkanach), zwłaszcza w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Były to właściwie operacje, które należały do obowiązków ONZ (Rada Bezpieczeństwa zlecała je UE), nierzadko powiązane z interesami byłych mocarstw kolonialnych lub odnoszące się do problemów będących pozostałościami kolonialnego dziedzictwa niektórych mocarstw Europy Zachodniej. Nie może dziwić, że pozostałe kraje UE mogły mieć wątpliwości co do sensu polityki bezpieczeństwa i obrony, jeśli nie miała ona najmniejszego znaczenia dla ich własnego bezpieczeństwa.

Iracka lekcja, czyli świadomość kosztownego błędu, jakim była interwencja militarna USA w tym kraju, ale także po raz pierwszy po zimnej wojnie wątpliwości wobec amerykańskiej polityki bezpieczeństwa wywarły jednak pewien pozytywny wpływ na myślenie Europejczyków o wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Pozytywną rolę odegrało też przyjęcie przez UE pierwszej w jej historii *Europejskiej strategii bezpieczeństwa*. Stało się to w grudniu 2003 r., dzięki rocznej pracy ekspertów ze wszystkich państw członkowskich pod kierunkiem Javiera Solany, pierwszego wysokiego przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dokument uświadamiał całej Wspólnocie, że bardziej aktywne, dysponujące lepszymi instrumentami oraz spójne zaangażowanie Unii na rzecz bezpieczeństwa będzie służyć interesom państw członkowskich oraz szerzej bezpieczeństwu międzynarodowemu. Chodzi przy tym o bardziej skoordynowane wykorzystanie potencjału UE w sferze operacji szybkiego reagowania, dyplomacji oraz gospodarki i handlu. Zawarta w tej strategii wizja była tym bardziej przekonująca, że miała być oparta na nowych podstawach prawno-instytucjonalnych w postaci traktatu konstytucyjnego, którego projekt był w tym czasie już gotowy. Jeśli nawet został on ostatecznie pogrzebany w referendum we Francji i w Holandii, to w łonie Unii panowała zgoda co do przynajmniej instytucjonalnego wzmocnienia polityki bezpieczeństwa i obrony oraz uczynienia z niej realnego wsparcia dla unijnej polityki zagranicznej⁵.

⁵ Na temat próby wykreowania się przez UE na globalnego aktora, czemu służyć miało również uruchomienie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, zob. szerzej Roman Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016, zwłaszcza s. 173–190.

Pozytywna ewolucja w podejściu Polski do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zaznaczyła się już w czasie rządów koalicji kierowanej przez Prawo i Sprawiedliwość (2005–2007). Dotyczyło to w szczególności stosunku ministra obrony Radosława Sikorskiego, który zdecydował, że polscy żołnierze będą brać udział w unijnych operacjach wojskowych. Prezydent Lech Kaczyński oraz premier Jarosław Kaczyński wysunęli nawet propozycję utworzenia 100-tysięcznej europejskiej armii, ale jednak poddanej dowództwu NATO, co było niespójne z logiką, według której powstawała polityka bezpieczeństwa i obrony. Konsekwentne i spójne z założeniami polityki bezpieczeństwa i obrony wsparcie Polski zostało zapoczątkowane dopiero przez rząd Donalda Tuska, od końca 2007 roku. Zarówno minister spraw zagranicznych R. Sikorski, jak i minister obrony Bogdan Klich byli przekonani, że międzynarodowe podstawy bezpieczeństwa Polski nie powinny się ograniczać do Sojuszu Północnoatlantyckiego i stosunków ze Stanami Zjednoczonymi.

Od tej pory w warstwie doktrynalnej zaczęło się mówić o trzech zewnętrznych filarach polskiego bezpieczeństwa: NATO, UE oraz Stanach Zjednoczonych⁶. Polska dobrze przyjęła traktatową konsolidację polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE, dokonaną za sprawą Traktatu z Lizbony. Polski zwrot ku UE od początku rządu D. Tuska miał bardziej całościowy charakter. Warto przypomnieć, że debiut Polski w Unii („w Europie”) nie był udany. Niezależnie od wielkiego wysiłku włożonego w dostosowanie Polski do kryteriów członkostwa oraz bardzo przyzwoitego poziomu reprezentowanego przez nasz kraj w złożonych i arcytrudnych negocjacjach akcesyjnych, pierwsze kroki Warszawy we Wspólnocie miały wybitnie konfrontacyjny charakter. Chodzi oczywiście przede wszystkim o udział w wojnie przeciwko Irakowi oraz weto rządu Leszka Millera wobec projektu traktatu konstytucyjnego. Obie te decyzje zostały źle przyjęte w UE i mogły świadczyć o słabej identyfikacji Polski z europejskim procesem integracyjnym oraz wizją miejsca Europy w świecie. Trudności, jakie czynili początkowo rząd i prezydent PiS z przyjęciem traktatu lizbońskiego mogły to wrażenie pogłębiać. Koniec lat 90. i pierwsze lata kolejnej dekady stały pod znakiem amerykanizacji polskiej polityki bezpieczeństwa. W tym kontekście rząd D. Tuska wniósł nową jakość do podejścia Polski do Wspólnoty. Silna i spójna UE została uznana za kluczową platformę realizacji naszych narodowych interesów jako fundament pozycji międzynarodowej Polski oraz ważny czynnik jej bezpieczeństwa. Widoczny jest tu powrót do linii Tadeusza Mazowieckiego i K. Skubiszewskiego, do przytoczonej na wstępie myśli ministra Skubiszewskiego. Potwierdziła to aktywność i kolejne inicjatywy ministra Sikorskiego z pierwszych lat jego urzędowania w tej roli, zmierzające do wzmocnienia operacyjnych zdolności wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, trochę na podobieństwo tego, czym dysponuje pod tym względem Sojusz Północnoatlantycki⁷.

Jeśli ta aktywność nie przyniosła wtedy wymiernych efektów, jeśli polski entuzjazm nie został na tym polu odwzajemniony, to przede wszystkim dlatego, że doszło do istotnej zmiany sytuacji w samej Unii, choć można mówić o traktatowym podniesieniu rangi polityki bezpieczeństwa i obrony. Więcej, w traktacie lizbońskim znajdujemy zapis o możliwości wykształcenia się w ramach Unii systemu wspólnej obrony (Unia miała być również sojuszem), o ile zgodzą się na to wszystkie państwa członkowskie. Już od wejścia traktatu w życie we Wspólnocie

⁶ Doktryna trójfilarowości została ogłoszona przez ministra Sikorskiego w rządowym exposé o polityce zagranicznej 13 lutego 2009 roku.

⁷ Na temat zwrotu ku Europie w polityce RP od jesieni 2007 r. zob. szerzej R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Scholar, Warszawa 2012, s. 339 i nast.

obowiązuje klauzula solidarności, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek przychodzenia sobie z pomocą w razie jakichś katastrof czy zamachów terrorystycznych wielkiej skali. Podniesienie rangi i konsolidacja instytucjonalna w tej dziedzinie ma polegać na postawieniu na czele zintegrowanej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony komisarza w randze zastępcy przewodniczącego Komisji Europejskiej⁸. Aby perspektywicznie zapewnić UE dostęp do potencjału militarnego na miarę *global power* postanowiono utworzyć Europejską Agencję Obrony, czyli instytucję odpowiedzialną za rynek produkcji uzbrojenia w UE; zresztą agencja ta rozpoczęła działalność zanim powstał traktat lizboński. Paradoksalnie, rok wejścia w życie traktatu (2009) okazał się również początkiem przewlekłego, kompleksowego kryzysu Unii Europejskiej. Aspiracje do odgrywania globalnej roli, w tym w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, nie mówiąc o budowie wiarygodnych zdolności obronnych, zostaną pogrzebane na wiele lat.

Kryzys europejski

Wprawdzie finansowy kryzys Zachodu, porównywany z wielkim kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX w., zaczął się w Stanach Zjednoczonych (wrzesień 2008 r.)⁹, lecz w Europie był znacznie trwalszy i przyniósł bardziej rozległe konsekwencje. Był to na początku kryzys finansów publicznych (zadłużenia) oraz systemów bankowych w licznych państwach UE, który wywołał wieloletnie zahamowanie wzrostu gospodarczego, recesję, stagnację oraz towarzyszący im wzrost bezrobocia. To z kolei wywołało kryzys w strefie euro, który postawił pod znakiem zapytania jej istnienie, a przynajmniej udział w niej niektórych państw. Konieczne było uruchomienie gigantycznych programów ratunkowych oraz trudnych politycznie i społecznie programów naprawczych na poziomie narodowym oraz w całej strefie euro. Negocjowanie kosztownych dla dobroczyńców i bolesnych dla beneficjentów programów uzdrawiających finanse i gospodarkę stawiało pod znakiem zapytania polityczną spójność Unii Europejskiej. Podejmowanie decyzji w tych sprawach musiało nierzadko przebiegać z naruszeniem demokratycznych procedur, co wywoływało reakcję w postaci oskarżeń o deficyt demokracji w Unii. W efekcie pojawiły się w różnych krajach członkowskich siły polityczne oskarżające Unię (strefę euro), jeśli nie o spowodowanie kryzysu, to przynajmniej o jego pogłębienie lub przeciąganie. Przez kilka lat z rzędu Unia, jej główne instytucje i osoby stojące na ich czele zajęte były same sobą, to znaczy gaszeniem pożaru, który coraz to się odradzał w różnych krajach lub punktach integracyjnej konstrukcji. Unia zajęta sama sobą nie miała ani energii, ani zdolności do koncentracji na problemach zewnętrznych, a tym bardziej na budowaniu swojej tożsamości międzynarodowej czy umacnianiu polityki bezpieczeństwa i obrony. Ponadto kryzys finansowy i gospodarczy spowodował znaczący i dość trwały spadek nakładów na obronę w państwach członkowskich Unii. W wielu z nich te wydatki nie przekraczały 1–1,5% krajowego budżetu. Nie było zatem skłonności do kierowania środków tworzących zdolności wojskowe polityki bezpieczeństwa i obrony. W sytuacji głębokich oszczędności większość państw zdawała się w swojej polityce bezpieczeństwa na parasol w postaci NATO,

⁸ Szerzej na temat obecnych traktatowych podstaw polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony zob. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony: dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

⁹ Za początek ostrej fazy kryzysu uważa się upadek renomowanego banku inwestycyjnego Lehman Brothers 15 września 2008 r., co pociągnęło za sobą falę wielkich bankructw.

czyli w istocie parasol USA (w których wydatki militarne nie zmniejszyły się). Autonomia czy samodzielność strategiczna nie są możliwe bez własnego potencjału. Atrofia ambicji Unii w tej dziedzinie nie budziła już nawet niczyjej troski¹⁰.

W tle kryzysu w Unii i samej Unii był kryzys Zachodu. Na przyczyny koniunkturalne (oprócz wyżej wymienionych trzeba wskazać na nierozumne i szkodliwe także dla Zachodu jego interwencje militarne, m.in. w Iraku i Libii) nałożyły się tendencje sekularne. W europejskiej części Zachodu w szczególności widoczne były regres demograficzny oraz tendencje kulturowe (kultura samopobłażania i niechęć do realistycznej oceny sytuacji), które osłabiały cywilizacyjną vitalność Europy. Jest ona jak wiadomo warunkiem *sine qua non* zdolności do silnego oddziaływania na zewnątrz, gotowości do kształtowania własnego otoczenia. Unia Europejska jako całość nie potrafiła też wykształcić myślenia i działania w kategoriach geopolitycznych. Powstanie Wspólnoty w latach 50. XX w. było m.in. podyktowane pragnieniem odejścia od szkodliwych instynktów geopolitycznych, którymi kierowały się w swoich stosunkach wzajemnych mocarstwa europejskie przed pierwszą i drugą wojną światową. Wspólnocie udało się wyeliminować geopolitykę ze stosunków wewnętrznych, co zapewniało pokój między państwami członkowskimi. Efektem ubocznym stała się nieobecność geopolitycznej intuicji czy wrażliwości w unijnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. W konfrontacji z innymi mocarstwami, które bynajmniej nie rozstały się z działaniem w kategoriach geopolitycznych, okazywało się to słabością Unii.

Wreszcie, zmagająca się z rozległym kryzysem wewnętrznym Unia Europejska została nagle skonfrontowana z dramatycznymi wydarzeniami w jej bezpośrednim otoczeniu. Aby im sprostać, tym bardziej były potrzebne większa spójność i solidarność, *ergo*, wyższy poziom integracji oraz bardziej reaktywna oraz skuteczna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony. Chodzi o agresję Rosji na Ukrainę i towarzyszący jej ostry, antyzachodni kurs Moskwy, w tym próby zastraszania Unii poprzez zwiększoną obecność militarną wokół jej wschodnich i północnych granic. Z braku zdolności Unii w tym zakresie ciężar przeciwdziałania asertywności militarnej Rosji musiał wziąć na siebie Sojusz Północnoatlantycki, czyli Stany Zjednoczone. Notabene, prezydent USA Barack Obama, w przeciwieństwie do swoich poprzedników, od początku urzędowania postanowił pozostawić UE dużo swobody w jej aspiracjach stania się globalnym mocarstwem i zbudowania samodzielnego potencjału strategicznego. Stąd m.in. jego słynny zwrot ku Azji.

Pogrążona w kryzysie i letargu w sprawach bezpieczeństwa i obrony Europa nie potrafiła skorzystać z tej szansy. Z tego się brało lekceważenie okazywane Unii przez rosyjskiego prezydenta Władimira Putina, a przypomnijmy, że jeszcze w sierpniu 2008 r. to stanowczość francuskiej prezydencji Unii doprowadziła do wstrzymania działań wojskowych Rosji przeciwko Gruzji. Drugim wydarzeniem, a właściwie ciągiem dramatycznych wydarzeń, był kryzys uchodźczo-imigracyjny, który niczym fala tsunami uderzył w Europę od południa w połowie 2015 roku. Ten kryzys niósł ze sobą poważne implikacje dla stabilności i bezpieczeństwa Europy, ponieważ łączył się ze zwiększoną aktywnością terrorystyczną przeciwko europejskim miastom i ludności. Unia Europejska okazała się bezradna w obliczu problemu szczelności swoich granic, a przecież to jest kwestia wchodząca także w zakres polityki obronnej.

¹⁰ Marek Madej, Marcin Terlikowski, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE – przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny 2013/14”, Scholar, Warszawa 2014.

Problemem był nie tylko brak procedur i instrumentów, ale i brak zgody w łonie Unii co do tego, jak należało reagować na ten kryzys. Nie sposób nie przypomnieć, że uchodźczo-migracyjne tsunami zostało pobudzone wcześniejszymi „ruchami tektonicznymi”, jakimi były nieuzasadnione lub źle prowadzone zachodnie interwencje ostatnich lat w pasie od Afganistanu po Libię.

Naszkicowana sytuacja jest kontekstem dla nowej fazy wysiłku Unii na rzecz wiarygodnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz polskiego w nim udziału. A sytuacja jest bardzo poważna, bo to, co się stało w ostatnich latach, pokazało, że Europa straciła zdolność wpływu na swoje otoczenie. Jest nawet przeciwnie: otoczenie próbuje szachować Europę, próbuje osłabić Unię Europejską. Wystarczy przywołać konfrontacyjny ton tureckiego przywódcy Recepa Tayyipa Erdoğana, zamachy dokonywane przez terrorystów wysyłanych przez tzw. państwo islamskie, nie mówiąc już o Rosji wspierającej ruchy autorytarno-nacjonalistyczne w krajach członkowskich Unii, ruchy, które nie kryją swojego zamiaru jej rozbicia. W obliczu tych wyzwań konieczne jest powstrzymanie postępującej atrofii wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony i przejmowania *de facto* jej roli i funkcji przez unijne mocarstwa. Wszak partnerem Rosji i Ukrainy w opanowywaniu konfliktu pomiędzy nimi nie jest UE, lecz Niemcy i Francja (format normandzki), a operację przeciwko Libii wszczęły Francja i Wielka Brytania, choć zapewne można byłoby uniknąć złego obrotu sprawy, gdyby od początku do końca zajmowała się nią UE za pomocą instrumentów polityki bezpieczeństwa i obrony.

Nowe wyzwania nową szansą

Na szczęście we Wspólnocie odradza się świadomość konieczności nadania realnej treści oczywistemu powołaniu UE do pełnienia roli globalnej siły, czego nie będzie można uczynić bez dysponowania rzeczywistą polityką bezpieczeństwa i obrony. W 2016 r. pojawiły się dwa dodatkowe, silne argumenty na jej rzecz. Po pierwsze, brexit. Ubytek potencjału trzeba nadrobić na scenie międzynarodowej lepszym, czyli bardziej zintegrowanym jego wykorzystaniem. Ponadto wyjście Wielkiej Brytanii z UE oznacza zarazem zniknięcie przeszkody, która wcześniej utrudniała osiągnięcie tego celu (Brytyjczycy hamowali rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony, aby nie tworzyć konkurencji dla NATO). Po drugie, wybór Donalda Trumpa na prezydenta USA. Jego biznesowo-transakcyjne podejście do spraw bezpieczeństwa, także gdy chodzi o wiarygodność NATO, powinna być potraktowana – i tak jest w wielu stolicach UE – jako dzwonek alarmowy skłaniający do wzięcia przez Europę (UE) większej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Rzecz nie tylko, jak słusznie zauważa wybitny francuski ekspert w tej dziedzinie François Heisbourg, w zwiększeniu nakładów na obronę (czego Amerykanie domagają się od Europy od dawna), lecz także we wzmocnieniu kompetencji UE na tym polu¹¹.

Pierwsze oznaki tej nowej świadomości są już widoczne. Jest nią przede wszystkim przyjęcie w czerwcu 2016 r. nowej *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*

¹¹ François Heisbourg, *Bezpieczeństwo Europy zależy od niej samej* (rozmawiał R. Stefanicki), „Gazeta Wyborcza” z 2 sierpnia 2017 roku.

Unii Europejskiej¹². Trzydzieści lat upłynęło od poprzedniej. Do przyjęcia takiego dokumentu Unia wzywana była przez ośrodki badań strategicznych znacznie wcześniej. Niemożność jego wypracowania wiele mówiła o strategicznej kondycji Wspólnoty. Globalna strategia mogłaby być poddana łatwej krytyce, lecz ważne jest, że w końcu ją mamy. O ile oczywiście nie pozostanie tylko na papierze, ale to zależy wyłącznie od państw członkowskich. W podejściu do bezpieczeństwa UE deklaruje się logikę „wynikającego z zasad pragmatyzmu”¹³, co w interpretacji zapewne najlepszego znawcy polityki bezpieczeństwa i obrony oraz jej strategicznego kontekstu Svena Biscopa oznacza powrót do Realpolitik. W tym jednak jej sensie, który porzuca utopijny idealizm na rzecz pozytywistycznego dochodzenia do wartości i ideałów zawartych w europejskiej wizji porządku międzynarodowego¹⁴.

Profesor Biscop za trafne i z pewnością służące interesom wszystkich członków Unii uznaje takie priorytety globalnej strategii: 1) bezpieczeństwo w samej Unii, 2) bezpieczeństwo w jej sąsiedztwie, 3) zintegrowany sposób podchodzenia do konfliktów i kryzysów, 4) stabilne porządki regionalne w świecie, 5) skuteczne rozwiązywanie problemów globalnych (*global governance*). W samej strategii warunki jej skuteczności to: 1) wiarygodność UE dzięki jednoci politycznej i potencjałowi obronnemu, 2) zdolność do szybkiego reagowania, 3) umiejętność wykorzystania wszystkich składników posiadanego potencjału. Należałoby do tego dodać konieczność uwzględnienia tego, o czym była tutaj wcześniej mowa, a co przeszkadzało Unii stać się globalnym aktorem (m.in. problemy tożsamości, instynktu geopolitycznego, unilateralizmu w postępowaniu mocarstw czy niezbędnego poziomu integracji UE jako podmiotu strategicznego).

Ekspertcy uważają, że tym razem może się udać. Mają o tym świadczyć decyzje podjęte na czerwcowym szczycie UE w 2017 roku. Chodzi po pierwsze, o utworzenie komórki planowania militarnego (przyszłej kwatery operacyjnej polityki bezpieczeństwa i obrony), po drugie, o zainicjowanie europejskiego funduszu obronnego, z którego będą pochodzić środki na finansowanie wspólnych programów zbrojeniowych wprost z budżetu Unii, co powinno sprzyjać dalej idącej integracji przemysłów obronnych państw Unii. I wreszcie po trzecie, o zapoczątkowanie procedury umożliwiającej uruchomienie stałej strukturalnej współpracy w sferze obronności. A to oznacza realną możliwość pogłębiania integracji w tej sferze w gronie mniejszej liczby państw. Zmiana nastrojów w UE wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jest widoczna¹⁵. Sprzyja temu presja zagrożeń zewnętrznych oraz wychodzenie Unii z kryzysu, łącznie z perspektywą przyspieszenia jej integracji od końca 2017 roku. W listopadzie 2017 r. 23 państwa Unii notyfikowały gotowość udziału w stałej strukturalnej współpracy w sferze obronności. Z jednej strony można się cieszyć, że tak wiele jej członków chce uczestniczyć w tym projekcie, z drugiej jednak może to oznaczać, że w tak szerokim gronie mogą się pojawiać podobne jak w przeszłości różnice interesów i postaw, a co za tym idzie, trudno będzie o postęp. Nie przesądzając o dalszym biegu spraw, można jednak

¹² Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl.pdf.

¹³ Tamże, s. 6.

¹⁴ Sven Biscop, *EU Global Strategy: Europe holds some trump cards yet*, „Rocznik Strategiczny 2016/17”, Scholar, Warszawa 2017.

¹⁵ Anna Kellner, *Assessing the CSDP after the June 2017 EU Summit* – www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/assessing-the-csdp-after-the-june-2017-eu-summit/; Ilana Bet-El, *The train has left the station: European Security and Defence and the June European Council* – www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-train-has-left-the-station-european-security-and-defence-and-the-june-european-council/.

powiedzieć, że Unia stoi przed taką szansą zbudowania realnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jak na początku poprzedniej dekady. Oby tylko sceptycy nie blokowali tym razem wysiłku tych, którzy chcą wyposażać UE w prawdziwe zdolności do działania na rzecz jej bezpieczeństwa. Gdyby tak się miało stać – stracą wszyscy.

Co wybierze Polska? Ze względu na historię, cywilizację, geopolitykę i potrzeby rozwojowe wybór powinien być oczywisty. Od jesieni 2015 r. tak jednak nie jest. Formacja polityczna, która przejęła wtedy władzę w naszym kraju, stoi w opozycji wobec Unii zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Unia Europejska jest przez nią postrzegana jako zagrożenie (!). Miejsce przyjętych swobodnie przez Polskę i Polaków (referendum) wartości, zasad, standardów, zobowiązań, które od dziesięcioleci tworzą wspólnotę europejską, zajęła zasada suwerenności, w jej siedemnasto-osiemnastowiecznym rozumieniu, czyli „wolność Tomku w swoim domu”. Symptomatyczne jest, że po powrocie ze szczytu UE w czerwcu 2016 r. przedstawiciele rządu ani słowem nie wspomnieli o przyjęciu globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W kontekście tytułowego problemu rządzący Polską dziś i jutro muszą sobie i społeczeństwu odpowiedzieć na dwa zasadnicze pytania. Pierwsze brzmi: **Kim jesteśmy, częścią jakiej cywilizacji, regionu geopolitycznego, jakiego świata wartości i norm?** A zatem: z kim wiążemy swoją przyszłość i czy potrafimy być solidarni z tymi, którzy tworzą wraz z nami tę samą wspólnotę narodów? Czy potrafimy ponosić koszty tej solidarności, dzielić trudy i wspólnie stawiać czoło wyzwaniom, które niesie rozwój świata? Czy potrafimy być dojrzałym członkiem takiej wspólnoty? Wprawdzie Warszawa przystąpiła do stałej strukturalnej współpracy w sferze obronności, lecz uczyniła to po długich wahaniach, trochę z obawy, że jej nieobecność byłaby postrzegana jako jeszcze jeden przejaw antyeuropejskiego kursu nowych władz. Zatem w praktyce może ponownie ustawić się w roli hamulcowego tej współpracy.

Kolejne pytania dotyczą wprost bezpieczeństwa. **Jak je definiujemy, jak postrzegamy zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa, jakie zewnętrzne instytucje i instrumenty uważamy za niezbędne dla jego zapewnienia?** Musimy mieć przy tym świadomość, że NATO i USA mogą odstraszać Rosję w płaszczyźnie militarnej. Nic nie wskazuje na to, aby Rosja miała dokonać agresji na Polskę czy też chcieć okupować lub anektować część naszego terytorium. Może natomiast tworzyć zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa na poziomie substrategicznym, nie militarnie. Na tym poziomie może skutecznie próbować destabilizować Polskę politycznie, społecznie czy gospodarczo. W tej sferze osłoną nie do zastąpienia jest Unia Europejska. I jeszcze jedno: skuteczność takiego całościowego i złożonego systemu bezpieczeństwa, jakim jest Unia, jest tym wyższa, im bardziej jest on zintegrowany, im większa jest jego spójność.

Otwarte stawianie tych pytań oraz uczciwe, z udziałem społeczeństwa, poszukiwanie na nie odpowiedzi będzie prowadzić do jednej konkluzji: w interesie Polski leży zarówno członkostwo w silnej, solidarnej i spójnej UE, jak i udział w budowie wiarygodnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej.

Literatura uzupełniająca

Barcz Jan, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010

Bartels Hans-Peter et al., *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*, Dietz Verlag, Bonn 2017

Biscop Sven, *EU Global Strategy: Europe holds some trump cards yet*, „Rocznik Strategiczny 2016/17”, Scholar, Warszawa 2017

Ciupiński Andrzej, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Difin, Warszawa 2013

Kuźniar Roman, *Europa w porządku międzynarodowym*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016

Madej Marek, Terlikowski Marcin, rozdziały poświęcone wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony w kolejnych edycjach „Rocznika Strategicznego”, Scholar, Warszawa, lata 2011–2017

Rozszerzająca się Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności

Spasimir Domaradzki*

Abstrakt

1. Dyskusja na temat praworządności nie jest *novum* w procesie integracji europejskiej.
2. Wraz z rozwojem integracji również praworządność przechodzi swoistą ewolucję. Jako jedna z wartości aksjologicznych państw założycielskich stanowi ona naturalny i domniemany element samego procesu.
3. Rozszerzenie Wspólnot Europejskich na południe w latach 80. XX w. oraz koniec zimnej wojny zmieniły rolę praworządności w procesie integracji. Stała się ona wymogiem do spełnienia w kontekście przyszłego członkostwa, a tym samym standardem również członka Unii Europejskiej.
4. Kolejne wyzwania, które musiała podjąć UE i jej państwa członkowskie, rozwijały świadomość potrzeby zdefiniowania i uściślenia praworządności. Proces ten można prześledzić w historii integracji, kolejnych traktatach oraz doświadczeniach państw członkowskich.
5. Wyzwania stojące przed praworządnością wynikają ze specyfiki procesu integracji i dotyczą zarówno państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej.

* Dr Spasimir Domaradzki – wykładowca akademicki w Uczelni Łazarskiego. Członek zespołu redakcyjnego kwartalnika „Res Publica Nowa”. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

Do końca zimnej wojny praworządność była domniemaną i oczywistą częścią składową politycznej rzeczywistości zachodniej demokracji. Dzisiaj jest jednym z pierwszorzędnych problemów w całym procesie integracji europejskiej.

Kluczowy wpływ na ewolucję znaczenia i roli praworządności w procesie integracji miały południowe i wschodnie rozszerzenia Unii Europejskiej. Po traktacie z Maastricht, wraz ze wzrostem roli unijnych instytucji i przyśpieszeniem procesu politycznej integracji, zwiększyły się również wyzwania dla praworządności. Przykłady Hiszpanii, Austrii, Bułgarii, Rumunii, Francji oraz Węgier wytyczają drogę tej ewolucji oraz uwypuklają wyzwania, przed którymi staje praworządność w Unii Europejskiej.

Zakotwiczenie praworządności w Unii Europejskiej

Proces integracji europejskiej jest ewenementem na skalę światową. Dramat drugiej wojny światowej oraz ukształtowanie się nowego powojennego ładu stworzyły podatny grunt dla przewartościowania relacji między państwami europejskimi. Ogromna część państw Starego Kontynentu musiała stawić czoło wojennym zniszczeniom, w większości państw zachodnich upadły reżimy totalitarne. Dla zachodnioeuropejskich społeczeństw stało się jasne, że odrzucenie przemocy jest koniecznością dla zapewnienia trwałości pokoju i dobrobytu.

Wśród elit politycznych zderzały się alternatywne koncepcje europejskiego zjednoczenia. Zwolennicy konfederacyjnego charakteru europejskiej współpracy opowiedzieli się (5 maja 1949 r.) za utworzeniem Rady Europy – typowej międzyrządowej organizacji międzynarodowej, w której przedstawiciele państw członkowskich współpracują wyposażeni w wytyczne swoich rządów. Nowością w powojennym kontekście było wskazanie w preambule statutu Rady Europy, że państwa tworzące tę organizację uznają, iż jedynie „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji”¹. Państwa przystępujące do Rady Europy znalazły wspólny mianownik w postaci „głębokiego przywiązania do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”². Głównym celem Rady Europy stało się „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo” przez „omawianie wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie” we wszystkich możliwych dziedzinach z wyjątkiem spraw wojskowych³.

Jednocześnie rozwój wydarzeń w końcu lat czterdziestych i zaostrzenie zimnowojennej retoryki wymagały dalszych działań na rzecz nie tylko zbliżenia państw zachodnich, ale także wciągnięcia powojennych Niemiec w procesy politycznego i ekonomicznego jednoczenia. Co

¹ Statut Rady Europy zob. Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565 – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941180565> [dostęp 5.10.2017].

² Tamże.

³ Tamże, artykuł 1.

więcej, celem nadrzędnym było jednoczesne wyeliminowanie zagrożenia niemieckiego militarizmu oraz wydostanie Niemiec z powojennej politycznej izolacji.

Odpowiedzią był plan francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana, zakładający koordynację produkcji stali i wydobywania węgla. Był to konkretny krok, którego zadaniem było „natychmiastowe powstanie wspólnych fundamentów rozwoju gospodarczego” oraz utworzenie „pierwszego etapu Federacji Europejskiej”⁴. Powstała w ten sposób solidarność produkcji „ukáže, że wszelka wojna między Francją a Niemcami jest nie tylko nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa”⁵.

Jedyna wzmianka w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali dotycząca praworządności odnosi się do kompetencji powołanego na mocy traktatu sądu, którego zadaniem jest „zagwarantowanie praworządności podczas interpretacji i zastosowania obecnego Traktatu oraz jego postanowień wykonawczych”⁶. Sześć lat później, gdy w Rzymie podpisano traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Euratom, doprecyzowano zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości⁷. Praworządność nie należała jednak do spraw, którymi zajmowały się nowo powstałe Wspólnoty.

Aby zrozumieć rolę praworządności w procesie integracji europejskiej, trzeba zwrócić uwagę na kontekst historyczny i polityczny. Począwszy od końca lat 40., proces integracji rozwijał się wyłącznie wśród państw podzielających te same wartości polityczne, takie jak: demokratyczny pluralizm, gospodarka wolnorynkowa, praworządność i poszanowanie praw człowieka. Nawet państwa po zachodniej stronie „żelaznej kurtyny”, które nie mogły spełnić tych podstawowych kryteriów, były poza głównym nurtem integracji⁸. Oczywiście, nie oznaczało to, że wszystkie państwa, które spełniają te kryteria, należą do tego nurtu (jak chociażby państwa skandynawskie czy Szwajcaria), lecz w tych przypadkach znacznie większą rolę odgrywały czynniki wewnętrzne niż opór Wspólnot Europejskich. Jak trafnie zauważa Sebastian Royo, demokracja była niepisanywym wymogiem dla państw kandydujących i w przypadku Hiszpanii oraz Portugalii ten wymóg nie mógł być spełniony przed upadkiem autorytarnych rządów⁹. Gdy w latach siedemdziesiątych Grecja, Hiszpania i Portugalia odrzuciły te rządy, postanowiły się przyłączyć do procesu integracji, dążąc w ten sposób do utrwalenia demokratycznego systemu politycznego¹⁰.

Rozszerzenie na południe wprowadziło do procesu integracji europejskiej istotny wątek postrzegania Wspólnot Europejskich m.in. jako narzędzia konsolidacji demokracji. Dlatego w preambule Jednolitego aktu europejskiego sygnatariusze podkreślili, że będą „wspólnie

⁴ Zob. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pl [dostęp 5.10.2017].

⁵ Tamże.

⁶ Artykuł 31 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Treaty%20constituting%20the%20European%20Coal%20and%20Steel%20Community.pdf [dostęp 5.10.2017].

⁷ Artykuł 173.

⁸ Przykładem jest Hiszpania, która już w 1962 r. za dyktatury generała Franco złożyła wniosek o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, który jednak został odrzucony. Zob. Luis Tejada Chacon, *Spanish Integration into EC*, [w:] *Greece, Ireland, Portugal, Spain, Lessons of EEC Membership*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1993, s. 102.

⁹ Sebastian Royo, *The experience of Spain and Portugal in the European Union: Lessons for Latin America*, „Working Paper Series”, 2002, nr 2, s. 4 – <http://aei.pitt.edu/8079/1/royoworkingpaper.pdf> [dostęp 5.10.2017].

¹⁰ Ian Bache, and Stephen George, *Politics in the European Union*, Oxford University Press 2006, s. 540–542.

popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”¹¹. Niewielu zdawało sobie jednak sprawę z tego, jak kluczowe dla dalszego procesu integracji okażą się te deklaracje.

Niespodziewany i trudny do okiełznania koniec zimnej wojny postawił szereg dylematów zarówno przed państwami Europy Zachodniej, jak i postkomunistycznymi państwami satelickimi oraz republikami postsowieckimi odzyskującymi zdolność do samodzielnego decydowania. Dla Europy Zachodniej wyzwaniem było wypracowanie strategii wobec dynamicznej sytuacji na wschodzie kontynentu. Z kolei państwa postkomunistyczne musiały dokonać w krótkim czasie fundamentalnych wyborów strategicznych oraz zmierzyć się z transformacją ustrojową, polityczną, gospodarczą i społeczną. Dosyć szybko większość z nich opowiedziała się za powrotem do Zachodu, który był postrzegany nie tylko jako gwarant bezpieczeństwa, ale również jako wyznacznik standardów prowadzących do materialnego dobrobytu. Polska, Czechosłowacja i Węgry obrały kurs na bliższą współpracę z państwami Europy Zachodniej, a także Radą Europy i ze Wspólnotami Europejskimi jako najbardziej obiecującą drogę do ekonomicznego rozwoju i politycznej stabilizacji.

Już w 1991 r. Polska, Czechosłowacja i Węgry podpisały ze Wspólnotami umowy stowarzyszeniowe (zwane też układami europejskimi). Ważnym *novum* było wprowadzenie do umów zapisów ustanawiających dialog polityczny – płaszczyznę regularnych spotkań na szczycie. Przedmiotem dyskusji mogły być wszelkie kwestie interesujące obie strony, a jej celem było osiągnięcie możliwie największego stopnia zbliżenia stanowisk w sprawach międzynarodowych. Umowa zakładała również proces ustanowienia gospodarki rynkowej, a uznanie w niej, że jest to jedynie krok na drodze do członkostwa, zmuszało Wspólnoty Europejskie do mobilizacji w realizacji zadeklarowanego celu.

Odpowiedzią Wspólnot Europejskich było przyjęcie podczas spotkania Rady Europejskiej w Danii w 1993 r. kryteriów kopenhaskich. Ten katalog wymogów dla państw ubiegających się o członkostwo koncentrował się na trzech wymiarach: politycznym, ekonomicznym i prawnym. Dla naszego dalszego wywodu ważny jest wymiar polityczny, który zakładał „stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”¹². Za wprowadzeniem politycznego wymiaru do kryteriów kopenhaskich przemawiały nikłe doświadczenia państw postkomunistycznych w sferze praworządności, przestrzegania praw człowieka oraz ochrony mniejszości narodowych. Ponadto stanowiło to zabezpieczenie dla samych Wspólnot Europejskich, które w przypadku zejścia państw postkomunistycznych ze ścieżki demokratyzacji i transformacji gospodarczej mogły również zrezygnować ze współpracy. Kryteria kopenhaskie wytyczały więc jednoznaczne cele, których spełnienie otwierało drogę do członkostwa.

Równolegle do procesu otwarcia Wspólnot Europejskich na państwa postkomunistyczne trwały prace nad przełomowym dokumentem w historii procesu integracji – nowym traktatem. Wobec zasadniczych zmian w międzynarodowym otoczeniu Wspólnot Europejskich,

¹¹ Tekst Jednolitego aktu europejskiego – www.sgipw.wlkip.pl/wp-content/uploads/2014/11/jae.pdf [dostęp 5.10.2017].

¹² Zob. www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_6.5.1.pdf, s. 2 [dostęp 6.10.2017].

a w szczególności upadku ZSRR, destabilizacji obszaru poradzieckiego oraz wybuchu wojen na tle etnicznym i religijnym na obszarze byłej Jugosławii, stało się jasne, że również proces integracji potrzebuje jasnych filarów, na których można oprzeć jego dalszy rozwój. W 1992 r. w Maastricht podpisano traktat ustanawiający Unię Europejską. Proces, który w swojej istocie zaczął się od wąsko zdefiniowanej integracji między państwami, został oparty na wspólnych wartościach wymienionych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹³. Dopiero jednak w kolejnych traktatach uzupełniono wymienione wartości o tarczę ochronną w postaci artykułu 7.

W celu uzupełnienia wiedzy na temat praworządności niezbędne wydaje się prześledzenie rozwoju relacji UE z jej państwami członkowskimi w kontekście praworządności, wśród badaczy bowiem dominuje przekonanie o tzw. dylemacie kopenhaskim. Jest on konstatacją, że o ile UE posiada skuteczne narzędzia do egzekwowania kryteriów kopenhaskich od państw ubiegających o jej członkostwo, o tyle niewiele może uczynić w obliczu problemów dotyczących podstawowych wartości w państwach członkowskich.

Od Austrii do Węgier – ewolucja problemu praworządności w zjednoczonej Europie

Austria. Pierwszym przypadkiem uznania przez UE, że rozwój wydarzeń na poziomie krajowym odbiega od jej podstawowych wartości było dojście do władzy Austriackiej Partii Wolnościowej, na której czele stał Jörg Haider. Kontrowersyjny polityk z Karyntii zastąpił z niepoprawnych politycznie wypowiedzi, które można było odczytać jako sympatię dla naziistowskich Niemiec. Pod koniec lat 90. coraz odważniej sięgał po hasła nacjonalistyczne, antyimigranckie i antyunijne. W 1999 r. jego partia zdobyła drugie miejsce w wyborach parlamentarnych *ex aequo* z Austriacką Partią Ludową. Gdy zwycięska Partia Socjaldemokratyczna nie zdołała stworzyć koalicji z Partią Ludową, a następnie odrzuciła możliwość rozmów koalicyjnych z Haiderem, Austriacka Partia Ludowa i Austriacka Partia Wolnościowa utworzyły rząd, który okazał się nie do zaakceptowania przez przywódców pozostałych państw unijnych. Co istotne, nie Komisja Europejska, będąca „strażniczką traktatów”, ani też Parlament Europejski, ale państwa członkowskie UE słowami ówczesnego premiera Portugalii Antonio Guterresa, która sprawowała prezydencję w Radzie UE, zagroziły wprowadzeniem sankcji wobec Austrii w przypadku objęcia władzy przez rząd koalicyjny z partią J. Haidera w składzie¹⁴. Gdy 4 lutego 2000 r. nowy rząd objął władzę, 14 państw członkowskich wprowadziło sankcje polityczne wobec Austrii. Dotyczyły one zamrożenia stosunków dwustronnych, odmowy wsparcia dla austriackich kandydatur na wysokie stanowiska w organizacjach międzynarodowych, zakazu oficjalnych kontaktów z austriackimi ambasadorami oraz braku

¹³ „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

¹⁴ Andrea Ribeiro Hoffmann, *Political conditionality and Democratic Clauses in the EU and Mercosur*, [w:] Andrea Ribeiro Hoffmann, Anna van der Vleuten (red.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*, Routledge, London, New York 2007, s. 178. Zob. też Dominik Gajewski vel Oldakowski, *Jörg Haider – Austriak, którego bała się cała Unia Europejska*, „Myśl.pl”, 2015, nr 1, s. 50–51.

oficjalnych wizyt na najwyższym szczeblu¹⁵. Uzasadnieniem tych działań było „zagrożenie dla wartości stanowiących podstawę europejskiej cywilizacji”¹⁶.

W sprawie Haidera należy zwrócić uwagę na fakt, że sankcje ogłosiła nie UE, która na mocy traktatu z Amsterdamu uzyskała kompetencje do ich nakładania w przypadku stwierdzenia „poważnych i trwałych naruszeń zasad demokracji czy praw człowieka”, jednak w tym przypadku nie było tych naruszeń. Jednocześnie należy dostrzec wpływ presji międzynarodowej, ponieważ J. Haider nie został kanclerzem Austrii, chociaż miał do tego prawo, jego partia polityczna zdobyła bowiem o 0,009% głosów więcej niż koalicyjny partner¹⁷. Co więcej, pod koniec miesiąca sam Haider zrezygnował z przewodnictwa w swojej partii. Osiem miesięcy później państwa członkowskie zniosły sankcje.

Austriacki kazus zasługuje na szczególną uwagę w kontekście rozważań o praworządności. Po pierwsze, sankcje nałożono na Austrię nie z powodu naruszenia zasad demokracji czy praw człowieka, lecz ze względu na populistyczny język i antyeuropejską retorykę J. Haidera. Po drugie, sankcje ogłosiły państwa członkowskie UE, które zgodnie uznały wydarzenia w Austrii za niepożądane. Po trzecie, w swoich rezolucjach Parlament Europejski, chociaż uznawał demokratyczne prawa Austriaków, potępił obrażające, ksenofobiczne i rasistowskie wypowiedzi Haidera oraz poparł działania pozostałych państw członkowskich¹⁸. Po czwarte, Komisja Europejska, mimo że nie patrzyła z entuzjazmem na działania państw unijnych poza ramami traktatowymi, uznała, iż powyższe decyzje nie wpływają na jej pracę i będzie kontynuować swoje robocze kontakty z rządem austriackim¹⁹. W ten sposób nie przyłączyła się do sankcji.

Bułgaria i Rumunia. Największa – piąta – fala rozszerzenia miała miejsce w latach 2004–2007, gdy do UE przystąpiło 12 państw, przy czym w 2004 r. 10 państw, w tym Polska, a w 2007 r. – dwa, tj. Bułgaria i Rumunia. Chociaż te oba kraje złożyły wnioski o członkostwo w tym samym czasie (lata 1994–1996), to wraz z postępem negocjacji stało się jasne, że nie są w stanie dotrzymać kroku dziesięciu pozostałym kandydatom. Komisja Europejska zaleciła kontynuowanie rozmów, które zakończyły się w 2004 r. Niezależnie od formalnego uznania gotowości obu państw do członkostwa²⁰ Komisja w swoim raporcie z września 2006 r. wskazała dziedziny, w których istniejący stan przygotowań mógł zagrozić funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W przypadku Bułgarii w wymiarze politycznym chodziło o wymiar sprawiedliwości, zwalczanie korupcji, pranie brudnych pieniędzy oraz przestępczość zorganizowaną.

¹⁵ Andrea Ribeiro Hoffmann, *Political conditionality and Democratic Clauses in the EU and Mercosur*, [w:] Andrea Ribeiro Hoffmann, Anna van der Vleuten (red.), *Closing or Widening the Gap...*, dz. cyt., s. 178.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. Zbigniew Zaręba, *Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, s. 2 – www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-2000_Zareba.pdf [dostęp 6.10.2017].

¹⁸ *European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party)*, 3.02.2000 – www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+O+DOC+XML+V0//EN [dostęp 7.10.2017].

¹⁹ *Commission statement on Austria*, IP/00/93, 1.02.2000 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-93_en.htm [dostęp 7.10.2017].

²⁰ W dokumencie użyto słowa „wystarczające” (ang. *sufficiently*). Zob. *Communication from the Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Brussels, 26.09.2006, COM(2006) 549 final, s. 12 – http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_09_06_fullreport.pdf [dostęp 7.10.2017].

W przypadku Rumunii – wymiar sprawiedliwości, walkę z korupcją, a także handel ludźmi oraz integrację mniejszości narodowych²¹.

Aby przeciwstawić się wspomnianym zagrożeniom, UE może wykorzystać narzędzia wobec państw członkowskich oraz narzędzia wynikające z traktatów akcesyjnych. Do tych pierwszych należą środki zabezpieczające, korekty finansowe funduszy unijnych, środki w ramach polityki konkurencyjności oraz postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Z kolei do narzędzi wynikających z traktatów akcesyjnych zaliczyć należy zabezpieczenia gospodarcze, zabezpieczenia rynku wewnętrznego oraz zabezpieczenia w sferze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Nowością wynikającą z poważnych zastrzeżeń dotyczących obszarów, które mają bezpośredni wpływ na kwestię praworządności, a mianowicie działalności wymiarów sprawiedliwości oraz walki z korupcją, było ustanowienie przez Komisję Europejską, w porozumieniu z państwami członkowskimi, mechanizmu współpracy i weryfikacji.

Ze względu na wyjątkowość i istotę tego mechanizmu warto przybliżyć sposób jego funkcjonowania. Dla Bułgarii i Rumunii przygotowano osobne kryteria (*benchmarks*), których spełnienie jest niezbędne do jego zniesienia. Oba państwa mają obowiązek raportować postęp do Komisji Europejskiej, która następnie opracowuje sprawozdania i informuje Parlament Europejski oraz Radę UE. Do Komisji należy ocena, czy kryteria zostały spełnione, czy potrzebna jest ich modyfikacja, czy też konieczne są dalsze wysiłki i raporty. Mechanizm jest bezterminowy i o jego zakończeniu zadecyduje Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej. Niewypełnienie kryteriów może skutkować uruchomieniem przez Komisję środków zabezpieczających w postaci zwolnienia pozostałych państw członkowskich z obowiązku uznania wyroków sądowych oraz niewykonywanie nakazów pozbawienia wolności wydanych przez wymiary sprawiedliwości obu państw²².

Ponad 10 lat od przystąpienia obu państw do UE mechanizm weryfikacji i współpracy jest nadal w użyciu. Po pierwsze, pozwala UE „mieć wgląd” w wewnętrzne sprawy państw, w których wymiar sprawiedliwości nie zdołał w pełni osiągnąć odpowiedniego poziomu niezależności i transparentności. Po drugie, uniemożliwia obu krajom przystąpienie do strefy Schengen. Co prawda, nie ma bezpośredniej prawnej zależności między mechanizmem a członkostwem, lecz szereg państw należących do strefy Schengen (np. Holandia, Finlandia czy Niemcy) nie chce dopuścić do sytuacji, w której zewnętrzne granice UE będą chronione przez skorumpowane i niewiarygodne struktury państwowe. Tym samym jest to narzędzie zabezpieczające praworządność i twarde bezpieczeństwo Unii Europejskiej. Po trzecie, chociaż zwykle się mówi o Bułgarii i Rumunii „w pakiecie”, to ostatnie dziesięciolecie przyniosło odmienne doświadczenia w kwestii walki tych państw z korupcją i przestępczością zorganizowaną. O ile w Bułgarii za sukces można uznać nie pogorszenie sytuacji, o tyle w Rumunii, po latach nieodczuwalnej obecności, od początku drugiej dekady XXI w., Krajowa Dyrekcja Antykorupcyjna stała się przykładem determinacji dla całej Europy, gdy tylko w 2015 r. oskarżyła 1250 osób publicznych, w tym premiera, pięciu ministrów, 21 członków obu izb rumuńskiego

²¹ Tamże.

²² Tamże, s. 8–9.

parlamentu oraz prezydenta Bukaresztu²³. Jak zauważa Tomasz Dąbrowski, sukces Dyrekcji Antykorupcyjnej nie byłby możliwy bez namacalnego wsparcia UE, która wykorzystywała mechanizm współpracy i weryfikacji, oraz Stanów Zjednoczonych, „szybko reagujących na wszelkie próby wyhamowania walki z korupcją”²⁴. Po czwarte, sam fakt, iż mechanizm obowiązuje do tej pory, jest potwierdzeniem, że UE traci dużą część swoich narzędzi skutecznego oddziaływania na przyjęte państwo w celu dostosowania go do wspólnych standardów.

Francja. Po wejściu Bułgarii i Rumunii do UE nastąpił wyraźny wzrost migracji do państw „starej” Unii. Chociaż wobec obu tych państw zastosowano okresy przejściowe, ograniczające możliwość podjęcia pracy przez ich obywateli, granice zostały zniesione i każdy obywatel mógł podróżować swobodnie po terytorium zjednoczonej Europy. Dla przedstawicieli mniejszości romskich z Bułgarii i Rumunii, prowadzących często koczowniczy tryb życia, była to szansa na przeniesienie się do bogatych miast na zachodzie Europy, głównie Francji, Hiszpanii oraz Włoch. Romowie często osiedlali się na obrzeżach miast, przynosząc ze sobą własne zwyczaje i sposoby funkcjonowania. Żyli w prowizorycznych domach, bez żadnych warunków sanitarnych, nie zamierzali spełnić wymogów prawnych dotyczących pobytu w innych państwach unijnych, szybko więc stali się przedmiotem zainteresowania władz²⁵. Warto przy tym zauważyć, że ograniczenia dotyczą podejmowania pracy, a nie swobody przemieszczania się i pobytu, co stanowić będzie o istocie problemu przyjezdnych Romów we Francji²⁶. Na stosunek do przybyszów wpływ miały również stereotypy oraz polityka²⁷. W szczególności odnosiło się to do Francji, której prezydent Nicolas Sarkozy uczynił z kwestii Romów jeden ze swoich priorytetów w polityce bezpieczeństwa i polityce antymigracyjnej.

W 2010 r. prezydent N. Sarkozy ogłosił, że na terytorium Francji istnieje 539 obozowisk romskich, w których Romowie koczują w przerażających warunkach oraz zmuszają dzieci do żebrania, prostytucji i popełniania przestępstw²⁸. Decyzją władz francuskich rozpoczęto więc akcję, którą nazwano eufemistycznie „repatriacją” lub „dobrowolnymi powrotami”, a która w istocie była wydaleniem czy wręcz – wyrzuceniem przedstawicieli mniejszości romskiej z terytorium Francji. Działania władz sprowadzały się do zniszczenia romskich osad. Osoby opuszczające Francję dobrowolnie otrzymywały 300 euro dla dorosłego oraz 100 euro dla dziecka, władze pokryły również koszty transportu drogą lądową lub powietrzną do krajów ich pochodzenia.

²³ Andrew Macdowall, *The DNA of Romania's anti-corruption success*, „Politico” z 15 kwietnia 2016 r. – www.politico.eu/article/the-dna-of-romania-anti-corruption-success-eu-transparency-international/ [dostęp 9.10.2017].

²⁴ Tomasz Dąbrowski, *Antykorupcyjne DNA Rumunii*, „Analizy OSW” z 30 września 2015 r. – www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-30/antykorupcyjne-dna-rumunii [dostęp 9.10.2017].

²⁵ Swoboda przepływu pracowników z nowych państw członkowskich, tj. Bułgarii i Rumunii, była ograniczona na mocy traktatów akcesyjnych na maksymalnie siedem lat od dnia przystąpienia do UE, czyli do 31 grudnia 2013 roku.

²⁶ Swoboda przepływu osób uregulowana jest dyrektywą 2004/38/WE – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN> [dostęp 9.10.2017].

²⁷ Zob. Marcin Szewczyk, *Unia Europejska i Romowie: system wobec kultury etnicznej*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Tarnów, Rzeszów 2013, s. 213–217.

²⁸ Marta Szymańska, *We Francji prawdziwych Cyganów już nie ma*, 22.11.2012 – www.newsweek.pl/swiat/we-francji-prawdziwych-cyganow-juz-prawie-nie-ma,98761,1,1.html [dostęp 9.10.2017].

Z kolei we Włoszech, jak pisze Marcin Szewczyk, Romowie przesiedlani byli do zamkniętych i monitorowanych ośrodków. Co więcej, byli również celem fizycznych ataków²⁹. Na szczególną uwagę zasługują jednak stosowane przez władze obu krajów praktyki zbierania danych na tle etnicznym, w tym odcisków palców, co przywoływało słuszne skojarzenia dotyczące najciemniejszych stron europejskiej historii.

Krytyka organizacji pozarządowych oraz społeczne oburzenie działaniami władz francuskich zmusiły Parlament Europejski, a następnie Komisję Europejską do zainteresowania się problemem. Zarzuty wobec Francji sprowadzały się do naruszenia unijnej dyrektywy 2004/38/WE oraz praw człowieka. Co prawda, dyrektywa daje państwom członkowskim prawo ograniczenia swobody przemieszczania się ze względu na porządek publiczny oraz bezpieczeństwo obywateli, lecz wyraźnie precyzuje, że dotyczy to indywidualnych przypadków, musi być stosowana proporcjonalnie i nie może być uzasadnieniem dla zastosowania ogólnej prewencji³⁰. Upublicznione dokumenty władz francuskich oraz kolejne propozycje uregulowania prawnego wskazywały³¹, że władze francuskie traktowały Romów *en masse* dyskryminacyjnie, ignorując nie tylko unijną dyrektywę, ale również prawa człowieka zawarte w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie praw podstawowych.

Ostra reakcja wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej i unijnej komisarz do spraw sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa Viviane Reding doprowadziła do otwartej konfrontacji z władzami francuskimi³². We wrześniu 2010 r. Komisja Europejska zagroziła wszczęciem procedury o łamanie prawa UE, jeżeli Francja nie przedstawi stosownej propozycji inkorporacji wskazanej wcześniej dyrektywy³³. Rząd francuski, godzinę przed upływem ultimatum, zaprezentował propozycje, które Komisja uznała za wystarczające, chociaż nie dokonała ich głębszej analizy³⁴. Stąd należy uznać za uzasadnione krytyczne uwagi przedstawicieli organizacji pozarządowych, które w tej decyzji widziały polityczne zwycięstwo Francji oraz porażkę Komisji, podkreślając, że taka decyzja zachęca władze do rozprawiania się z mniejszościami dla uzyskania lepszych wyników wyborczych³⁵.

W czerwcu 2011 r. we Francji weszła w życie ustawa nr 2011-672, która miała uwzględnić uwagi Komisji Europejskiej. Jak słusznie jednak zauważano w raporcie Human Rights Watch,

²⁹ Marcin Szewczyk, *Unia Europejska i Romowie...*, dz. cyt. s. 215.

³⁰ Dyrektywa 2004/38/WE artykuł 27 ustęp 2 „Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków. Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji”.

³¹ Zob. Michał Wiącek, *Ograniczenia swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – przypadek Romów we Francji*, s. 61–64 – www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38625/003.pdf [dostęp 9.10.2017].

³² V. Reding porównała działania władz francuskich do deportacji Żydów przez francuski rząd Vichy, kolaborujący z nazistowskimi Niemcami podczas drugiej wojny światowej. Zob. *EU threatens France with legal action over Roma 'disgrace'* – www.eubusiness.com/news-eu/france-immigration.642 [dostęp 9.10.2017].

³³ *Commission decided to start infringement proceedings against France*, 29.09.2010 – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=fi&newsId=902&furtherNews=yes> [dostęp 9.10.2017].

³⁴ Mathew Saltmarsh, *E.U. Suspend Case Against France for Expulsions of Roma*, „New York Times” z 19 października 2010 r. – www.nytimes.com/2010/10/20/world/europe/20roma.html [dostęp 9.10.2017].

³⁵ Tamże.

również nowe rozwiązania prawne były sprzeczne z unijną dyrektywą z roku 2004, zmierzały bowiem do ułatwienia wydalenia Romów z Francji. Władze, kontynuując politykę usuwania Romów, nadal dopuszczały się bezprawnej dyskryminacji łamiącej prawo UE oraz prawa człowieka³⁶, nie bacząc na krytykę instytucji unijnych oraz organizacji międzynarodowych i pozarządowych. Nie zapewniło to jednak prezydentowi Sarkozy'emu reelekcji.

Za rządów kolejnego prezydenta – François Hollande'a – władze nadal prowadziły politykę wyburzania romskich osad, tyle że w ciszy, z dala od mediów, które straciły już zainteresowanie sytuacją Romów. Nadal nie wywiązywały się z obowiązku zapewnienia Romom stosownych warunków socjalnych. Co więcej, wielu z deportowanych niemal natychmiast wracało do Francji³⁷.

Podsumowując, należy zauważyć, po pierwsze, że ostra krytyka Komisji Europejskiej zmusiła rząd w Paryżu do refleksji nad swoją polityką. Komisja jednak zbyt szybko uznała francuskie propozycje za dobrą monetę. Słusznie zauważył M. Saltmarch, że „KE nie posiada ani mandatu, ani środków, żeby odgrywać rolę egzekutywy, lecz jest jedynie sędzią oceniającym, czy unijne regulacje są realizowane przez państwa członkowskie”³⁸. Po drugie, sprawa Romów przedstawia w pigułce dylemat dotyczący praworządności: z jednej strony unijne regulacje ułatwiają realizację unijnych swobód (tu przemieszczania się), a z drugiej umożliwiają krajom opór przed jej niepożądanymi skutkami (pojawienie się Romów z nowych państw unijnych). Po trzecie, należy zwrócić uwagę na francuską próbę przeniesienia odpowiedzialności za problem Romów na państwa ich pochodzenia. W ślad za francuską presją Bułgaria i Rumunia deklarowały wzmoczenie wysiłków na rzecz integracji Romów.

Węgry. Wybory z kwietnia 2010 r. zmieniły oblicze węgierskiej sceny politycznej. Partia Viktora Orbána – Węgierska Unia Obywatelska Fidesz – zdobyła w koalicji z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową ponad 68% głosów i 263 miejsca z 398 w parlamencie. Dysponując większością konstytucyjną premier Orbán postanowił dokonać głębokich zmian na scenie politycznej, których dynamika oraz dalekosiężność przyciągnęły uwagę całego świata. Przybierający na sile proces trafnie opisał Jan-Werner Müller, który zauważa, że na Węgrzech oraz w niektórych innych państwach wschodnioeuropejskich „pojawia się coś nowego: formuła nieliberalnej demokracji, w której partie polityczne próbują przejąć (zagarnąć) państwo bądź to z pobudek ideologicznych, bądź bardziej prozaicznie, dla korzyści gospodarczych”³⁹. Z kolei Nancy Borneo definiuje ten trend jako regres czy też sprzeniewierzenie się demokratyzacji. Jest to proces świadomego osłabiania lub eliminacji przez państwo istniejących instytucji podtrzymujących demokrację⁴⁰. A charakteryzują go zamachy

³⁶ *France Compliance with the European Free Movement Directive and the Removal of Ethnic Roma EU Citizens. A Briefing Paper Submitted to the European Commission in July 2011*, 28.09.2011 – www.hrw.org/news/2011/09/28/frances-compliance-european-free-movement-directive-and-removal-ethnic-roma-eu#_Legal_Provisions_in [dostęp 9.10.2017].

³⁷ Zob. Cécile Barbière, *France continues evicting Roma, cuts re-housing and integration efforts*, 14.01.2016 – www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/france-continues-evicting-roma-cuts-re-housing-and-integration-efforts/ [dostęp 9.10.2017].

³⁸ Mathew Saltmarch, *E.U. Suspend Case Against France...*, dz. cyt.

³⁹ Cyt. za: Bojan Bugarič, *Protecting Democracy inside the EU*, [w:] Carlos Closa and Dimitry Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 113.

⁴⁰ N. Borneo, *On Democratic Backsliding*, „Journal of Democracy”, 2016, nr 1, s. 5–19.

oparte na obietnicach, przesadne rozdмuchanie kompetencji władzy wykonawczej, strategiczne szykanowanie i manipulacje⁴¹.

Naprawa państwa była oczywiście konieczna ze względu jego na trudną sytuację gospodarczą i polityczną po ośmiu latach rządów koalicji socjalistów i liberałów⁴². Oprócz liberalnych działań na rzecz pobudzenia gospodarki rząd Orbána sięgnął również po wsparcie socjalne. Obecna krytyka władz węgierskich dotyczy przede wszystkim zmian politycznych, które V. Orbán zaczął wprowadzać już w 2010 roku. Jedną z pierwszych było przegłosowanie przez parlament kontrowersyjnej ustawy medialnej, na mocy której na dziennikarzy nałożono obowiązek ujawniania źródeł informacji w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Ponadto powołano Radę do spraw Mediów, której członków wybiera parlament, a premier mianuje jej szefa (na okres dziesięciu lat). Do kompetencji Rady należy ocena „zrównoważoności politycznej” publikacji. Ustawa przewiduje dotkliwe kary za nieprzestrzeganie tej zasady⁴³.

Zastosowany w ustawie mechanizm to swoisty „szablon reform” charakteryzujący trend opisany przez Müllera. Za pomocą procesu legislacyjnego dokonuje się jednoczesnej likwidacji funkcjonujących instytucji, powołuje się nowe gremia, całkowicie uzależnione od partii u władzy, i nadaje się im daleko idące kompetencje umożliwiające administracyjne wyeliminowanie jakiegokolwiek formy krytyki lub sprzeciwu opozycji. W ten sposób, poprzez pozbawienie mniejszości jakiegokolwiek wpływu na bieżącą politykę, wprowadza się dyktaturę większości.

Punktem zwrotnym dla praworządności na Węgrzech stało się uchwalenie w 2011 r. przez parlament nowej konstytucji. Opozycja skrytykowała przeprowadzenie jedynie prowizorycznych konsultacji społecznych oraz ekspresowe tempo jej przyjęcia⁴⁴. Na mocy nowej konstytucji wprowadzono istotne zmiany w wyborze przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, zmniejszono wiek emerytalny sędziów oraz zwiększono ich liczbę z 11 do 15, co pozwala na obsadzenie większości składu przez partię władzy. Ponadto ograniczono kompetencje Sądu Konstytucyjnego w sprawach podatkowych i budżetowych oraz zlikwidowano możliwość składania skargi obywatelskiej⁴⁵. Kolejnym ważnym elementem było rozszerzenie zakresu spraw regulowanych ustawami konstytucyjnymi, których zmiana wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosujących⁴⁶. Zwiększono również kompetencje Rady Budżetowej, która może zawetować budżet i w ten sposób doprowadzić do rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Dalsze ograniczenia w kompetencjach Sądu Konstytucyjnego wprowadzono w czwartej poprawce w 2013 r., którą Bojan Bugarić określił jako „zbiór rozmaitych

⁴¹ Z kolei Igor Janke definiuje cel w tym procesie jako „odbudowę pełnej gospodarczej i politycznej suwerenności” Węgier. Zob. *Orban dokonuje gigantycznej rewolucji na Węgrzech* – www.polskieradio.pl/7/1696/Artykul/723903,Orban-dokonuje-gigantycznej-rewolucji-na-Wegrzech [dostęp 10.10.2017].

⁴² Zob. Andrzej Sadecki, *Państwo stanu wyższej konieczności. Jak Orbán zmienił Węgry*, „Punkt Widzenia” (OSW), 2014, nr 41, s. 7–10 – www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosci_net.pdf [dostęp 10.10.2017].

⁴³ *Węgry: kontrowersyjna ustawa medialna przyjęta*, „Wprost” z 21 grudnia 2010 r. – www.wprost.pl/swiat/223635/Wegry-kontrowersyjna-ustawa-medialna-przyjeta.html [dostęp 10.10.2017].

⁴⁴ Mateusz Gniazdowski, Andrzej Sadecki, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, „Komentarze OSW” z 29 lipca 2011 r. – www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne [dostęp 10.10.2017].

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże.

zapisów konstytucyjnych zmierzających do ograniczenia niezależności wymiaru sprawiedliwości, poddania wyższych uczelni większej kontroli państwa, umożliwienia prześladowań politycznych, kryminalizacji bezdomności, uzależnienia uznania grup wyznaniowych od ich współpracy z rządem oraz osłabiania ochrony praw człowieka na wielu płaszczyznach⁴⁷.

Krytyka poczynąń rządu Orbána na arenie międzynarodowej nie przeszkodziła mu w odniesieniu kolejnego zwycięstwa wyborczego w 2014 roku. Zgodnie z nową ordynacją wyborczą Fidesz zdobył 133 mandaty w zmniejszonym do 199 miejsc parlamencie, uzyskując wynik o mniej niż 2% słabszy niż w 2010 roku.

Rozwój wydarzeń politycznych nie pozwalał UE na bierność z wielu powodów. Po pierwsze, Komisja Europejska, jako strażniczka unijnych traktatów, ma obowiązek ingerować, gdy dochodzi do ich naruszenia. Po drugie, podważenie praworządności w jednym kraju stawia pod znakiem zapytania sposób funkcjonowania wspólnej przestrzeni prawnej wszystkich państw członkowskich. W relacjach z Węgrami Komisja Europejska koncentruje się na tych wymiarach, które dotyczą *stricte* prawa unijnego zarówno w kwestii ustawy medialnej, jak i pozostałych regulacji znajdujących się w kompetencjach Unii Europejskiej. W kontekście nowej konstytucji i ustaw konstytucyjnych Komisja Europejska postanowiła rozpocząć trzy procedury o naruszenie prawa unijnego dotyczące:

- 1) złamania zasady zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w przypadku sędziów i ich przedwczesnego wysłania na emeryturę;
- 2) autonomii nowej instytucji powołanej do administrowania danymi osobowymi;
- 3) niezależności Banku Centralnego⁴⁸.

Nie brakuje głosów, że takie działanie Komisji Europejskiej jest mało efektywne, zważywszy na fakt, że władzom węgierskim nie chodzi o wiek emerytalny sędziów czy sposób administrowania danymi osobowymi, ale o wprowadzanie zmian, które w swojej istocie podważają istotę praworządności.

W 2013 r. Parlament Europejski przyjął raport portugalskiego eurodeputowanego Rui Tavaresa (Zieloni), stanowiący kompleksową analizę postępujących zmian politycznych na Węgrzech. W raporcie m.in. wezwano do usunięcia z konstytucji zapisów zakwestionowanych przez Sąd Konstytucyjny i porzucenia nadmiernego stosowania ustaw konstytucyjnych w dziedzinach niewymagających tak mocnego uregulowania prawnego. Podkreślono również konieczność szerokiej współpracy między partiami politycznymi, poszanowania niezawisłości sądów, a także zagwarantowania wolności mediów⁴⁹.

⁴⁷ Bojan Bugarić, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, „LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series”, 2014, nr 79, s. 12–13 – www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf [dostęp 10.10.2017].

⁴⁸ *Hungary: Democracy under Threat. Six Years of Attacks against the Rule of Law*, „FIDH”, 2016, nr 684, s. 5 – www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf [dostęp 10.10.2017].

⁴⁹ Zob. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) oraz Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) – www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+VO//PL [dostęp 10.10.2017].

Raport był ważny również dlatego, że poruszono w nim sprawę dylematu kopenhaskiego. Krytycznie oceniono istniejące dotychczas mechanizmy w ramach artykułu 7 Traktatu o UE i zaproponowano powołanie komisji kopenhaskiej, której zadaniem byłoby nadzorowanie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności⁵⁰.

Władze węgierskie uznały raport za próbę ograniczenia niezależności kraju⁵¹. Ich ostre stanowisko nie było w stanie powstrzymać dalszych dyskusji w Parlamencie Europejskim na temat sytuacji na Węgrzech. W kolejnych rezolucjach Parlament odniósł się do prób podjęcia wewnątrz krajowej debaty na temat kary śmierci czy też lansowanej przez rząd Węgier narracji w sprawie uchodźców, pomijającej „odpowiedzialność państw członkowskich” w tej kwestii⁵². Krytyczne uwagi zawarte w kolejnych rezolucjach dotyczyły nie tylko władz węgierskich, lecz również unijnych instytucji, a w szczególności Komisji Europejskiej, które powinny podjąć bardziej stanowcze działania wobec Węgier⁵³.

Podsumowując, zmiany ustrojowe i polityczne wprowadzane przez premiera Orbána na Węgrzech doprowadziły do przewartościowania kwestii praworządności na poziomie europejskim. Rada Europy i jej Komisja Wenecka, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, instytucje unijne oraz przedstawiciele Stanów Zjednoczonych i Niemiec otwarcie wyrażali swoje obawy o stan demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka na Węgrzech. Premier Orbán jednak, wykazując się politycznym sprytem, nadal realizuje politykę centralizacji władzy i prowadzi swoisty „taniec sprzeczności” z Unią Europejską. Z jednej strony krytykuje słabość UE w sprawie kryzysu migracyjnego oraz odrzuca lansowany przez Niemcy i Komisję Europejską system kwotowej relokacji uchodźców, nie stroni od używania eurosceptycznej retoryki i wzywa do obrony węgierskiej niepodległości przed brukselską samowolą. Z drugiej strony jego partia Fidesz należy w Parlamencie Europejskim do frakcji partii centroprawicowych.

Krytyczne uwagi Brukseli dotyczące wprowadzanych przez rząd Orbána zmian, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, są uwzględniane przez węgierskie władze, a w kolejnych aktach prawnych są ponownie ignorowane.

Faktem jest, że polityka premiera Orbána zmobilizowała instytucje unijne do pochylenia się nad kwestią praworządności w Unii Europejskiej. W 2013 r. Komisja Europejska przyjęła dokument pt. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, wprowadzający trzyetapowy proces oceny, rekomendacji oraz monitorowania po rekomendacjach ze strony Komisji Europejskiej. Negatywny wynik poufnego dialogu między Komisją Europejską a państwem członkowskim w sprawie praworządności ma prowadzić do uruchomienia artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. W marcu 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła również po raz pierwszy swoją *Unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości*, stanowiącą zestawienie

⁵⁰ Tamże, punkt 73.

⁵¹ *Raport Tavaresa narusza niezależność Węgier*. 3.07.2013 – www.tvpparlament.pl/aktualnosci/raport-tavaresa-narusza-niezalezosc-wegier/11644914 [dostęp 10.10.2017].

⁵² European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary – www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0227+0+DOC+XML+V0//EN [dostęp 10.10.2017].

⁵³ European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary – www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0461+0+DOC+XML+V0//EN [dostęp 10.10.2017].

stanu praworządności w państwach członkowskich. W 2014 r. również Rada UE, podważając kompetencje Komisji Europejskiej do realizacji wprowadzonego procesu jako naruszającego zasadę przyznania⁵⁴, zapowiedziała prowadzenie dialogu politycznego na temat praworządności w ramach Rady do spraw Ogólnych. Parlament Europejski, poza debatami nad sytuacją w państwach naruszających zasadę praworządności, rozpoczął cykliczne dyskusje na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE⁵⁵, a także zainicjował prace nad unijnym paktem na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych. Zadaniem paktu jest wzmocnienie współpracy między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi w tych fundamentalnych dla dalszego funkcjonowania procesu integracji europejskiej sprawach⁵⁶.

Podsumowanie

Przestrzeganie praworządności nie jest nową polityczną fanaberią Unii Europejskiej. Jest częścią składową procesu integracji, która w rozszerzającej się i zmieniającej się UE ulega stałej metamorfozie. Od początku integracji była dorozumiana i oczywista, lecz dzisiaj, za sprawą powiększenia grona państw członkowskich oraz zacieśnienia samego procesu integracji, jej jednoznaczna artikulacja staje się niezbędna w gronie dużej rodziny państw europejskich uznających te same wartości, lecz mających jakże odmienne kultury polityczne. Również na poziomie unijnym przewidywalność i jednoznaczność prawa, jego niedyskryminacyjne stosowanie oraz jednoznaczne wytyczenie kompetencji unijnych instytucji i państw członkowskich stanowią następne niezbędne kroki do wzmocnienia samego procesu integracji.

Kolejne przykłady wyzwań dla praworządności, przed którymi stawał proces integracji europejskiej, ukazują jego złożoność. Faktem jest, że rola praworządności zmieniała się wraz z procesem rozszerzenia samej Unii Europejskiej. Przykład Austrii pokazuje, że państwa członkowskie mogły się wykazać polityczną inicjatywą bojkotu innego państwa członkowskiego, nawet wtedy, gdy nie doszło do złamania zasad praworządności przez władze. Bułgaria i Rumunia przystąpiły do UE z zastrzeżeniami w praworządności i do dzisiaj nie zdołały ich nadrobić, co stwarza przeszkody na ich drodze do dalszej integracji. Ze względów politycznych Francja była w stanie zastosować subiektywną interpretację unijnego prawa, która jednak spotkała się z krytyką unijnych instytucji. Rządy Viktora Orbána po 2010 r. dały impuls do głębszej refleksji na temat istoty praworządności w UE, zmotywowały unijne instytucje do poszukiwania lepszych narzędzi jej ochrony oraz do wyartykułowania jej istoty dla samego procesu integracji europejskiej.

⁵⁴ Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach w celu osiągnięcia określonych w nich celów. Artykuł 5 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. Opinia służby prawnej, Rada Unii Europejskiej, 10296/14, Bruksela 27.05.2014 – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/pl/pdf> [dostęp 13.10.2017].

⁵⁵ European Parliament resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013–2014); European Parliament resolution of 13 December 2016 on the situation of fundamental rights in the European Union in 2015 – [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2009\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2009(INI)) [dostęp 13.10.2017].

⁵⁶ *EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, 26.10.2016 – www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+VO//EN [dostęp 13.10.2017].

Procedura wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na przykładzie Wielkiej Brytanii

Rafał Kuligowski*

Abstrakt

W związku z rozpoczętym procesem opuszczania przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej istotne stają się odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie są prawne regulacje wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej?
2. Jak przebiega proces wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej?
3. Jakimi priorytetami kieruje się UE w trakcie negocjacji z Wielką Brytanią?
4. Jakie są możliwe scenariusze dla Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej po zakończeniu procedury wystąpienia?

* Dr Rafał Kuligowski – adiunkt w Katedrze Administracji i Socjologii Akademii Pomorskiej w Słupsku, radca prawny. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

Proces integracji europejskiej rozpoczął się formalnie w 1951 r., kiedy to Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy i Włochy ustanowiły na mocy traktatu Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. W kolejnych latach zakres współpracy oraz liczba państw w niej uczestniczących systematycznie się powiększały. Obecnie Unia Europejska to organizacja międzynarodowa, składająca się z 28 państw członkowskich, wyposażona w samodzielny system instytucjonalny, własny budżet, kompetencje przyznane w traktatach i co ważne – tworząca system prawa obowiązujący we wszystkich państwach członkowskich¹.

Do grudnia 2009 r. prawo UE nie przewidywało procedury wystąpienia państwa członkowskiego z organizacji. Nikt bowiem nie przypuszczał, że którekolwiek państwo będzie tym zainteresowane. Dopiero w trakcie prac nad zmianami traktatów, najpierw w projekcie konstytucji dla Europy, a później w przyjętym Traktacie z Lizbony uregulowano kwestię wyjścia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej. Nie sądzono jednak, że zapis ten kiedykolwiek będzie miał zastosowanie.

W dniu 29 marca 2017 r. Rada Europejska otrzymała od Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej notyfikację o zamiarze wystąpienia z UE i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom). Tym samym rozpoczął się – pierwszy w historii jednoczącej się Europy – proces opuszczania UE przez państwo członkowskie.

Jak wygląda procedura wystąpienia z Unii Europejskiej? Jakie mogą być tego skutki? Jaka rolę w tej procedurze odgrywają poszczególne państwa członkowskie? Czy wystąpienie Wielkiej Brytanii uruchomi efekt kuli śnieżnej i w ślad za nim pójdą kolejne państwa członkowskie?

Procedura wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej – ujęcie traktatowe

W Traktacie o Unii Europejskiej² przewidziano procedurę wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Regulacje trybu i wymogów opuszczania struktur tej organizacji międzynarodowej zostały określone w artykule 50:

„1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymaganiami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3

¹ Szerzej o historii powojennej integracji Europy zob. Jan Barcz, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015; Jan Barcz, *Integracja europejska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

² Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane) (Dz.U. C 202 z 7.06.2016).

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

4. Do celów ustępu 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴.

5. Jeżeli Państwo Członkowskie, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49⁵.

Należy podkreślić, że te regulacje znajdują się jedynie w Traktacie o Unii Europejskiej. W całym systemie prawa unijnego nie znajdziemy bowiem szczegółowych przepisów dotyczących procedury wystąpienia państwa ze struktur tej organizacji międzynarodowej. Pamiętajmy jednak, że przepisy prawa traktatów mogą być stosowane bezpośrednio i wprost, zatem na podstawie artykułu 50 Traktatu o UE możemy skonstruować poszczególne etapy wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej.

³ Artykuł 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przedstawia swoje zalecenia Radzie, która podejmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii”.

⁴ Artykuł 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Na zasadzie odstępstwa od litery a), jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, **większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych Państw**” (płg R.K.).

⁵ Artykuł 49 Traktatu o UE: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Rysunek 1
Procedura wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

Z analizy zarówno przepisu artykułu 50 Traktatu o UE, jak i rysunku 1 wynika, że wyłączną inicjatywę wszczynającą procedurę wystąpienia z UE ma każde państwo członkowskie przy zachowaniu swoich norm konstytucyjnych w tym zakresie. W obecnym systemie UE nie ma zatem prawnych możliwości, aby to Unia wystąpiła z propozycją usunięcia państwa członkowskiego ze swoich struktur. Drugim ważnym elementem omawianej procedury jest udział w niej konkretnych instytucji unijnych, a nie państw członkowskich. To Rada Europejska określa wytyczne negocjacji z państwem. Natomiast ciężar ich prowadzenia i wypracowanie konsensusu w sprawie warunków wystąpienia państwa oraz zasad ewentualnej dalszej współpracy spoczywają na Komisji Europejskiej. Istotną rolę w całej procedurze pełni także Parlament Europejski, który akceptuje wynegocjowane warunki umowy. Etapem wieńczącym procedurę jest zawarcie umowy między państwem występującym a Unią Europejską reprezentowaną przez Radę.

Powstaje pytanie, czy w trakcie trwającej już procedury wystąpienia państwa członkowskiego z UE jest możliwe wycofanie notyfikacji, które skutkowałoby wstrzymaniem procedury. W tej kwestii zapewne musiałby się wypowiedzieć Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ w traktatach nie ma regulacji w tym zakresie. Można by wprawdzie odwołać się do prawa międzynarodowego publicznego, ale problem skuteczności prawnej takiej jednostronnej decyzji budzi poważne wątpliwości w doktrynie⁶.

Podsumowując:

- 1) decyzja w sprawie wystąpienia z UE leży w gestii państwa członkowskiego;
- 2) negocjacje na temat zasad, warunków i określenia wzajemnych relacji prowadzi Unia Europejska, a nie każde państwo członkowskie indywidualnie;
- 3) wystąpienie państwa członkowskiego wiąże się z renegocjowaniem dotychczasowych i zawarciem nowych umów między państwem występującym a Unią Europejską⁷.

Wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej – ujęcie praktyczne

W dniu 29 marca 2017 r. Rada Europejska otrzymała od premier Theresy May pismo, w którym powiadomiono o zamiarze Wielkiej Brytanii opuszczenia Unii Europejskiej. Było to następstwo przeprowadzonego 23 czerwca 2016 r. referendum, w którym większość obywateli opowiedziała się za wyjściem ze struktur unijnych.

Rysunek 2
Harmonogram wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

Notyfikacja decyzji przez Zjednoczone Królestwo	Wytyczne Rady Europejskiej (konsensus bez udziału Zjednoczonego Królestwa)	Zalecenia Komisji	Decyzja Rady o rozpoczęciu negocjacji (podjęta kwalifikowaną większością głosów)		Propozycja umowy przedłożona Radzie przez negocjatora	Zgoda Parlamentu Europejskiego (zwykłą większością głosów, w tym głosy europosłów brytyjskich)	Zawarcie umowy przez Radę (kwalifikowaną większość głosów)	Koniec członkostwa w UE
29 marca 2017 roku	29 kwietnia 2017 roku	Maj 2017 roku	Rzeczywisty okres negocjacji około 18 miesięcy		Najpóźniej jesień 2018 roku	Najpóźniej w lutym 2019 roku		Marzec 2019 roku

Źródło: Komisja Europejska.

⁶ Szerzej zob. *Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Kwestie prawne i proceduralne* – <https://publications.europa.eu>.

⁷ Szerzej zob. Jan Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2016, nr 12.

Notyfikacja ta rozpoczęła procedurę wystąpienia z UE, które zgodnie z artykułem 50 Traktatu o UE musi się zakończyć w okresie dwóch lat. „Żałujemy, że Wielka Brytania opuści Unię Europejską, ale jesteśmy gotowi na ten proces, który teraz nastąpi (...), w negocjacjach Unia będzie działać jako jedność i chronić swoje interesy”⁸ – tak skomentował otrzymaną notyfikację Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej. Notyfikacja złożona przez Wielką Brytanię wywołała w konsekwencji obowiązek wynegocjowania przez obie strony dwóch umów: o zasadach wystąpienia ze struktur unijnych oraz określającej wzajemne relacje.

Kolejnym etapem brexitu było, zwołane na 29 kwietnia 2017 r., nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej, na którym przyjęto wytyczne opracowane na mocy artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej⁹. Składają się one z siedmiu części: przedstawienia kontekstu podjęcia wytycznych, pięciu części merytorycznych (podstawowe zasady, etapowe podejście do negocjacji, umowa w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia, wstępne przygotowane rozmowy na temat ram przyszłych stosunków oraz zasady lojalnej współpracy), a także potwierdzenia utrzymania w mocy proceduralnych ustaleń z 15 grudnia 2016 roku.

W ramach podstawowych zasad przyjęto, że:

1. Rada Europejska pragnie, by Wielka Brytania była w przyszłości bliskim partnerem UE, ale podkreśliła, że każde porozumienie będzie musiało się opierać na równowadze praw i obowiązków. Stwierdziła też, że utrzymanie jednolitego rynku nie jest możliwe, ponieważ państwo trzecie nie może mieć takich samych praw i czerpać takich samych korzyści jak państwo członkowskie.
2. Negocjacje będą prowadzone w sposób przejrzysty i jako całość. Do negocjacji Unia przystąpi z ujednoliconym stanowiskiem, a nie każdego państwa członkowskiego z osobna.

Z chwilą wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE wszystkie traktaty przestaną mieć zastosowanie. Dlatego też głównym celem negocjacji jest określenie wzajemnych stosunków, w tym także ograniczenie niepewności i w jak największym stopniu zminimalizowanie zakłóceń związanych z nagłą zmianą. Dlatego celem pierwszego etapu negocjacji jest zapewnienie obywatelom, przedsiębiorcom i zainteresowanym stronom oraz międzynarodowym partnerom przejrzystości i pewności prawa w kwestii bezpośrednich skutków brexitu. Kolejnym – uregulowanie wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE i wycofania się ze wszystkich praw i obowiązków jako państwa członkowskiego. Te postanowienia zostały określone w drugiej części wytycznych – w etapowym podejściu do negocjacji.

Trzecią część wytycznych poświęcono warunkom uporządkowanego wyjścia z Unii. Znalazły się w niej postanowienia dotyczące praw obywatela (m.in. prawa do pracy, prawa do nauki czy prawa do życia), których uregulowanie, jak podkreślono, ma szczególne znaczenie w procesie negocjacyjnym. Tak samo istotną rolę odgrywa ustalenie zasad współpracy przedsiębiorstw, rynków finansowych czy funduszy inwestycyjnych, celowych etc. Równie ważne jest zdefiniowanie współpracy sądowej (w ściganiu przestępstw) czy w zagwarantowaniu bezpieczeństwa, a także zadecydowanie o lokalizacji unijnych agencji i placówek mających swoje siedziby w Wielkiej Brytanii. W wytycznych zobligowano Komisję Europejską do ustalenia

⁸ Zob. https://ec.europa.eu/poland/news/170329_brexit_pl [dostęp 14.11.2017].

⁹ Zob. www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/ [dostęp 14.11.2017].

mechanizmów rozstrzygania sporów i egzekwowania tych mechanizmów w odniesieniu do stosowania i interpretacji postanowień wynegocjowanej umowy. Ważnym aspektem wytycznych jest też należyte określenie uzgodnień instytucjonalnych umożliwiających podejmowanie środków koniecznych do rozwiązywania sytuacji nieuwzględnionych w umowie.

W toku negocjacji będą miały zastosowanie następujące zasady:

- 1) umowa ma być oparta na równowadze praw i obowiązków oraz zapewnić równe warunki działania;
- 2) zachowanie integralności jednolitego rynku wyklucza udział oparty na podejściu sektorowym;
- 3) państwo niebędące członkiem Unii, które nie ma takich samych obowiązków jak członek, nie może mieć takich samych praw ani czerpać takich samych korzyści jak członek;
- 4) udział w jednolitym rynku wymaga akceptacji wszystkich czterech swobód;
- 5) negocjacje będą prowadzone w ramach jednego pakietu, zgodnie z zasadą, że nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione; poszczególne elementy nie mogą być rozpatrywane oddzielnie. W negocjacjach Unia będzie prezentować jednolite stanowisko, które będzie wyrażane wyłącznie za pośrednictwem kanałów określonych w wytycznych Rady Europejskiej i wytycznych negocjacyjnych. Nie będzie oddzielnych negocjacji między poszczególnymi państwami członkowskimi a Zjednoczonym Królestwem;
- 6) umowa będzie wyrażać poszanowanie autonomii UE w zakresie podejmowania decyzji oraz roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W maju Rada UE udzieliła mandatu Komisji Europejskiej do prowadzenia negocjacji w imieniu Unii Europejskiej¹⁰. Komisja Europejska mianowała na głównego negocjatora Michela Barniera, byłego komisarza do spraw rynku wewnętrznego i usług, a 3 maja 2017 r. wydała zalecenia w sprawie decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji¹¹. Zostały one przygotowane na podstawie wytycznych Rady Europejskiej i zawierają zarówno projekt upoważnienia Komisji Europejskiej do rozpoczęcia negocjacji, jak i wytyczne negocjacyjne.

W wytycznych wskazano główny cel umowy o wystąpieniu, tj. zapewnienie dobrze zorganizowanego wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej. Określono charakter i zakres umowy o wystąpieniu, zwłaszcza podkreślono szczególną pozycję UE w negocjacjach, oraz przypomniano, że w momencie wejścia w życie umowy prawo UE przestaje mieć moc obowiązującą na terytorium Wielkiej Brytanii. Ponadto wskazano graniczną datę zakończenia negocjacji na 30 marca 2019 roku. Utrzymano i podkreślono zakres i priorytety negocjacyjne określone przez Radę Europejską¹².

¹⁰ Decyzja Rady upoważniająca Komisję do rozpoczęcia negocjacji dotyczących umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp 14.11.2017].

¹¹ Zalecenia w sprawie decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji dotyczących umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej (załącznik), COM(2017) 218 – http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d053963b-3013-11e7-9412-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF [dostęp 14.11.2017].

¹² Zob. Brexit. Dokumenty – http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/brexit_dokumenty.pdf [dostęp 14.11.2017].

W dniu 17 maja 2017 r. Komitet Stałych Przedstawicieli¹³ przyjął wytyczne dotyczące przejrzystości negocjacji na podstawie artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁴. Sformułowano w nich m.in. obowiązki informacyjne unijnego negocjatora, a także relacje między Radą UE a Parlamentem Europejskim oraz tryb przekazywania informacji parlamentom narodowym.

Wśród najważniejszych elementów zasady przejrzystości podczas negocjacji prowadzonych na podstawie artykułu 50 Traktatu o UE należy wymienić¹⁵:

- 1) zapewnienie społeczeństwu bezpośredniego dostępu do informacji, ze szczególnym uwzględnieniem rund negocjacyjnych (wszystkie materiały o rezultatach rozmów będą udostępniane na stronie internetowej negocjatora);
- 2) regularne przekazywanie Parlamentowi Europejskiemu dokładnych informacji w trakcie negocjacji;
- 3) zastosowanie do wszystkich dokumentów Rady przepisów o przejrzystości i publicznym do nich dostępie.

Do października 2017 r. odbyło się pięć rund negocjacyjnych: w dniu 19 czerwca 2017 r.¹⁶; w dniach: 17–20 lipca 2017 r.¹⁷; 28–31 sierpnia 2017 r.¹⁸; 25–28 września 2017 r.¹⁹ oraz 9–12 października 2017 roku²⁰.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 20 października 2017 r. podsumowano przebieg dotychczasowych rund negocjacyjnych, odnosząc się jedynie do trzech tematów: praw obywateli, problemu Irlandii oraz zobowiązań finansowych. Rada zaapelowała o szybkie przejście do drugiego etapu²¹.

Jak będą wyglądały relacje między Wielką Brytanią a Unią Europejską? Jest wiele scenariuszy. W dniu 22 września 2017 r. Theresa May zaproponowała dwuletni okres przejściowy po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE w 2019 roku. Obecnie jest to jeden z najbardziej prawdopodobnych scenariuszy możliwy do zaakceptowania przez obie strony. W tym czasie dostęp do rynków oraz współpraca w sferze bezpieczeństwa odbywałyby się na obecnych

¹³ Komitet Stałych Przedstawicieli składa się z przedstawicieli krajów członkowskich UE przy Radzie w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców. Jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń Rady. Może także podejmować pewne decyzje proceduralne oraz powoływać grupy robocze.

¹⁴ Wytyczne dotyczące przejrzystości negocjacji na podstawie artykułu 50 TUE – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21023-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp 14.11.2017].

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Agenda of 19 June meeting between the EU and the UK on Article 50 negotiations Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/art50-agenda-20170619_en.pdf [dostęp 14.11.2017].

¹⁷ Agenda of the 2nd round of EU-UK Article 50 negotiations – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_2nd_round_for_press.pdf [dostęp 14.11.2017].

¹⁸ Agenda of 3 rd round of EU-UK Article 50 negotiations – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_3rd_round_0.pdf [dostęp 14.11.2017].

¹⁹ Agenda of the 4rd round of EU-UK Article 50 negotiations – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_4th_round_0.pdf [dostęp 14.11.2017].

²⁰ Agenda of the 5th round of EU-UK Article 50 negotiations – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_5th_round.pdf [dostęp 14.11.2017].

²¹ Szerzej zob. konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 20 października 2017 r. – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20014-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp 14.11.2017].

zasadach. Jednocześnie premier zadeklarowała honorowanie zobowiązań w ramach budżetu 2014–2020²².

Wnioski

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE na pewno przejdzie do historii naszego kontynentu. Jest to pierwszy taki przypadek w blisko siedemdziesięcioletniej historii integracji. Nieuzasadnione są jednak opinie o efekcie kuli śnieżnej i przypuszczeniach związanych z opuszczaniem tej organizacji międzynarodowej przez kolejne państwa.

W mojej ocenie wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE przyczyni się nie tylko do zintensyfikowania działań na rzecz zacieśnienia współpracy, ale i przede wszystkim zwiększenia efektywności funkcjonowania zjednoczonej Europy. Nie jest żadną tajemnicą, że od wielu lat to właśnie Wielka Brytania hamowała reformy w Unii Europejskiej. Wbrew pozorom Unia Europejska wyjdzie więc silniejsza po jej opuszczeniu przez ten kraj. Przez najbliższe dwa lata zarówno dla prawników, jak i politologów proces ten będzie ciekawym przedmiotem badań, szczególnie finalnej formy wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE i ustalonego zakresu ich współpracy.

Literatura uzupełniająca

Barcz Jan, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2016, nr 12

Barcz Jan, *Integracja europejska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007

Barcz Jan, Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta, Michałowska-Gorywoda Krystyna, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015

Brexit. Dokumenty – http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/brexit_dokumenty.pdf

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Kwestie prawne i proceduralne – <https://publications.europa.eu>

²² Wystąpienie Theresy May we Florencji – www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu [dostęp 14.11.2017].

Wybrane aspekty społeczno-polityczne wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej

Piotr Maciej Kaczyński*

Abstrakt

1. Negocjacje w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej rozpoczęły się rok po referendum. Mają się zakończyć do grudnia 2018 r., aby umożliwić Zjednoczonemu Królestwu uporządkowane wystąpienie do marca 2019 roku.
2. Referendum wywołało polityczny kryzys zarówno na poziomie przywództwa, jak i braku akceptowalnej dla większości strategii na przyszłość. Przywództwo premier Theresy May jest stale podważane, co nie pomaga rządowi w uspokojeniu sytuacji i skoncentrowaniu się na procesie negocjacyjnym. O słabej pozycji wewnętrznej premier May może świadczyć m.in. skala krytyki, z jaką spotkał się jej pomysł na nową strategię geopolityczną po brexicie, tzw. Globalną Brytanię.
3. Nie jest jasne, czy dojdzie do porozumienia w ustalonych terminach. Premier May zapowiada, że lepiej nie mieć żadnego porozumienia, niż zawrzeć złe.
4. Dla pozostałych Europejczyków wyzwaniem są utrzymanie jedności, niedopuszczenie do efektu domina oraz reforma Unii po brexicie.
5. Początkowe priorytety obejmują prawa obywateli unijnych w Wielkiej Brytanii i Brytyjczyków na kontynencie, dostęp do wspólnego rynku i kwestie finansowe. Kontrowersje wzbudza rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kontekście rozstrzygania sporów po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

* Piotr Maciej Kaczyński – wykładowca Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht. Specjalizuje się w kwestiach instytucjonalnych Unii Europejskiej. Pracował w think-tankach w Warszawie i Brukseli, doradzał także polskim posłom do Parlamentu Europejskiego (Grupa Europejska Partia Ludowa). Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

W dniu 23 czerwca 2016 r. wiadomości z Wielkiej Brytanii zmroziły Unię Europejską. Nikt w Brukseli nie zakładał, że Brytyjczycy w ogłoszonym przez premiera Davida Camerona referendum zagłosują przeciw członkostwu swojego kraju w strukturach europejskich. Przy najmniej oficjalnie. Tymczasem emocjonalna kampania na „nie” dla UE okazała się skuteczniejsza niż racjonalne argumenty na „tak”. Nazajutrz najpopularniejsze pytanie Brytyjczyków wpisywane w znanej wyszukiwarce internetowej brzmiało: „czym jest UE?”¹. Tego samego dnia rozpoczął się nowy proces polityczny nazwany brexitem.

W referendum wzięło udział ponad 72% uprawnionych do głosowania. Ostateczny wynik to 52% głosów za opuszczeniem Unii, a 48% – za pozostaniem w niej. Głosowanie miało charakter konsultacyjny, ale w brytyjskiej kulturze politycznej nikt poważny nie zakłada, by parlament mógł zlekceważyć jego wynik, zwłaszcza przy tak wysokiej frekwencji. Ujawniło też głęboki podział między Szkocją a resztą kraju, prawdopodobnie powiązany z wcześniejszym referendum w sprawie niepodległości Szkocji (18 września 2014 r. Szkoci większością 55% opowiedzieli się za pozostaniem w Wielkiej Brytanii).

Dzień 23 czerwca to punkt zwrotny w procesie wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych, acz nieformalny aż do marca 2017 r., gdy rząd w Londynie oficjalnie uruchomił procedurę wychodzenia zgodnie z artykułem 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Referendum wymusiło reorganizację myślenia o brytyjskiej obecności w Unii. Wcześniej rozważania o przyszłości Wielkiej Brytanii w UE toczyły się głównie w procesie negocjowania kolejnych wyłączeń tego kraju z poszczególnych polityk lub mierzenia się z brytyjskim wetem tam, gdzie obowiązuje jednomyślność. Po 23 czerwca kilka procesów zamrożonych wcześniej przez rząd londyński uzyskało nową szansę na pogłębienie w ramach współpracy europejskiej, zwłaszcza obronność i polityki społeczne. Zagrożona stała się cała jedność europejska. Zasadne okazały się pytania o efekt domina, gdy podniosły się głosy o zorganizowanie podobnych referendów w wielu innych krajach Unii. Te nawoływania nie ustały kompletnie, ale utraciły na popularności po opublikowaniu kilku badań opinii publicznej w UE pokazujących, że popularność UE wzrosła u jej obywateli po 23 czerwca, w tym także w krajach eurosceptycznych, jak Wielka Brytania czy Republika Czeska².

Jeśli pytanie o efekt domina straciło na aktualności, inne pytanie pozostało istotne: czy 27 krajów Unii utrzyma jedność w obliczu negocjowania warunków wyjścia Wielkiej Brytanii? To pytanie było jednym z kluczowych podczas spotkań przywódców państw UE bez Wielkiej Brytanii, poczynawszy od pierwszego w kilka dni po 23 czerwca w Brukseli, przez kolejne w Bratysławie i następne. Jak zaznaczył przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk już po pierwszym spotkaniu w Brukseli: „Przywódcy są absolutnie zdeterminowani zachować jedność i ściśle współpracować w gronie dwudziestu siedmiu”³.

¹ *Britons are frantically Googling what the EU is after voting to leave it* – www.independent.co.uk/news/uk/politics/britons-are-frantically-googling-what-the-eu-is-after-voting-to-leave-it-a7101856.html [dostęp 31.08.2017].

² Eurobarometer 87, sierpień 2017 roku.

³ Wystąpienie przewodniczącego Donalda Tuska po nieformalnym spotkaniu 27 szefów państw i rządów UE, 29 czerwca 2017 roku.

Jedność pozostałych państw to warunek *sine qua non* przed kolejnym krokiem, jakim było ustalenie priorytetów negocjacyjnych – początkowo w Radzie Europejskiej i podczas spotkań nieformalnych, a następnie w Komisji Europejskiej, która dostała mandat od Rady, by w imieniu Unii prowadzić negocjacje. Formalnie negocjacje mogły się rozpocząć dopiero po zainicjowaniu przez rząd w Londynie procedury zgodnej z artykułem 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Brytyjczycy jednak zwlekali z tą decyzją dziesięć miesięcy od referendum. W tym okresie pozostali Europejczycy połączyli siły, by swoją jedność zachować.

Tymczasem w Londynie doszło do politycznego trzęsienia ziemi. Premier Cameron podał się do dymisji. Jego Partia Konserwatywna była podzielona w sprawie referendum. Rząd oficjalnie prowadził kampanię za pozostaniem w Unii, ale wielu torysów opowiedziało się przeciwko. Nowy konserwatywny rząd premier May nie tylko musiał się zorganizować i przygotować do negocjacji z Brukselą, ale także zadbać o jedność zaplecza politycznego. Ponieważ negocjacje muszą się zakończyć w ciągu 24 miesięcy od formalnego zainicjowania procedury, Brytyjczycy, chcąc lepiej się do nich przygotować, zwlekali z oficjalną decyzją aż do 29 marca 2017 roku.

Oprócz Partii Konserwatywnej również reszta brytyjskiej sceny politycznej została przebudowana po referendum. W rok po głosowaniu zupełnie na znaczeniu stracił główny inicjator polityczny plebiscytu – Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, dla której brexit był lejtmotywem. Do wewnętrznych przetasowań doszło także w Partii Pracy oraz Liberalnych Demokratach. Uaktywnił się nowy ruch społeczny prowadzący kampanię na rzecz powtórzenia głosowania.

Ważnym elementem negocjacji w sprawie brexitu oraz generowanych priorytetów jest zmieniające się otoczenie zewnętrzne. Wybrany jesienią 2016 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump publicznie poparł wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Dynamiczna sytuacja na Bliskim Wschodzie, w tym konflikt w Syrii, relacje z Rosją, a przede wszystkim ponawiające się ataki terrorystyczne w Europie, również w Wielkiej Brytanii, stanowią ważne zewnętrzne punkty odniesienia dla toczących się rozmów.

Polityczne zmiany w Londynie

Po referendum doszło do przemeblowania sceny politycznej. Dzień po głosowaniu premier Cameron podał się do dymisji. Na październik 2016 r. zaplanowano kongres Partii Konserwatywnej, na którym miało dojść do wyboru nowego lidera. Sprawy potoczyły się jednak o wiele szybciej. W lipcu partia zorganizowała prawybory, by wyłonić nowe przywództwo. Wbrew oczekiwaniom komentatorów Boris Johnson, były burmistrz Londynu i czołowy polityk kampanii przeciw członkostwu w UE, nie wystartował w prawyborach. Nową szefową partii została Theresa May, była minister do spraw wewnętrznych. Funkcję premiera objęła 13 lipca i zaprosiła do swojego rządu również polityków opowiadających się za wyjściem z Unii. Boris Johnson został ministrem spraw zagranicznych.

W opozycyjnej Partii Pracy doszło do nieudanej próby usunięcia Jeremy'ego Corbyna z funkcji szefa partii. Oskarżano go o sabotowanie kampanii na rzecz pozostania Wielkiej Brytanii w Unii. Wielu czołowych polityków Partii Pracy publicznie nawoływało Corbyna do

złożenia dymisji. Posłowie Partii Pracy przegłosowali nawet wotum nieufności wobec niego (173 do 40), co według reguł partyjnych doprowadziło do wcześniejszych wyborów wśród kilkuset tysięcy zwykłych członków partii. Wygrał je dotychczasowy lider Jeremy Corbyn, umacniając swoją pozycję w partii w porównaniu do wyniku uzyskanego dwa lata wcześniej.

Zamieszanie w Partii Pracy na pewno nie pozwoliło laburzystom na wywarcie presji na premier May. Mniejsze partie próbowały wypełnić tę przestrzeń. Szkocka Partia Narodowa argumentowała wręcz, że zapaść laburzystów oznaczała, że to ona stała się główną opozycją wobec nowego rządu. Liberalni Demokraci przyjęli najbardziej proeuropejską pozycję polityczną. Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa została bez przywódcy, gdy jej założyciel Nigel Farage zrezygnował po osiągnięciu założonego celu, jakim było wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Nowy rząd skupił się przede wszystkim na wypracowaniu spójnego stanowiska negocjacyjnego uwzględniającego opinie różnych frakcji we własnej partii. W marcu 2017 r. wystosował oficjalną notę do przewodniczącego Rady Europejskiej w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. W liście do przewodniczącego Tuska premier May podkreśliła cele swojego rządu, który pragnie, by po opuszczeniu UE Wielka Brytania stała się jej najbliższym sąsiadem i sojusznikiem. Aby osiągnąć ten cel, rząd w Londynie przyjął następujące wstępne założenia:

- 1) prowadzenie negocjacji w duchu dobrej współpracy;
- 2) uznanie spraw obywateli za priorytetowe;
- 3) połączenie negocjacji w sprawie warunków wyjścia z rozmowami na temat przyszłych relacji;
- 4) niedopuszczenie do negatywnego wpływu negocjacji na procesy gospodarcze;
- 5) zachowanie pokoju w Irlandii Północnej oraz dobrosąsiedzkie relacje z Republiką Irlandii;
- 6) przyznanie priorytetu umowie o wolnym handlu między UE a Wielką Brytanią, umowie, która byłaby „odważna i ambitna”;
- 7) zadbanie o ochronę wartości europejskich w świecie, które są wspólne dla wszystkich partnerów⁴.

Przetasowania w partiach politycznych nie wystarczyły do uspokojenia sytuacji wewnętrznej. Od momentu referendum w debacie publicznej pojawiały się komentarze nawołujące do nowych wyborów, ponieważ wiarygodność poprzedniego rządu została podważona przez jego wynik. Początkowo przywódcy Partii Konserwatywnej odrzucali te sugestie, ale niedługo po zainicjowaniu formalnego procesu 18 kwietnia 2017 r. premier May ogłosiła decyzję o rozpisaniu wcześniejszych wyborów, tym samym odsuwając rozpoczęcie procesu negocjacyjnego o kilka tygodni. Pierwsza runda negocjacji została zainaugurowana w czerwcu 2017 roku.

⁴ List T. May do D. Tuska z 29 marca 2017 r. – www.telegraph.co.uk/news/2017/03/29/article-50-brexit-letter-read-full/ [dostęp 30.08.2017].

Referendum wywołało skrajne emocje społeczne na Wyspach. Ponad 4 mln osób do listopada 2016 r. podpisało petycję w sprawie powtórnego głosowania. Żadna inna petycja w historii kraju nie miała takiego poparcia. Przez kilka dni dochodziło do proeuropejskich manifestacji na ulicach większych miast, ale pojawiły się też głosy, by 23 czerwca ustanowić dzień odzyskania niepodległości przez Wielką Brytanię. Poruszenie społeczne uwidoczniło się także w liczbie rasistowskich ataków na mniejszości etniczne w Wielkiej Brytanii tuż przed, w dniu i po referendum. Policja odnotowała 42-procentowy wzrost (rok do roku) aktów przemocy związanej z uprzedzeniami rasowymi i etnicznymi oraz mową nienawiści⁵. Przed referendum, 16 czerwca, została zamordowana posłanka Partii Pracy Jo Cox, która prowadziła kampanię na rzecz pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Kilka dni po referendum zamordowano Arkadiusza Jóźwika; według lokalnej policji zabójstwo miało podtekst nienawiści na tle etnicznym.

Wybory odbyły się 8 czerwca 2017 roku. Premier May stwierdziła, że nie były one konieczne z punktu widzenia demokratycznego mandatu. Uznała jednak, że byłoby dobrze, by jej rząd dostał taki mandat do rozpoczęcia negocjacyjnego procesu wychodzenia z Unii. Zapewne nie przeszkodziły w podjęciu takiej decyzji badania opinii publicznej. Z jednej strony Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa przestawała mieć jakiegokolwiek znaczenie w brytyjskiej polityce, z drugiej przetasowania wewnątrz Partii Pracy osłabiły jej poparcie społeczne. Premier May uznała, że ma szansę na umocnienie zaplecza politycznego własnego gabinetu.

Wynik głosowania był zapewne rozczarowaniem dla brytyjskiej premier. Partia Konserwatywna wygrała wybory, ale utraciła netto 13 mandatów. Wybory okazały się doskonałą odskocznią dla Jeremy'ego Corbyna, którego partia zyskała 30 mandatów, choć torysów nie dogoniła. Przypieczętowały też koniec Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, która nie zdobyła nawet 2% poparcia publicznego (wcześniej zyskiwała 10–15%). Partia Liberalno-Demokratyczna z kolei odzyskała część wyborców, powiększając liczbę zdobytych mandatów do 14.

Premier May zamiast mocniejszego mandatu do negocjacji z Brukselą musiała rozpocząć rozmowy z nowym partnerem koalicyjnym z Irlandii Północnej, Demokratyczną Partią Unionistyczną.

Wybory w Szkocji wygrała Szkocka Partia Narodowa, ale poniosła znaczące straty na rzecz głównych rywali: Partii Konserwatywnej, Partii Pracy i Liberalnych Demokratów. Ten wynik to rezultat jej kontrowersyjnego stanowiska wobec brexitu. Gdy szkockie referendum w sprawie niepodległości w 2014 r. zakończyło się zwycięstwem jej przeciwników, Szkocka Partia Narodowa doszła do wniosku, że jednym z głównych motywów dla głosujących przeciw było pozostanie w Unii Europejskiej. Pojawiały się wówczas głosy z kontynentu mówiące, że Szkocja nie ma szans na szybką akcesję do Unii, jeśli dojdzie do separacji z Wielką Brytanią. W 2016 r. Szkoci większością 62% zagłosowali za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Nicola Sturgeon, szkocka premier, uznała to głosowanie za jasny, proeuropejski sygnał dla jej rządu. Kilka miesięcy trwało wypracowywanie przez rząd w Edynburgu opcji, w jaki sposób rozwiązać kwadraturę koła: Szkoci nie chcą wyjść ani z Wielkiej Brytanii, ani z UE; jeśli zatem cała Wielka Brytania będzie wychodzić z UE, to jak uszanować ich

⁵ 'Sharp rise' in reported hate crime – www.bbc.com/news/uk-36746763 [dostęp 30.08.2017].

preferencje. Jesienią 2016 r. premier Sturgeon rozpoczęła starania na rzecz zorganizowania nowego plebiscytu w Szkocji w sprawie niepodległości kraju tak, by mógł on albo pozostać w UE, albo rozpocząć proces przystąpienia do UE jako jej nowy członek. Wiosną 2017 r. premier May odrzuciła ten wniosek, uważając, że teraz nie jest ani czas, ani miejsce na nowe referendum w sprawie niepodległości Szkocji⁶. Szkoci jednak zainaugurowali proces organizacji nowego referendum. Prawdopodobnie odbędzie się ono wtedy, gdy będzie znany zarys porozumienia między UE a rządem w Londynie.

Wspólny rynek

Dzień po referendum najszybciej zareagowały rynki finansowe. Na giełdzie zanotowano znaczące spadki, a agencje ratingowe obniżyły ocenę kredytową Wielkiej Brytanii. Ogólna sytuacja makroekonomiczna w Europie poprawiła się w 2017 r. w odniesieniu do lat poprzednich. Na Wyspach nie doszło do zapaści gospodarczej, a rynki finansowe w miesiąc odrobiły wcześniejsze straty. Jedynie funt stracił około 7–10% wobec pozostałych głównych walut i w rok po referendum wciąż pozostawał poniżej wcześniejszych notowań. Dużo większe oczekiwania wiązano z potencjalnymi zmianami strukturalnymi. Pesymiści ostrzegali, że najwięcej ucierpi Londyn jako finansowa stolica Europy. W parę miesięcy po referendum zaobserwowano na rynku pierwsze tego oznaki. Wiele miast w UE pragnęłoby przyciągnąć do siebie przynajmniej część z londyńskich instytucji finansowych. Dotychczasowe dane sugerują, że firmy przeprowadzą się głównie do Dublina, choć inne miasta w Europie również skorzystają na zmianach⁷.

Gospodarka, oprócz migracji, była prawdopodobnie najważniejszym elementem kampanii przed referendum. Zwolennicy wyjścia obiecywali, że brexit wyzwoli nową energię ograniczoną przez unijne regulacje. Zwolennicy pozostania zaś grozili, że będzie miał poważne negatywne konsekwencje dla kraju. W pierwszych tygodniach po referendum kanclerze skarbu (w rządach Camerona i May) starali się uspokajać rynki, twierdząc, że „fundamenty gospodarki brytyjskiej są mocne”. Rok później gospodarka brytyjska nie załamała się, choć ekonomiści zwracają uwagę na rosnącą inflację⁸. Jeżeli ekonomia wydawała się ustabilizowana, wielu analityków rynku zwróciło uwagę, by utrzymywać dynamikę i minimalizować ewentualne negatywne efekty brexitu. W debacie pojawił się ważny argument dla brytyjskich negocjacji: czy wyjście z Unii powinno oznaczać opuszczenie jednolitego rynku⁹?

Chęć pozostania we wspólnym rynku nie jest przesądzona. Sprowadza się do debaty: „twardy” czy „miękki” brexit. Ten pierwszy oznaczałby wyjście Wielkiej Brytanii ze wszelkich struktur, w tym ze wspólnego rynku dóbr i usług, a nawet z unii celnej. Wielka Brytania nie byłaby stroną żadnego porozumienia o wolnym handlu z UE ani jej partnerem na świecie. Relacje handlowe byłyby oparte na ogólnych regułach Światowej Organizacji Handlu. Łagodna wersja wyjścia to swoiste odwrócenie sytuacji sprzed referendum. Do 23 czerwca 2016 r. Wielka

⁶ Wywiad telewizyjny z T. May – www.scotsman.com/news/politics/theresa-may-now-is-not-the-time-for-indyref2-1-4393668 [dostęp 30.08.2017].

⁷ Peter Cunningham, *Ireland could yet benefit from Britain's Euro-divorce*, „Financial Times” z 22 stycznia 2017 roku.

⁸ *Britons feel the squeeze as inflation rises to four-year high of 2.9%*, „The Guardian” z 13 czerwca 2017 roku.

⁹ Carl Emmerson, Paul Johnson, Ian Mitchell, *The EU Single Market: The Value of Membership versus Access to the UK*, Institute for Fiscal Studies, London, sierpień 2016 roku.

Brytania uczestniczyła we wszystkich unijnych politykach z wyjątkami wyłączeń, tzw. *opt-out* (np. strefa euro, strefa Schengen). Po 2019 r., w wersji łagodnej brexitu, obowiązywałaby zasada *opt-in*, czyli założenie, że Wielka Brytania nie uczestniczy w politykach ani nie negocjuje ich reguł, ale może się do wynegocjowanych reguł przyłączyć dobrowolnie.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące stosowania reguł wspólnego rynku budzą przynajmniej dwie kontrowersje. Po pierwsze, zakres kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad negocjowanym porozumieniem. Prawo unijne zostało implementowane i jest wewnętrznym prawem Wielkiej Brytanii i będzie nawet po marcu 2019 roku. Rząd w Londynie jednak zapowiada, że nie pozwoli na stosowanie wytycznych Trybunału, który wydaje wiążące wyroki w sprawie reguł rządzących wspólnym rynkiem europejskim. Po drugie, zakres wspólnego rynku. Unia Europejska definiuje wspólny rynek na czterech płaszczyznach: wspólny rynek to swobodny przepływ towarów, usług, osób oraz kapitału. Jeden z tych elementów jest najbardziej sporny: wspólny rynek przepływu osób oraz związana z nim zasada niedyskryminacji. Europejscy przywódcy zwracają uwagę na nierozzerwalność czterech elementów jednolitego wspólnego rynku. Na Wyspach padają inne argumenty. Migracja do Wielkiej Brytanii z pozostałych państw UE jest przez wielu Brytyjczyków postrzegana jako problematyczna. Konserwatywny rząd w Londynie od dłuższego czasu domagał się jej ograniczenia, zwłaszcza nadużywania przywilejów socjalnych przez migrantów korzystających z jednolitego rynku pracy.

Wyzwanie: jedność

Polityczne wstrząsy w Londynie spotkały się z niedowierzaniem w Brukseli. W pierwszej fazie Unia musiała zadbać o jedność pozostałych państw. Temu celowi służyło spotkanie po oficjalnej Radzie Europejskiej w czerwcu 2016 roku. Żaden pomysł na powielenie brytyjskiego referendum w innym kraju nie spotkał się z życzliwym przyjęciem. W większości krajów poparcie dla integracji europejskiej wzrosło, a spadło jedynie tam, gdzie było bardzo wysokie¹⁰. Choć, jak zauważył m.in. austriacki minister do spraw zagranicznych Sebastian Kurz, „nie można wykluczyć efektu domina”. W podobnym duchu wypowiedział się również prezydent Polski Andrzej Duda¹¹.

Kolejnym etapem była refleksja nad przyszłością integracji europejskiej w świetle faktu, że jeden z jej członków zdecydował się opuścić Wspólnotę. Rząd w Warszawie podkreślał w swojej ocenie sytuacji, że głosowanie za wyjściem z Unii oznacza kryzys tej organizacji i potrzebę głębokiej reformy¹². Tej kwestii poświęcone było także pierwsze spotkanie przywódców państw unijnych w Bratysławie i przyjęcie 16 września 2016 r. deklaracji bratysławskiej. Dyskurs polityczny toczył się dalej podczas kolejnego nieformalnego spotkania na Malcie wczesną wiosną 2017 r. oraz negocjacji w sprawie deklaracji z okazji 60-lecia podpisania traktatów rzymskich.

¹⁰ Eurobarometer 87, sierpień 2017 roku.

¹¹ *Brexit: World reaction as UK votes to leave EU* – www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36614643 [dostęp 30.08.2017].

¹² Wystąpienie premier Beaty Szydło w Sejmie 21 lipca 2016 roku.

Już w lipcu 2016 r. doszło do dwóch istotnych zmian polityczno-instytucjonalnych świadczących o tym, jak szybko Unia odnalazła się w nowej sytuacji. Rada podjęła decyzję o kalendariuszu przewodnictwa jej prac do 2030 r., usuwając prezydencję brytyjską przewidzianą na rok 2018. W tym samym miesiącu do dymisji podał się brytyjski komisarz UE Jonathan Hill, odpowiedzialny za rynki finansowe. Nowy komisarz Julian King nie jest politykiem, jest zawodowym dyplomata, w przeszłości był ambasadorem Wielkiej Brytanii w Irlandii i we Francji. Komisarz King nie odziedziczył portfolio po poprzedniku. Jego nowa funkcja, do spraw unii bezpieczeństwa, jest postrzegana jako mało istotna. Wielka Brytania ma komisarza, ponieważ wymaga tego prawo. Nie ma on jednak politycznej pozycji wcześniejszych brytyjskich komisarzy, wśród których byli m.in. przewodniczący Komisji Roy Jenkins czy wysoki przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Catherine Ashton.

Przez dziewięć miesięcy politycy na kontynencie domagali się formalnego rozpoczęcia przez Wielką Brytanię negocjacji. Prym w tej debacie wiódł Parlament Europejski, który wyznaczył nawet, we wrześniu 2016 r., na swojego negocjatora Guy Verhofstadta. Rzeczywistym negocjatorem jest jednak kto inny. W imieniu UE negocjacje z rządem w Londynie prowadzi Komisja Europejska. Przewodniczący Jean-Claude Juncker wskazał jako głównego negocjatora byłego komisarza Michela Barniera. Wynik negocjacji zostanie poddany pod głosowanie w Radzie (będzie obowiązywać większość kwalifikowana, tj. 72% państw), a także w Parlamencie Europejskim w procedurze zgody. Oznacza to silne zaangażowanie wielu państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego w negocjacjach prowadzonych przez zespół Barniera.

Napięcia między partnerami są widoczne w niemal każdej sytuacji. W grudniu 2016 r. przedstawiciel Parlamentu Europejskiego zagroził, że może dojść do równoległych negocjacji między Wielką Brytanią a Parlamentem Europejskim, jeśli Rada i Komisja nie dopuszczą przedstawicieli Parlamentu do negocjacji prowadzonych przez Komisję¹³. W styczniu 2017 r. premier May wygłosiła przemówienie *Globalna Brytania*, w którym przedstawiła wizję polityki brytyjskiej w świecie po brexicie. Spotkało się ono jednak z głębokim sceptycyzmem i krytycyzmem w Wielkiej Brytanii, na kontynencie i wśród partnerów¹⁴. Dochodziło też do innych napięć, m.in. w związku ze statusem Gibraltaru czy porównań sytuacji w Szkocji do sytuacji w Katalonii.

Priorytety Unii

Oficjalna pozycja negocjacyjna UE została przedstawiona w maju 2017 roku. Wcześniej (w kwietniu) Parlament Europejski przyjął rezolucję w tej sprawie. Wśród jego zaleceń znalazła się sugestia, by nie łączyć negocjacji w sprawie wyjścia z UE z rozmowami o przyszłych relacjach między UE a Wielką Brytanią jako krajem trzecim. Parlament nazywa to „sekwencjonowaniem” negocjacji. Za kluczowe uważa sześć elementów:

¹³ Verhofstadt threatens separate Brexit talks between EU Parliament and UK – www.euractiv.com/section/uk-europe/news/verhofstadt-threatens-separate-brexit-talks-between-eu-parliament-and-uk/ [dostęp 26.08.2017].

¹⁴ Zob. www.theguardian.com/politics/blog/live/2017/jan/17/theresa-may-brexit-speech-pound-steadies-ahead-of-theresa-mays-brexit-speech-politics-live [dostęp 26.08.2017].

- 1) prawa obywateli Unii mieszkających w Wielkiej Brytanii i obywateli brytyjskich zamieszkałych w pozostałych państwach unijnych;
- 2) zobowiązania finansowe;
- 3) zewnętrzna granica UE;
- 4) wyjaśnienie dotyczące umów dotychczas zawieranych przez „Unię i jej państwa członkowskie” – czy Wielka Brytania wciąż będzie stroną tych umów?
- 5) stabilność otoczenia prawnego, zwłaszcza dla firm;
- 6) uznanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości władnym rozstrzygania sporów związanych z interpretacją umowy wyjścia.

W swojej rezolucji Parlament Europejski zwrócił również uwagę na konieczność relokacji dwóch unijnych agencji, które mają swoje siedziby w Wielkiej Brytanii. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz Europejska Agencja Leków znajdą zapewne nowe miejsca. O siedzibę Urzędu Nadzoru Bankowego stara się osiem miast, Agencję Leków widzi u siebie aż 19 miast¹⁵.

Rada Europejska zgodziła się z Parlamentem w sprawie stopniowego negocjowania umów. Być może będzie potrzeba wynegocjowania także umów przejściowych, w zależności od treści porozumienia w sprawie głównego dokumentu, jakim jest wyjście z Unii. Rada Europejska wskazała podobne, acz nieidentyczne priorytety w swoich wytycznych dla negocjatorów z 29 kwietnia 2017 roku. Dokument mówi o „uporządkowanym” wystąpieniu, co prawdopodobnie oznacza w języku Brukseli to samo co w Londynie określa się mianem „miękkiego” brexitu. Priorytety według Rady Europejskiej to:

- 1) obywatele UE przebywający w Wielkiej Brytanii i ich prawa;
- 2) ciągłość prawna podmiotów gospodarczych;
- 3) porozumienia finansowe;
- 4) Irlandia Północna;
- 5) bazy brytyjskie na Cyprze;
- 6) umowy z partnerami trzecimi i zasada konstruktywnego dialogu z Brytyjczykami;
- 7) współpraca sądowa, ściganie przestępstw i bezpieczeństwo;
- 8) porozumienia techniczne w sprawie relokacji agencji;
- 9) rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach przejściowych;
- 10) mechanizm rozstrzygania sporów i rola Trybunału w tym zakresie¹⁶.

Na tej podstawie Komisja Europejska przedstawiła wytyczne dla negocjatorów i preferencje, które Rada zaakceptowała 22 maja 2017 roku. W dokumencie znajdują się dużo bardziej szczegółowe wytyczne niż w politycznych dokumentach Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Negocjatorzy unijni mają trzy priorytety:

¹⁵ Zob. www.consilium.europa.eu/pl/policies/relocation-london-agencies-brexit/ [dostęp 5.08.2017].

¹⁶ Wytyczne Rady Europejskiej z 29 kwietnia 2017 r., EUCO XT 20004/17.

- 1) prawa obywateli;
- 2) zobowiązania finansowe;
- 3) wspólny rynek¹⁷.

Tak szeroko określone priorytety obejmują kwestie szczegółowe, które we wcześniejszych dokumentach były wymieniane jako priorytetowe. Na przykład „prawa obywateli” uwzględniają problematykę praw obywateli UE w Irlandii Północnej oraz baz brytyjskich na Cyprze.

Wnioski

Negocjacje w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE będą miały duży wpływ na przyszły kształt integracji europejskiej. Toczą się w trudnym momencie; w politycznym kalendarzu były kolejne „ważne wybory” – najpierw we Francji i w Wielkiej Brytanii, a następnie w Niemczech. „Diabeł tkwi w szczegółach”, a więc na ocenę porozumienia należy poczekać do jego uzgodnienia. Na pewno wynik negocjacji będzie kompromisem: dla jednych będzie oznaczał za mało, dla innych za dużo. Krytycy znajdą się nie tylko w podzielonej Wielkiej Brytanii, gdzie kampania na rzecz pozostania w UE nie wygasła. Po stronie europejskiej wielu przygląda się negocjacjom, oczekując, że być może powstanie nowa oferta atrakcyjna dla innych podmiotów. Tylko dla kogo? Czy może to być nowa formuła, która zostanie rozszerzona na państwa pozaunijne, czy też będzie atrakcyjna dla innych członków UE, być może chcących zredefiniować własną pozycję geopolityczną?

Negocjatorzy europejscy zakładają, że rokowania potrwać do końca 2018 r., by w marcu 2019 r. umożliwić Brytyjczykom opuszczenie Unii w sposób uporządkowany. Już na początku okazało się, jak trudne są rozmowy na temat swobodnego przepływu osób, dóbr i rozwiązań finansowych. Pojawiły się i zapewne pojawiać się będą próby testowania przez Brytyjczyków różnych partnerów europejskich z nowymi pomysłami. To będzie solidny test na jedność europejską „dwudziestki siódmki”.

Najprawdopodobniej nie przejdzie pomysł na ograniczenia w przepływie osób przy utrzymaniu pozostałych swobód wspólnego rynku. Jeśli Brytyjczycy zrezygnują z dostępu do wspólnego rynku jako całości, będą negocjować dostęp do niego poprzez zawarcie nowej umowy handlowej w późniejszym terminie. Będą mogli wówczas wprowadzić restrykcje w udostępnianiu swojego rynku pracy.

Wielu komentatorów próbuje uchwycić model, do którego zmierza przyszłe partnerstwo Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii. Najczęściej podawanymi punktami odniesienia są Europejski Obszar Gospodarczy i stosunki z Norwegią oraz umowy między UE a Szwajcarią. Bez dostępu jednak do całego wspólnego rynku i przy potrzebie negocjowania nowej umowy handlowej może się okazać, że Wielka Brytania będzie miała dalej do UE niż Turcja (unia celna), Serbia, Ukraina, a może nawet Kanada.

¹⁷ Decyzja Rady w sprawie otwarcia negocjacji z Wielką Brytanią i Irlandią Północną na temat jej wyjścia z Unii Europejskiej wraz z wytycznymi dla negocjatorów, 22 maja 2017 r., XT 21016/17.

Literatura uzupełniająca

Borońska-Hryniewiecka Karolina, Kaca Elżbieta, Płóciennik Sebastian, Toporowski Patryk, *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016

Duff Andrew, *Brexit: how to manage the talks and the transition*, European Policy Center, Discussion Paper, Brussels 2017

Emmerson Carl, Johnson Paul, Mitchell Ian, *The EU Single Market: The Value of Membership versus Access to the UK*, Institute for Fiscal Studies, London 2016

Guild Elspeth, *Brexit and the Treatment of EU Citizens by the UK Home Office*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2017

Peers Steve, *Guide to the Brexit Negotiations. EU Law Analysis* – <http://eulawanalysis.blogspot.be/2017/04/guide-to-brex-it-negotiations.html>

Doświadczenia oraz perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Bałkanów Zachodnich

Krzysztof Kryseniel*

Abstrakt

Bałkany Zachodnie odgrywają istotną rolę w procesie integracji, gdyż stanowią naturalny kierunek potencjalnego rozszerzenia Unii Europejskiej. W regionie tym o wpływy rywalizują między sobą UE, Rosja, Turcja i niektóre kraje Bliskiego Wschodu. Państwa Bałkanów Zachodnich mają odmienne, w porównaniu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, doświadczenia historyczne, kulturowe i cywilizacyjne, co przekłada się na konieczność zastosowania innego podejścia w procesie negocjacji. Skomplikowane relacje między państwami Bałkanów Zachodnich negatywnie wpływają na współpracę między nimi na drodze do Unii Europejskiej. Najpoważniejsze problemy negocjacji mają często inny niż gospodarczy charakter. Zakończony sukcesem, choć niełatwy proces integracji Chorwacji z UE może być przykładem – zawierającym elementy pozytywne, jak też negatywne – dla pozostałych państw Bałkanów Zachodnich.

* Dr hab. Krzysztof Kryseniel – profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu, Wydział Zamiejscowy w Chorzowie. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

Balkany Zachodnie stanowią od wielu lat jeden z najbardziej zapalnych regionów w Europie. Państwa zaliczane do tej grupy, czyli Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Macedonia¹, Albania oraz Kosowo² (dawna prowincja serbska, której status samodzielnego państwa wciąż budzi pewne wątpliwości)³, z wielkim trudem budują stabilne i pokojowe relacje z sąsiadami oraz organizacjami międzynarodowymi. Niektóre z nich mają problem nawet z ustabilizowaniem sytuacji wewnętrznej, np. z wprowadzeniem sprawnego aparatu władzy, przez co także w tym zakresie zmuszone są do korzystania z pomocy podmiotów zewnętrznych, w tym przede wszystkim instytucji unijnych.

Jednym z priorytetowych obszarów działania WE/UE są od wielu lat, właściwie już od roku 1991, Balkany Zachodnie. Potwierdzeniem rosnącego zaangażowania Brukseli w tym regionie były kolejne misje – pokojowe, odbudowy po zniszczeniach wojennych, militarne czy stabilizacyjne. Jak pisze Jan Muś: „miejsce i zaangażowanie Unii Europejskiej na Bałkanach ma charakter głęboki i jednocześnie wielopłaszczyznowy. Złożona i wielopłaszczyznowa sytuacja stanowi dla Unii Europejskiej prawdziwy test zdolności do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej”⁴.

Ogromne znaczenie dla ustabilizowania sytuacji w krajach Bałkanów Zachodnich i zbudowania w nich fundamentów trwałego pokoju i rozwoju ma perspektywa integracji z Unią Europejską. Do tej pory tylko Chorwacja w pełni skorzystała z tej szansy, a jej doświadczenia zdobyte podczas niełatwych negocjacji mogą być cennymi wskazówkami dla pozostałych państw regionu w ich procesie wchodzenia do struktur unijnych.

Jeśli wziąć pod uwagę perspektywę rozszerzenia UE na Balkany Zachodnie, za przełomowy można uznać rok 2000. Wprawdzie już w czerwcu 1999 r. podpisano Pakt stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, ale stronami tego porozumienia byli także przedstawiciele innych niż UE organizacji międzynarodowych (np. OBWE, Rady Europy, ONZ) oraz państwa spoza Europy (np. Japonia i USA)⁵. Natomiast we wspomnianym 2000 r. doszło do przedstawienia konkretnych propozycji integracyjnych dla państw Bałkanów Zachodnich tylko przez Unię Europejską. Wtedy to w czerwcu UE uznała pięć ówczesnych krajów tworzących ten region (Jugosławia obejmowała Serbię i Czarnogórę oraz Kosowo, które stanowiło formalnie autonomiczną republikę w ramach Serbii) za perspektywicznych członków. Pół roku później, na listopadowym szczycie w Zagrzebiu, państwa Bałkanów Zachodnich zgodziły się współpracować w ramach warunków ściśle określonych w procesie stabilizacji i stowarzyszenia.

¹ Komisja Europejska stosuje nazwę była jugosłowiańska republika Macedonii.

² Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowisko w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

³ Często Balkany Zachodnie definiuje się w skrócie jako byłą Jugosławię minus Słowenia plus Albania.

⁴ Jan Muś, *Balkany Zachodnie w polityce UE i państw członkowskich*, [w:] Rafał Sadowski, Jan Muś (red.), *Balkany Zachodnie a integracja europejska*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 10.

⁵ Edward Cziomer, *Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, [w:] Bogdan Klich (red.), *Ogniska konfliktów: Balkany, Kaukaz*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000, s. 19–20. Pakt ten w 2008 r. został zastąpiony przez Radę Współpracy Regionalnej z siedzibą w Sarajewie.

Za najważniejszy element tego procesu należy uznać Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu. Zawierane osobno z każdym krajem kandydującym, określa ono ramy i mechanizmy mające doprowadzić do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Jego podpisanie stawało się możliwe po spełnieniu przez dany kraj szeregu wymogów postawionych przez Unię Europejską⁶.

Przed sfinalizowaniem największego rozszerzenia UE, które nastąpiło w 2004 r., obejmującego 10 krajów (w tym Polskę i Słowenię – pierwszą republikę wywodzącą się z dawnej Jugosławii), państwa Bałkanów Zachodnich otrzymały silny sygnał, że perspektywa ich członkostwa jest nadal bardzo poważnie traktowana przez Brukselę. Stało się to w 2003 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach⁷. Niestety, wkrótce, głównie w „starej” Unii, zmieniła się atmosfera wokół ewentualnego jej powiększenia o kolejne kraje postkomunistyczne. Wyrażne stało się „zmęczenie” rozszerzeniem, do tego wydarzenia we Francji i Holandii (odrzućcie traktatu konstytucyjnego), początkowe irlandzkie „nie” dla Traktatu z Lizbony, kryzys finansowy i problem uchodźców spowodowały, że proces włączania państw bałkańskich w szeregi unijne został zepchnięty na dalszy plan. Nie można pominąć też problemów krajów kandydujących (brak głębokich reform gospodarczych, naruszanie zasad demokracji, słabość instytucji państwowych itp.). Jedynie Chorwacja skorzystała z szansy i w lipcu 2013 r. została 28. członkiem Unii Europejskiej. W przypadku pozostałych państw tego regionu trudno obecnie określić, kiedy (i – jak twierdzą sceptycy – czy w ogóle) dojdzie do równie pozytywnego sfinalizowania procesu akcesyjnego.

Polska w przedstawionych powyżej procesach odgrywała i wciąż stara się odgrywać aktywną rolę w regionie. Od początku konfliktu w byłej Jugosławii jej przedstawiciele uczestniczyli w przedsięwzięciach o charakterze wojskowym i cywilnym. Szczególną rolę odegrał były premier Tadeusz Mazowiecki, który pełnił funkcję specjalnego sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ na obszarze byłej Jugosławii. Nie można też pominąć udziału polskich żołnierzy i policjantów w misjach w Chorwacji, Bośni i Hercegowinie oraz Kosowie. Ważną rolę w trakcie dramatycznych wydarzeń w Albanii w 1998 r. odegrał Bronisław Geremek, który był wówczas szefem polskiej dyplomacji, a Polska przewodniczyła Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁸. Z najnowszych przykładów zaangażowania Polski w regionie Bałkanów Zachodnich można wyróżnić podpisanie w 2011 r. traktatu akcesyjnego Chorwacji w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE czy usilne obecnie próby odnowienia idei Międzymorza (Trójmorza), obejmującego m.in. Polskę i kraje bałkańskie.

Chorwacja

Chorwacja jest na razie jedynym krajem Bałkanów Zachodnich, który z sukcesem zakończył proces akcesyjny, stając się 1 lipca 2013 r. 28. krajem Unii Europejskiej. Negocjacje nie były jednak bezproblemowe i przebiegały znacznie dłużej, niż pierwotnie zakładano.

⁶ Jan Muś, *Bałkany Zachodnie...*, dz. cyt., s. 11–12.

⁷ Tamże, s. 20.

⁸ Jan Tombiński, *Udział Polski w realizacji programu Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, [w:] Bogdan Klich (red.), *Ogniska konfliktów...*, dz. cyt., s. 13–14.

Realna współpraca Chorwacji z UE zaczęła się po demokratycznych przemianach w tym kraju na przełomie lat 1999 i 2000. Śmierć autorytarnego prezydenta Franjo Tuđmana, a następnie porażka jego nacjonalistycznej partii w wyborach parlamentarnych otwały drogę do władzy proeuropejskiej opozycji. W lutym 2000 r. utworzono Wspólny Komitet Konsultacyjny pomiędzy Chorwacją a UE, a jesienią rozpoczęły się negocjacje w sprawie zawarcia Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu. Przebiegały one dość szybko i sprawnie, a ich zwieńczeniem było podpisanie Porozumienia w październiku 2001 roku⁹.

Już w lutym 2003 r. – przed ratyfikacją Porozumienia przez wszystkie kraje unijne – rząd chorwacki złożył wniosek o członkostwo w Unii. W kolejnym roku, w kwietniu, najpierw Komisja Europejska wydała pozytywną opinię w sprawie tego wniosku, a następnie w grudniu Rada Europejska wyznaczyła datę rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, zwracając jednak uwagę na konieczność współpracy Zagrzebia z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze. Z powodu niechęci do weryfikacji swojej najnowszej historii, czyli uznania, że i po stronie chorwackiej dochodziło do zbrodni wojennych popełnianych przez wysokich stopniem dowódców wojskowych, rozpoczęcie negocjacji zostało przesunięte. Dopiero w październiku 2005 r. haska prokurator Carla del Ponte dość niespodziewanie wyraziła pozytywną opinię na temat współpracy z Chorwacją, co umożliwiło formalne zapoczątkowanie rokowań¹⁰.

Gdy wydawało się, że najpoważniejsza przeszkoda została pokonana, w 2008 r. Słowenia zablokowała proces akcesyjny Chorwacji, domagając się korzystnych dla siebie rozwiązań przy wytyczeniu granicy morskiej (w Zatoce Pirańskiej) oraz lądowej. Ostatecznie w listopadzie następnego roku zapadła decyzja, że spór zostanie rozwiązany przed Stałym Trybunałem Arbitrażowym w Hadze¹¹, a tym samym rozmowy zostały odblokowane¹².

Do końca procesu akcesyjnego nie było już takich niemiłych dla władz w Zagrzebiu niespodzianek. W czerwcu 2011 r. Komisja Europejska zarekomendowała zakończenie negocjacji, ustanawiając jednocześnie datę wstąpienia Chorwacji do UE na 1 lipca 2013 roku. We wrześniu 2011 r. premier Polski Donald Tusk przekazał szefowej rządu chorwackiego Jadranke Kosor projekt traktatu akcesyjnego, który został podpisany 9 grudnia 2011 r. w Brukseli.

Ostatecznie o przystąpieniu Chorwacji do Unii miało zadecydować referendum, które wyznaczono na 22 stycznia 2012 roku. Mimo aktywnej kampanii przeciwników UE (odwołujących się m.in. do ochrony chorwackiej kultury, tradycji i bogactw naturalnych) zdecydowana większość głosujących (66,27%) opowiedziała się za wejściem do Unii. Mocno rozczarowująca była jednak frekwencja (jeszcze niższa niż w Polsce w 2003 r.), która wyniosła zaledwie

⁹ Jan Muś, Marta Szpala, *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 75–76.

¹⁰ Szerzej na temat kulis tych wydarzeń zob. Krzysztof Krysiński, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Chorzów 2007, s. 199–201.

¹¹ Wyrok zapadł 29 czerwca 2017 r. – był korzystny dla Słowenii w kwestii wytyczenia granicy morskiej, a dla Chorwacji – granicy lądowej. W 2015 r. władze w Zagrzebiu zapowiedziały jednak, że nie uznają przyszłego wyroku – wcześniej wybuchł skandal, gdy okazało się, że słoweńscy przedstawiciele w Trybunale chcieli wpłynąć na innych sędziów.

¹² Mateusz Seroka, *Chorwacko-słoweński spór graniczny – bez przełomu*, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-07-26/chorwacko-slowenski-spor-granicny-bez-przelomu [dostęp 29.08.2017].

43,51% uprawnionych do głosowania¹³. Ponieważ nie był wymagany 50-procentowy próg, wynik referendum był wiążący i Chorwacja zgodnie z zapowiedziami 1 lipca 2013 r. została się członkiem Unii Europejskiej.

Serbia

Omawiając sytuację Serbii w kontekście procesu integracji europejskiej, można bez większego ryzyka popełnienia błędu wskazać na rok 2000 jako przełomowy. Odsunięcie od władzy prezydenta Slobodana Miloševića, wieloletniego, postkomunistycznego przywódcy państwa, zapoczątkowało przemiany społeczno-polityczne. Wprawdzie dość szybko doszło do podziałów w zwycięskim obozie demokratycznym, a nawet do władzy wrócili politycy dawniej utożsamiani z nurtem nacjonalistycznym, ale zmiana w polityce Belgradu, w tym wobec integracji z UE, stała się ewidentna.

Rozmowy na temat przystąpienia Serbii do Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu rozpoczęły się w październiku 2005 r., czyli jeszcze za czasów istnienia Serbii i Czarnogóry jako związku państw. Po kilku już miesiącach zostały jednak zawieszone, gdyż Komisja Europejska uznała, że władze w Belgradzie niewystarczająco współpracują z Trybunałem w Hadze. Dopiero we wrześniu 2007 r., po zmianie rządu, powrócono do negocjacji, które zakończono w kwietniu 2008 r. podpisaniem Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu¹⁴.

Kolejnym, naturalnym krokiem stało się złożenie wniosku o członkostwo w UE, co miało miejsce w grudniu 2009 roku. Po pewnych perturbacjach negocjacyjnych, związanych z napiętymi relacjami z Kosowem, Serbia otrzymała status państwa kandydującego pod koniec lutego 2012 r. – po zawarciu porozumienia z Kosowem o współpracy i jego udziale w regionalnych inicjatywach¹⁵.

Oficjalnie rozmowy akcesyjne rozpoczęły się 21 stycznia 2014 r., ale pierwsze rozdziały negocjacyjne otwarto dopiero w grudniu 2015 roku. Kluczowe rozdziały dotyczące rządów prawa stały się tematem negocjacji jeszcze później, bo w połowie 2016 roku. Przyczyną było niechętnie podejście Chorwacji, która, będąc członkiem UE, wykorzystywała swoją przewagę negocjacyjną wobec nie tak dawnego wroga¹⁶. W przypadku Serbii pewne znaczenie miało także nieprzychylnie nastawienie znacznej części „starych” krajów unijnych. Jak się nieoficjalnie podaje, około 1/3 z nich odnosi się niechętnie do kontynuacji rozmów akcesyjnych z Belgradem, przede wszystkim ze względu na wewnętrzną sytuację polityczną oraz silne związki z Rosją¹⁷. Ponadto drażliwym tematem wciąż pozostaje kwestia uznania niepodległości Kosowa – w tym przypadku jednak Serbowie mogą liczyć na brak jedności w łonie samej Unii.

¹³ Dane ze strony Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Chorwacji – www.izbori.hr [dostęp 29.08.2017].

¹⁴ Srđan Majstorović, *Pripreme za pregovore o pristupanju Republike Srbije Evropskoj Uniji*, „Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija”, 2012, nr 20, s. 26.

¹⁵ Tamże, s. 27.

¹⁶ *Balkanske zemlje neće u EU do 2025. 'Ako Unija zaboravi na Balkan, Rusi i Turci će to iskoristiti'* – <http://net.hr/danas/svijet/balkan-nece-u-eu-do-2025-ako-eu-do-tada-opstane-ako-unija-zaboravi-na-balkan-rusi-i-turci-ce-to-znati-iskoristiti/> [dostęp 21.07.2017].

¹⁷ Tamże.

Serbia charakteryzuje się odmiennym od pozostałych krajów postkomunistycznych, w tym Polski, podejściem do polityki integracji. Jest to właściwie jedyny przykład kraju zmierzającego do UE, ale jednocześnie nie do NATO. Wynika to z kilku względów. Główną przyczyną jest wciąż żywa wśród Serbów pamięć o bombardowaniach natowskich w 1999 roku. Można to uznać za przejaw braku konsekwencji, gdyż większość krajów unijnych należy jednocześnie do Paktu Północnoatlantyckiego. Nie bez znaczenia jest też wyraźny sentyment Serbii do Rosji, która nie jest traktowana jako potencjalny wróg i zagrożenie, ale raczej jako sprzymierzeniec, szczególnie w kwestii Kosowa.

Bośnia i Hercegowina

Bośnia i Hercegowina wyróżnia się wśród krajów regionu i to pod wieloma względami, m.in. asymetrycznym podziałem terytorialno-administracyjnym, systemem władzy rozbudowanym do absurdu, skomplikowaną strukturą etniczną czy skutkami wojny¹⁸. W relacjach z UE także można mówić o pewnej specyfice. Choć generalnie Bośnia i Hercegowina ma taki sam cel jak pozostałe państwa (stać się członkiem UE), to jednak w zależności od przynależności etnicznej ludności stosunek do integracji jest różny. Trzeba przy tym podkreślić, że w żadnym innym państwie bałkańskim – oprócz Kosowa – instytucje i państwa unijne nie są tak mocno zaangażowane we wspomaganie niemal codziennego funkcjonowania. Wystarczy wymienić w tym miejscu choćby misję wojskową EUFOR Althea lub rolę, jaką odgrywa od lat specjalny przedstawiciel UE w Bośni i Hercegowinie.

Wkrótce po zakończeniu działań zbrojnych, jesienią 1995 r., UE podjęła starania mające na celu udzielenie Bośni i Hercegowinie pomocy finansowej, gospodarczej i politycznej. W 2000 r. przygotowano listę najważniejszych wyzwań, a Rada Europejska uznała ten kraj za potencjalnego kandydata do członkostwa. Jesienią 2005 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie podpisania Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu, jednak toczyły się one „od kryzysu do kryzysu”¹⁹. Aby w obliczu niewielkiego postępu w realizacji postawionych wymagań nie zatrzymać całkowicie procesu integracji Bośni i Hercegowiny, negocjatorzy UE stopniowo ograniczali swoje żądania. Ostatecznie Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu podpisano w czerwcu 2008 roku.

Niestety, przez kolejne kilka lat kryzys polityczny w Bośni i Hercegowinie wstrzymywał postęp na drodze tego kraju do Unii. Dopiero w 2015 r. weszło w życie Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu, a w lutym 2016 r. władze złożyły wniosek o członkostwo. We wrześniu tego samego roku Rada UE zaakceptowała go i wezwała Komisję Europejską, aby zajęła w tej sprawie stanowisko. Trudno jednak oczekiwać, aby w najbliższym czasie Bośnia i Hercegowina otrzymała status kandydata, szczególnie biorąc pod uwagę niechętne nastawienie władz jednego z podmiotów Bośni i Hercegowiny, czyli Republiki Serbskiej²⁰.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. np. Krzysztof Krysiel, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

¹⁹ Wojciech Stanisławski, *Bośnia i Hercegowina*, [w:] Rafał Sadowski, Jan Muś (red.), *Bałkany Zachodnie a integracja...*, dz. cyt., s. 46.

²⁰ *Balkanske zemlje neće u EU do 2025...*, dz. cyt.

Macedonia

Na tle pozostałych państw Bałkanów Zachodnich problemy Macedonii z integracją z UE także przedstawiają się wyjątkowo – a to za sprawą sprzeciwu Grecji wobec nieuprawnionego używania historycznej nazwy prowincji. Od momentu, w którym Macedonia ogłosiła niepodległość, czyli od września 1991 r., jej południowy sąsiad blokuje przyjęcie jej do NATO oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Dzieje się tak mimo przyznania Macedonii statusu kandydata już w grudniu 2005 r., co stanowiło ukoronowanie szybkiego rozwoju tego niewielkiego państwa, uchodzącego wówczas – po Chorwacji – za lidera przemian demokratycznych w regionie.

Wobec wspomnianego sprzeciwu Grecji Macedonia występuje na arenie międzynarodowej pod dość kuriozalną nazwą: była jugosłowiańska republika Macedonii (the former Yugoslav Republic of Macedonia). Pod taką nazwą została też przyjęta do ONZ w kwietniu 1993 roku. Co ważne, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze orzekł – na wniosek władz Skopje z 2008 r. – że Grecja złamała swoją obietnicę nieblokowania Macedonii w procesie akcesji do organizacji międzynarodowych, jeśli ta będzie używać w nich akronimu FYROM²¹.

Wyrok Trybunału nie jest jednak wiążący dla stron, a Grecy wykorzystują w stosunkach z północnym sąsiadem przewagę negocjacyjną jako członek UE, mogący zablokować przyjęcie innego kraju do wspólnoty. Nawet wezwanie Komisji Europejskiej z 2009 r. do rozpoczęcia negocjacji członkowskich z Macedonią, mimo poparcia Parlamentu Europejskiego, nie zostało wprowadzone w życie.

Nie tylko sprzeciw Grecji jest przeszkodą na drodze Macedonii do Unii Europejskiej. Sytuacja polityczna w tym kraju jest od blisko dekady daleka od stabilizacji, a pojawiające się co pewien czas kryzysy polityczne i narodowościowe czynią z Macedonii trudnego partnera dla instytucji międzynarodowych. Już kilkakrotnie, w tym w 2015 r., wysłannicy unijni po krwawych zamieszkach podejmowali się negocjacji między stronami konfliktu wewnętrznego²². Nie stanowi to podstawy do wyciągania optymistycznych wniosków na przyszłość.

Czarnogóra

Czarnogóra jest najmłodszym (z wyjątkiem Kosowa) z samodzielnych bytów powstałych w wyniku rozpadu Jugosławii. Niepodległość ogłosiła 3 czerwca 2006 r. w wyniku referendum z 21 maja (od 2003 r. tworzyła z Serbią specyficzny związek państw). Unia Europejska raczej bez entuzjazmu podchodziła do perspektywy powstania kolejnego suwerennego kraju, obawiając się destabilizacji w regionie, dlatego postawiono dość wysokie wymogi dla uznania wyników referendum – frekwencja na poziomie 50% oraz 55% głosów „za” niepodległością. Oba progi zostały przekroczone, choć drugi z nich minimalnie²³.

²¹ Iva Kornfein, *Nomen est omen: „vječni” spor Grčke i Makedonije*, „Polemos”, 2013, nr 16, s. 79–80.

²² Marta Szpala, *Macedonia: pozorna demokracja w cieniu kryzysów*, „Komentarze OSW” z 1 kwietnia 2016 r. – www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-04-01/macedonia-pozorna-demokracja-w-cieniu-kryzysow [dostęp 22.08.2017].

²³ Krsto Cvijić, Peter Sanfey, *Jugoistočna Europa. Od konflikta do suradnje*, Novi Liber, Zagreb 2008, s. 73.

Wobec pozytywnego wyniku instytucje unijne przystąpiły we wrześniu 2006 r. do rozmów z rządem w Podgoricy na temat Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu. To ważne porozumienie, będące niezbędnym krokiem w procesie integracji, paraflowano w marcu, a podpisano w październiku 2007 roku. Wniosek o członkostwo w UE Czarnogóra złożyła w grudniu 2008 r. i po dwóch latach otrzymała status kandydata. W czerwcu 2012 r. rozpoczęły się negocjacje, a już w grudniu otwarto pierwszy rozdział negocjacyjny dotyczący nauki i badań naukowych. Do końca grudnia 2016 r. otwarto łącznie 26 rozdziałów²⁴.

Na podstawie powyższych informacji można by wyciągnąć wniosek o dość płynnym przebiegu procesu integracji Czarnogóry z UE, tym bardziej, że niejako „po drodze” (5 czerwca 2017 r.) kraj ten stał się 29. członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Byłby to jednak obraz nie do końca prawdziwy. Podgorica zmaga się bowiem z wieloma problemami wewnętrznymi, w tym przede wszystkim z korupcją struktur władzy i ich oligarchizacją²⁵. Ta ostatnia jest silnie związana z najważniejszą postacią czarnogórskiej sceny politycznej, czyli Milo Đukanovićem, wieloletnim premierem oraz prezydentem. Ponadto w 2016 r. doszło do niewyjaśnionej do końca próby zamachu stanu, w której najprawdopodobniej uczestniczyły służby specjalne Rosji i Serbii. Te okoliczności wymuszają pewną ostrożność w ocenie stabilności państwa i perspektywy integracji z unijnymi strukturami.

Albania

Albania w gronie krajów Bałkanów Zachodnich jako jedyna nie wchodziła w skład Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Jej reżim komunistyczny aż do momentu upadku miał zdecydowanie bardziej represyjny charakter, do tego niemal całkowicie odciął się od otoczenia, przez długi czas utrzymując kontakty polityczne *de facto* tylko z Chinami. Tym samym w momencie przemian społeczno-politycznych na początku lat 90. XX w. władze w Tiranie miały trudniejszy start, jeśli wziąć pod uwagę jakiegokolwiek perspektywy integracji ze strukturami europejskimi.

Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między Albanią a Wspólnotą Europejską nastąpiło w 1991 r., a już w następnym roku podpisano porozumienie o handlu i współpracy. W kolejnych latach Albania osiągnęła wyraźny postęp na drodze do UE, jednak jej ambitne plany zostały pokrzyżowane przez kryzys polityczny w 1996 r. i dramatyczne załamanie piramid finansowych w 1997 r., co pogrążyło kraj w chaosie²⁶.

Dopiero na przełomie wieków władze w Tiranie ponownie podjęły starania o bliższą współpracę z instytucjami unijnymi. W styczniu 2003 r. rozpoczęto negocjacje w ramach Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu zakończone podpisaniem układu stowarzyszeniowego w połowie 2006 roku. Po ratyfikacji przez kraje unijne wszedł w życie 1 kwietnia 2009 roku. Pozwoliło to – oprócz np. liberalizacji wymiany handlowej – na zwolnienie obywateli Albanii z obowiązku wizowego w strefie Schengen. W instytucjach unijnych zdawano sobie jednak

²⁴ *Hronologija odnosa Crne Gore i Evropske unije* – www.eu.me/mn/hronologija [dostęp 25.08.2017].

²⁵ Wojciech Stanisławski, *Czarnogóra*, [w:] Rafał Sadowski, Jan Muś (red.), *Bałkany Zachodnie a integracja...*, dz. cyt., s. 54–55.

²⁶ Darjel Sina, *Albania Integration in EU*, „Mediterranean Journal of Social Sciences”, 2013, nr 6, s. 305–306.

sprawę z licznych problemów, które musiały zostać wyeliminowane, aby można było przejść do kolejnych etapów integracji. Opracowano zatem specjalny plan zawierający 12 kluczowych priorytetów, w których powinna nastąpić poprawa sytuacji²⁷.

Komisja Europejska w 2012 r. zaleciła, aby nadać Albanii status kandydata, ale pod warunkiem wdrożenia kilku ważnych reform. Ostatecznie status ten Albania otrzymała pod koniec czerwca 2014 roku. Wciąż nie rozpoczęto jednak negocjacji (mimo zalecenia Komisji z listopada 2016 r.), gdyż Albania musi się wykazać rzeczywistym postępem w kilku najważniejszych priorytetach, w tym przede wszystkim w zakresie reformy sądownictwa.

Kosowo

Podobnie jak Bośnia i Hercegowina, również Kosowo czeka na przyznanie statusu kandydata do Unii Europejskiej. W tym przypadku jest to jednak bardziej skomplikowane, gdyż pięć państw unijnych nie uznaje – z różnych względów – ogłoszonej jednostronnie w lutym 2008 r. niepodległości tej prowincji²⁸ należącej w czasach Jugosławii do Serbii. Są to: Rumunia, Hiszpania, Grecja, Cypr i Słowacja. Spośród państw regionu suwerenności Kosowa nie uznały też Serbia oraz Bośnia i Hercegowina.

Unia Europejska była zaangażowana w uspokojenie sytuacji w tej prowincji od momentu zakończenia wojny bałkańskiej w 1999 r., mimo braku zgody jej członków co do przyszłości Kosowa. Przekazała również Kosowu znaczące środki finansowe w ramach różnych programów pomocowych.

W listopadzie 2002 r. Kosowo zostało pośrednio włączone w proces stabilizacji i stowarzyszenia za pomocą specjalnego mechanizmu monitorowania stabilizacji, a w 2004 r. otwarto w Prisztinie biuro Unii Europejskiej. Ważne wydarzenia miały miejsce w 2008 r., w którym zaczęły funkcjonować dwie kolejne instytucje – specjalny przedstawiciel UE oraz misja EULEX (urzędnicy unijni – policjanci, prokuratorzy, sędziowie)²⁹.

Dla dalszego postępu na linii Prisztina–Bruksela konieczne było rozwiązanie przynajmniej części kluczowych problemów w relacjach kosowsko-serbskich. Ten warunek został spełniony w kwietniu 2013 r., gdy podpisano porozumienie o normalizacji stosunków. W czerwcu tego samego roku Rada Europejska zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji z Kosowem w sprawie Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu – podpisano go w październiku 2015 r., a weszło w życie w kwietniu następnego roku. Ciągłe jednak nie zniesiono reżimu wizowego dla mieszkańców tego kraju, gdyż władze w Prisztinie nie wypełniły niektórych zobowiązań.

Należy również wziąć pod uwagę to, że Kosowo jest postrzegane przez znaczną część państw unijnych jako niepewny byt polityczny, rządzony przez klany czy wręcz ugrupowania mafijne. Przynajmniej w części jest to obraz prawdziwy, jedną bowiem z niespełnionych

²⁷ Tamże, s. 308.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. np. P. Daranowski, *Precedens Kosowa a przyszłość Bośni i Hercegowiny*, [w:] P. Chmielewski, S.L. Szczesio (red.), *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 411–428.

²⁹ Adam Balcer, *Kosowo*, [w:] Rafał Sadowski, Jan Muś (red.), *Bałkany Zachodnie a integracja...*, dz. cyt., s. 68.

obietnic władzy jest podjęcie realnych i zadowalających działań w walce z korupcją oraz zorganizowaną przestępczością³⁰.

Wnioski

W ostatnich miesiącach problematyka integracji krajów Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską została zepchnięta na dalszy plan przez brexit i jego potencjalne następstwa. Trudno się temu dziwić, zważywszy na znaczenie tego wydarzenia dla całego kontynentu i idei integracji. Niemniej pewien niepokój może budzić to, że wyraźnie ucierpiały inne procesy związane z UE, tym razem o potencjalnie pozytywnym wydźwięku. Nie zmienia tego nawet oficjalne zapewnienia przedstawicieli instytucji unijnych, że proces rozszerzenia na Bałkany Zachodnie nie spowolni wskutek zawirowań związanych z opuszczeniem UE przez Wielką Brytanię. Słusznie zauważa Štefan Füle, były komisarz do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa, że w przypadku opuszczenia tego regionu Europy przez UE bardzo chętnie wejdą tam Rosja lub Turcja, wykorzystując swoje wielowiekowe kontakty i wpływy³¹.

Bez wątpienia proces integracji krajów tej części Europy z Unią stracił na swojej dynamice – i to z winy obu stron. Z jednej strony UE zajęła się przede wszystkim problemami wewnętrznymi, skutkami kryzysu finansowego, napływem uchodźców, wreszcie brexitem. Ponadto nie do końca przedstawiciele instytucji unijnych potrafili zrozumieć specyfikę regionu, początkowo traktując go podobnie jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej (w tym Polskę). Często nie zdawali sobie sprawy ze znaczenia historycznych wydarzeń czy współczesnych relacji międzysąsiedzkich (dotyczyło to nawet sporu granicznego między Słowenią a Chorwacją, krajami – jak by się mogło wydawać – niemającymi bolesnych zaszłości). Z drugiej strony sytuacja wewnętrzna niektórych krajów Bałkanów Zachodnich jest daleka od stabilnej. Do tego w „starej Unii” coraz większą popularność zdobywa przekonanie o niedojrzałości społeczeństw i polityków z państw postkomunistycznych do bycia członkiem UE, w czym utwierdzają ich, niestety, najnowsze przykłady Węgier czy Polski.

Z uznaniem trzeba mimo wszystko przyjmować każdy krok na drodze państw Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej. Od grudnia 2009 r. obywatele Macedonii, Serbii i Czarnogóry, a od listopada 2010 r. Bośni i Hercegowiny oraz Albanii mogą podróżować do UE bez wiz. Od kwietnia 2016 r. wszystkie kraje regionu, oprócz oczywiście Chorwacji, objęte są Porozumieniem o stabilizacji i stowarzyszeniu, a większość z nich ma już status kandydata. Płyń nie też (od 2007 r.) pomoc finansowa Unii w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej, który zastąpił liczne inne fundusze. Udało się nawet pod presją UE doprowadzić do zawarcia częściowego porozumienia między Serbią a Kosowem, co jeszcze nie tak dawno wydawało się niemożliwe, a co stanowi chyba najlepszy dowód na przełamywanie niechęci czy wręcz wrogości między krajami regionu. Przykład Chorwacji, która wejściem do UE 1 lipca 2013 r. zakończyła udanie niełatwy proces integracji, może być dla pozostałych państw Bałkanów Zachodnich zachęcający i mobilizujący do dalszego wysiłku³².

³⁰ *Balkanske zemlje neće u EU do 2025...*, dz. cyt.

³¹ Tamże.

³² *Kratki vodič o Europskoj uniji – 2017. Zapadni Balkan*, www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.2.html [dostęp 26.08.2017].

Literatura uzupełniająca

Chmielewski Paweł, Szczesio Sławomir L. (red.), *Bałkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013

Gniazdowski Mateusz (red.), *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008

Łakota-Micker Małgorzata, *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2011

Szpala Marta, *Bałkany Zachodnie – impas w procesie rozszerzania UE*,
[www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-11-24/
balkany-zachodnie-impas-w-procesie-rozszerzenia-ue](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-11-24/balkany-zachodnie-impas-w-procesie-rozszerzenia-ue)

**WYBRANE WYZWANIA
UNII EUROPEJSKIEJ
Z UWZGLĘDNIENIEM
POZYCJI POLSKI**

Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski

Artur Nowak-Far*

Abstrakt

1. Polska jest aktywnym uczestnikiem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W interesie Polski – kraju z gospodarką relatywnie otwartą i nastawioną na eksport produktów i usług – jest zacieśnianie powiązań z gospodarkami innych państw UE w ramach swobód rynku wewnętrznego, a więc i rozwój integracji także w tym wymiarze. Zasadniczymi wyzwaniami dla naszego kraju są propozycje przyjęcia takich rozwiązań, które mogłyby te swobody ograniczyć, oraz zwalczanie praktyk niezgodnych z logiką integracji gospodarczej.
2. Reguły działania rynku wewnętrznego gwarantowały i gwarantują polskim przedsiębiorstwom korzystne warunki działania; swobody rynku wewnętrznego były i są skutecznie oraz adekwatnie chronione przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prawo wtórne gwarantuje przejrzystość nie tylko regulacji unijnej, ale i niezharmonizowanych regulacji krajowych. Oznacza to, że system prawa UE skutecznie uniemożliwia protekcjonizm na unijnym rynku wewnętrznym. Przyjęte rozwiązania w zakresie przepływu usług, ze względu na ich istotną funkcję ochrony uprawnień socjalnych pracowników oraz ochronę bezpieczeństwa obrotu, mogą ograniczać możliwość wykorzystania

* Prof. zw. dr hab. Artur Nowak-Far – profesor zwyczajny nauk prawnych, doktor nauk ekonomicznych, dyrektor Instytutu Prawa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, autor ponad 300 publikacji naukowych oraz około 100 ekspertyz z zakresu prawa gospodarczego Unii Europejskiej i międzynarodowego gospodarczego prawa porównawczego.

przez polskie branże przewag konkurencyjnych opartych na niskich kosztach. Motywy socjalne coraz silnie się uwidaczniają w regulacji prawnej unijnego rynku wewnętrznego.

3. Polska powinna się starać o uzyskanie jak największego wpływu na przyjmowane w UE regulacje prawne. Wymaga to aktywnego i przemyślanego co do treści udziału w unijnych gremiach decyzyjnych już od najwcześniejszych etapów prac legislacyjnych.

Wstęp

Zgodnie z artykułem 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jej rynek wewnętrzny to obszar, na którym funkcjonują traktatowe swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Regulacja traktatowa zawiera też przepisy dotyczące swobody przedsiębiorczości oraz przepływu płatności bieżących – te należy zaliczyć także do składników rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zasadą funkcjonowania rynku wewnętrznego jest brak takich barier, które byłyby nienaturalne również dla każdego rynku krajowego.

Sprawne działanie rynku wewnętrznego wymaga od państw członkowskich UE i jej instytucji stałego wysiłku integracyjnego z uwagi na pojawiające się na nim różnorodne ograniczenia swobód traktatowych. Te ograniczenia mogą wynikać z antykonkurencyjnych działań przedsiębiorstw, polityki państw członkowskich, a nawet ze zbytnej różnorodności i nieprzejrzystości uregulowań krajowych. Trzeba bowiem pamiętać, że choćby tak istotne dla społeczeństw bezpieczeństwo wyrobów i standardy usług nie są objęte wyłącznymi kompetencjami UE, a to oznacza, że państwa członkowskie mogą same określać standardy wielu grup towarów i usług. Ograniczeniem dla tej swobody są wtedy ogólne zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, np. niedyskryminacji czy proporcjonalności.

Politykę wielu państw unijnych charakteryzują pewne elementy merkantylizmu. Dlatego wyzwaniem dla wszystkich członków Unii jest niedopuszczenie do tego, by stały się one istotnym elementem krajowych regulacji prawnych. Osiągnąć ten cel można poprzez przyjęcie w UE stosownych aktów prawnych. Jakość administracji państw członkowskich mierzy się właśnie jej zdolnością identyfikacji obszarów wymagających podejścia harmonizacyjnego oraz ukierunkowywania prac legislacyjnych, tak by odpowiadało to interesom jak największej grupy państw. Ponadto jest ona również zdeterminowana zdolnością administracji tworzenia koalicji z innymi państwami członkowskimi o podobnych interesach w danej sprawie.

To opracowanie ma na celu określenie dla administracji publicznej Polski zasadniczych parametrów tego zadania. Identyfikując owe parametry, należy uwzględnić główne cechy polskiej gospodarki: jej stosunkowo dużą otwartość, silne powiązania kooperacyjne z pozostałymi państwami UE, w szczególności z Niemcami, dominację (w ujęciu liczbowym) małych i średnich przedsiębiorstw, a także znaczące (już istniejące lub zamierzone) przewagi konkurencyjne w produkcji i przetwórstwie żywności oraz usługach, zwłaszcza budowlanych, transportowych, medycznych, odzysku materiałowego surowców, a także w gospodarce cyfrowej¹.

¹ Zob. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Ministerstwo Rozwoju. Departament Strategii Rozwoju, Warszawa 2017, s. 68.

Zasadnicze mechanizmy funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

Rynek wewnętrzny gwarantuje każdemu obywatelowi UE albo przedsiębiorcy mającemu siedzibę w którymś z państw członkowskich swobodny dostęp do rynku pozostałych państw członkowskich. Zakazana jest także podatkowa dyskryminacja towarów, tzn. stosowanie wyższego opodatkowania produktów innych państw członkowskich w stosunku do produktów rodzimych. Z kolei obywatelom UE prawo unijne zapewnia pełny dostęp do rynku pracy w całej Unii oraz takie same wymagania i warunki zatrudnienia, jakie mają obywatele państwa goszczącego. Unia wyeliminowała wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału i płatności bieżących. Skutecznie uniemożliwiła również jakąkolwiek dyskryminację np. w zakresie prawa podatkowego.

Na podstawie orzeczenia w sprawie *Cassis de Dijon*² produkty wprowadzone legalnie do obrotu w jednym państwie członkowskim UE muszą być dopuszczone do obrotu w pozostałych państwach członkowskich. Zakazane jest przy tym stosowanie przez państwa członkowskie jakichkolwiek środków, które rzeczywiście lub potencjalnie, bezpośrednio lub pośrednio, ograniczają obroty handlowe pomiędzy nim a jego unijnymi partnerami handlowymi³. Artykuł 36 TFUE dopuszcza jednak wprowadzenie takich środków w drodze wyjątku, np. wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony albo zdrowia i życia ludzi czy zwierząt, albo dziedzictwa kulturowego. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Keck* dozwolone są także krajowe regulacje prawne organizacji handlu (np. zakaz handlu w niedzielę), mimo że mogą ograniczać handel wewnątrz UE, jednak pod warunkiem, że nie będą różnicowały produktów rodzimych i zagranicznych z korzyścią dla tych pierwszych⁴. Za niezgodne z prawem uznaje się w UE angażowanie się administracji publicznej w zwiększanie krajowego popytu na towary rodzime, jeżeli w dodatku jest to finansowane częściowo bądź całkowicie z funduszy publicznych⁵.

Swoboda przepływu osób w UE polega na likwidacji tych wszystkich ograniczeń administracyjnych w jej państwach członkowskich, które by uniemożliwiały lub choćby utrudniały ich obywatelom przemieszczanie się, osiedlanie i podejmowanie zatrudnienia w każdym z pozostałych krajów Unii. W wymiarze gospodarczym swoboda przepływu osób polega na korzystaniu z uprawnienia do ubiegania się o oferowane miejsca pracy, przemieszczania w tym celu na terytorium każdego państwa członkowskiego, przebywania w nim w celu podjęcia pracy na zasadach określonych w przepisach tego państwa oraz pozostawania w nim po zakończeniu zatrudnienia. Pracowników z innych państw członkowskich prawo UE nakazuje traktować tak samo jak pracowników rodzimych.

Swoboda przedsiębiorczości UE zakłada zasadniczo nieograniczoną możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w różnorodnych formach: od samozatrudnienia po wykorzystanie

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentral AG* przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branndwein, Zb. Orz. 1979, s. 649.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie 8/74 *Procureur du Roi* przeciwko *Benoit i Gustave Dassonville*, Zb. Orz. 1974, s. 837.

⁴ Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-267-268/91 *Postępowanie karne* przeciwko *Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard*, Zb. Orz. 1993, s. I-6097. Ta sprawa dotyczyła zakazu odsprzedaży przez sklepy towarów poniżej ceny ich nabycia od dostawców.

⁵ Orzeczenie w sprawie 249/81 *Komisja* przeciwko Irlandii, tzw. kampania „Buy Irish”, Zb. Orz. 1982, s. 4005.

dostępnych form prawnych natury korporacyjnej. Umożliwia podejmowanie wszelkiego rodzaju działalności, a więc i produkcyjnej, i usługowej, i mieszanej – z wykorzystaniem stałej infrastruktury w państwie jej wykonywania. Podmioty objęte omawianą swobodą mogą działać gdziekolwiek na terytorium UE, a państwa członkowskie muszą się powstrzymać od takich regulacji czy wprowadzania takich praktyk urzędowych, które by to faktycznie ograniczały.

Swoboda przepływu usług ma zastosowanie nie tylko do sytuacji, w których usługodawca udaje się do innego państwa i będzie tam oferować swoją usługę. Obejmuje również inne możliwe konfiguracje tego rodzaju świadczenia.

Swoboda przepływu kapitału i płatności bieżących oznacza, że w UE nie ma jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie wynikających np. z reglamentacji dewizowej. Zakazana jest również dyskryminacja podatkowa w zawieranych transakcjach⁶. Obecna rozbudowana unijna regulacja rynków kapitałowych dotyczy harmonizacji zasad funkcjonowania podmiotów działających na tych rynkach, w szczególności banków, firm inwestycyjnych oraz instytucji ubezpieczeniowych. Zasadniczą funkcją tej regulacji jest zabezpieczenie praw osób powierających tym podmiotom swoje pieniądze lub korzystających z innych usług.

Wyzwanie: fragmentaryzacja rynku wewnętrznego Unii Europejskiej wynikająca z działań przedsiębiorców

Z samej analizy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, zwłaszcza wydanych w rezultacie zadawania Trybunałowi pytań prawnych przez sądy powszechne państw UE, wynika, że niektóre naruszenia logiki funkcjonowania rynku wewnętrznego są efektem nie działań państw członkowskich, lecz praktyki przedsiębiorstw funkcjonujących na tym rynku. Najczęściej przedsiębiorstwa naruszają zasady konkurencji (tj. uregulowane w TFUE w artykułach 101–106, a zasadniczo w zakazach porozumień monopolistycznych i nadużywania pozycji dominującej). Niekiedy jest to też pochodna daleko idącego zróżnicowania w traktowaniu kontrahentów (w tym konsumentów) ze względu na rynek, na którym ci przedsiębiorcy operują. Z takim zróżnicowaniem mieliśmy do czynienia w przypadku stosowania różnych opłat za ponadgraniczne korzystanie z telefonicznej sieci komórkowej (co zostało wyeliminowane poprzez przyjęcie stosownych aktów prawnych⁷). Obecnie Komisja Europejska zajmuje się różnym traktowaniem przez przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż wysyłkową konsumentów mieszkających w różnych państwach członkowskich Unii, a także różnym składem tych samych produktów sprzedawanych w różnych państwach członkowskich.

⁶ Zob. np. orzeczenia w sprawie C-118/96 Jessica Safir przeciwko Skattemyndigheten i Dalarnas Län, Zb. Orz. 1998, s. I-1897, oraz C-484/93 Peter Svensson i Lena Gustavsson przeciwko Ministère du Logement et de l'Urbanisme, Zb. Orz. 1995, s. I-3955.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. L 172 z 30.06.2012, s. 10).

Wyzwanie: czynniki prohibicjonistyczne i merkantylistyczne w narodowych politykach publicznych

Państwa członkowskie przejawiają – w różnym nasileniu – tendencje do takiego organizowania rynków, które zawężają swobody gospodarcze gwarantowane przez prawo unijne. Motywem takiego działania mogą być względy merkantylistyczne, wyrażające się w jawnym albo ukrytym wspieraniu przedsiębiorstw rodzimych⁸ ze szkodą dla przedsiębiorstw z innych państw członkowskich⁹. Prohibicjonizm może być przejawem protekcjonizmu gospodarczego, może bowiem wynikać z reakcji na określone zjawiska gospodarcze bez przeprowadzenia należytej analizy skutków przyjęcia regulacji oraz ich zgodności z prawem unijnym. Merkantylizm zawsze jest przejawem protekcjonizmu, gdyż jego istotą jest zniekształcanie naturalnej konkurencji poprzez polepszanie sytuacji przedsiębiorstw rodzimych. W warunkach znacznego powiązania własnościowego i kooperacyjnego przedsiębiorstw takie wsparcie jest najczęściej udzielane nie przedsiębiorstwom krajowym (jak to rządy tłumaczą), lecz połączonym ze sobą więzami własnościowymi grupom przedsiębiorstw, których uczestników nie dałoby się uznać za przedsiębiorstwa krajowe wedle tych samych kryteriów.

Jak dotąd, Trybunał Sprawiedliwości skutecznie bronił swobody przepływu towarów w kontekście działań prohibicjonistycznych państw członkowskich zazwyczaj opartych na logice wspomnianego już orzeczenia *Keck*, polegających na regulacji organizacji handlu, w tym zastosowaniu środków ograniczających zakres użytkowania określonych wyrobów. Na przykład w sprawie *Komisja przeciwko Włochom (przyczepy do skuterów)*¹⁰ Trybunał uznał za nieproporcjonalnie uciążliwy (bo m.in. redukujący niemal do zera popyt na przyczepy) włoski zakaz korzystania z przyczep skuterowych stosowany wobec skuterów zarejestrowanych we Włoszech.

Wyzwaniem dla swobody przepływu towarów jest także kwestia wzajemnego uznawania urzędowych znakowań w obszarze, w którym państwa członkowskie nie stosują przepisów zharmonizowanych na poziomie unijnym¹¹. W niedawno wydanym wyroku *Komisja przeciwko Czechom (znakowanie metali szlachetnych)*¹² Trybunał uznał za niezgodne z zasadami rynku wewnętrznego utrzymywanie w Republice Czeskiej obowiązku wtórnego znakowania cechami czeskimi wyrobów z metali szlachetnych już wcześniej opatrzonych cechami holenderskimi.

W odniesieniu do swobody przepływu osób, w tym w szczególności pracowników, istotnym wyzwaniem, będącym rezultatem działań państw członkowskich o charakterze prohibicjonistycznym lub merkantylistycznym, było wymaganie osiągnięcia w państwie goszczącym

⁸ Mówiąc w pewnym uproszczeniu – takich, które zasadniczo mają na terytorium danego państwa zakłady lub są własnością obywateli danego państwa.

⁹ Takich, których zakłady są położone w innych państwach członkowskich lub są własnością obywateli innych państw.

¹⁰ Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom (przyczepy do skuterów)*, Zb. Orz. 2009, s. 519.

¹¹ Przepis zharmonizowany uprawnia do zastosowania najczęściej spotykanego znakowania bezpieczeństwa – „CE”.

¹² Sprawa C-525/14 *Komisja przeciwko Czechom (cechowanie metali szlachetnych)*, ECLI:EU:C:2016:714.

określonego poziomu wynagrodzenia za świadczoną pracę. Trybunał uznał takie wymaganie za niezgodne z prawem Unii Europejskiej¹³.

Wyzwaniem w stosowaniu swobody przepływu usług oraz swobody przedsiębiorczości jest wyznaczenie granicy obu swobód. W drugiej z wymienionych swobód podmiot pochodzący z innego państwa członkowskiego podlega bowiem w pełni zasadom obowiązującym w państwie goszczącym, co nie musi mieć miejsca w przypadku świadczenia usług. Próbę sformułowania reguł pozwalających na rozgraniczenie obu swobód, w tym statusu prawnego podmiotów z nich korzystających, stanowi dyrektywa 2006/123/WE (zwana „dyrektywą usługową”)¹⁴ – dotyczy ona także swobody przedsiębiorczości. Dyrektywa ta przyjmuje, jako ogólną regułę świadczenia usług, zasadę kraju pochodzenia. Liberalizuje także rynek usług w UE, nakazując państwom eliminację różnych wymogów administracyjnych mogących utrudniać dostęp do ich rynków usług. Ponadto zobowiązuje państwa do stworzenia systemów udzielania informacji o obowiązujących w nich przepisach prawnych w tym zakresie.

Od zasady kraju pochodzenia dyrektywa przewiduje jednak szereg wyjątków o dużym znaczeniu praktycznym. Wprowadza mianowicie pierwszeństwo stosowania bardziej szczegółowego prawodawstwa unijnego¹⁵, jak również krajowego prawa pracy dotyczącego warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem. Państwa członkowskie mają stosować te własne regulacje zgodnie w sposób nienaruszający prawa unijnego oraz przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego.

Z punktu widzenia gospodarki Polski za szczególne wyzwanie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego można uznać negatywne w niektórych państwach UE informacje medialne (z wyraźnie zaznaczonym udziałem przedstawicieli administracji publicznej), mogące zniechęcić konsumentów do nabywania polskich produktów spożywczych.

Wyzwanie: problemy realizacji społecznego wymiaru regulacji gospodarczej państw członkowskich

Spółeczny wymiar regulacji gospodarczej stanowi próbę wzmocnienia ochrony strony słabszej w określonych stosunkach prawnych. Terminu tego używa się wtedy, gdy – w kontekście stosunków pracy – mówi się o przepisach „chroniących” pracowników lub takie przepisy się postuluje. Taki postulat jest jednak nieostry – zwykle wskazuje, że chodzi o zastosowanie innej niż istniejąca formuły równoważącej interesy pracowników i pracodawców.

W warunkach europejskich przyznanie pierwszeństwa motywowi nadania regulacji prawnej społecznego wymiaru zazwyczaj oznacza realizację postulatu zwiększenia ochrony pracowników albo konsumentów wobec przedsiębiorców, a przez to zmodyfikowania rachunku

¹³ W orzeczeniu w sprawie 53/81 D.M. Levin przeciwko Staatssecretaris van Justitie, Zb. Orz. 1982, s. 1035.

¹⁴ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

¹⁵ W szczególności dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.01.1997, s. 1).

kosztów pracodawców/producentów, co z kolei ma wpływ na ich rachunek kosztów. Proponowane zmiany mogą bowiem podwyższać koszty pracy, koszty badań i rozwoju, bezpośrednie koszty wytworzenia dóbr lub usług (tzw. koszty własne wyrobu/usługi). Przez to taka regulacja może być zarówno impulsem rozwojowym (skłaniającym przedsiębiorstwa do większej innowacyjności), jak i negatywnie wpłynąć na konkurencyjność całej gospodarki UE albo jedynie określonych branż w wymiarze globalnym i wewnątrzunijnym.

Społeczny wymiar znajduje pewne wsparcie w Karcie praw podstawowych, która wymaga interpretowania przepisów prawa unijnego w kontekście jej własnych postanowień. Te zaś zawierają takie przepisy „uwrażliwiające” unijne prawo gospodarcze na prawa podstawowe, z których wiele realizuje zasadę społecznej odpowiedzialności i zasadę solidarności.

W wymiarze wewnątrzunijnym nieprawidłowo obrany kierunek legislacji branży może zatem prowadzić do zmniejszenia prawdopodobieństwa realizacji niektórych celów UE, np. celu efektywnej alokacji zasobów (o którym mowa w artykule 120 TFUE w związku z jego artykułem 119 oraz artykułem 3 TUE). Efektywna alokacja zasobów oznacza przejście ich tam, gdzie są najlepiej (także w ujęciu społecznym) wykorzystane. Poszczególne branże państw członkowskich mają więc możliwość wykorzystania swoich przewag konkurencyjnych, w tym wynikających z niskich kosztów. Wprowadzenie źle przemyślanego społecznego wymiaru do regulacji krajowej czy unijnej może te przewagi wyeliminować.

Jak trudno stosować regulacje mające na celu realizację społecznego wymiaru, widać nawet w przepisach, które w UE obowiązują od dawna. Na przykład w dyrektywie 96/71/EWG dotyczącej ponadgranicznego delegowania pracowników¹⁶ dokładniejsza definicja płacy minimalnej (która musi być równoważna z płacami określonymi w zbiorowych układach pracy obowiązujących w państwie goszczącym) okazała się zbyt trudna do uzgodnienia. Wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości UE, ale w sposób nienadający się do zastosowania w każdej sytuacji oraz budzący kontrowersje z powodów materialnych. Na przykład w sprawie *Elektrobudowa*¹⁷ uznał – raczej arbitralnie – niektóre składniki wynagrodzenia określone w polskim prawie za nieadekwatne dla wyliczenia minimalnej stawki pracy. Stawka ta powinna być obliczona i uiszczona na podstawie prawa fińskiego, mimo że stanowiła korzyść pracowników związaną ze świadczoną pracą w warunkach delegowania i była czynnikiem kosztotwórczym w rachunku wyników finansowych przedsiębiorstwa delegującego.

Poważne wyzwania wynikające z realizacji postulatu wzmocnienia społecznego wymiaru regulacji są efektem zmian prawa części państw członkowskich. Istotną ich funkcją jest zapewnienie ochrony pracowników zagranicznych, ale zasadniczym motywem raczej uniemożliwienie bądź utrudnienie wytworzenia (i korzystania z) przewag konkurencyjnych opartych na niskich kosztach będących rezultatem niskich kosztów pracy. Przykładem takich

¹⁶ Dz.U. L 18 z 21.01.1997, s. 1. Akt ten jest obecnie uzupełniony postanowieniami wykonawczymi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 20.06.2012, s. 11).

¹⁷ Sprawa C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto ry przeciwko Elektrobudowa Spółka Akcyjna*, ECLI:EU:C:2015:86.

regulacji są francuska tzw. ustawa Macrona (*Loi Macron*)¹⁸, niemiecka ustawa o płacy minimalnej MiLoG¹⁹ oraz potencjalnie restrykcyjna regulacja węgierska²⁰. Wymagają one od przedsiębiorstw przewozowych wypłacania pracownikom przejeżdżającym przez terytorium każdego z państw płacy minimalnej (i wypełnienia innych związanych z tym minimalnych standardów zatrudnienia) wynikających z ich własnego prawa krajowego. Są to więc regulacje, które znacząco fragmentaryzują rynek wewnętrzny usług transportowych.

Obecnie kwestia zgodności wspomnianych regulacji krajowych z prawem unijnym jest przedmiotem badań Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości. Podobnie zagadnienie wynagradzania pracowników delegowanych (w tym zatrudnionych w warunkach mobilnego delegowania, np. zawodowych kierowców) jest tematem prac nad nowelizacją dyrektywy ich dotyczącej (tj. dyrektywy 96/71/WE). Przedstawiono m.in. rozwiązanie polegające na ustaleniu zharmonizowanych składników płacy minimalnej pracowników delegowanych, a także objęcie tymi wymogami pracowników zatrudnionych w warunkach mobilnego delegowania wtedy, gdy z państwem świadczenia przez nich usługi istniałby wystarczająco silny związek²¹.

Środki zaradcze i konieczność zapewnienia efektywnego udziału administracji krajowej w unijnym procesie podejmowania decyzji

Regulacja harmonizująca standardy wyrobów i usług. Istotnym elementem eliminacji barier w realizacji swobód traktatowych są regulacje harmonizujące przyjmowane na poziomie Unii Europejskiej. Te są najbardziej rozbudowane w odniesieniu do towarów. Szczególnie znaczenie mają w tej mierze tzw. dyrektywy nowego podejścia, które harmonizują techniczne wymogi odnoszące się do szeroko zdefiniowanych grup produktów (np. zabawki, wyroby tekstylne, maszyny, zbiorniki ciśnieniowe, sprzęt ochrony osobistej BHP, urządzenia używane w atmosferze potencjalnego wybuchu, implanty medyczne).

Regulacja harmonizująca standardy zatrudnienia pracowników. W Unii Europejskiej przyjęto znaczną liczbę regulacji prawnych dotyczących harmonizacji standardów zatrudnienia pracowników, tj. dostępu do miejsc pracy, wykonywania pracy, dopuszczalnych i niedopuszczalnych warunków umów o pracę (w tym realizacji zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn²²), przekształcania w umowy o pracę innych formuł prawnych angażowania osób fizycznych do wykonywania zadań na rzecz przedsiębiorcy, a także warunków ustania

¹⁸ Loi No. 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance l'activité et l'égalité des chances économiques, „Journal officiel de la République Française”, 2015, nr 181, s. 13537.

¹⁹ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, Bundesgesetzblatt 2015, I, s. 1348.

²⁰ NGM rendelet 50/2014 Az Elektronikus Kőzüti Árutforgalmi Ellenőrző Rendszer működéséről 26670. oldal.

²¹ Zob. np. Magdalena Klimczak-Nowacka, *Niemiecka płaca minimalna w świetle dyrektywy o pracownikach delegowanych i prac nad jej nowelizacją*, [w:] Jan Barcz, Przemysław Saganek (red.), *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2016, s. 31–39.

²² Na przykład dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz.U. L 45 z 19.02.1975, s. 19).

zatrudnienia (np. w ramach zwolnień grupowych²³). Szereg aktów prawnych UE zapewnia szczególne warunki ochronne pracownikom o specjalnym statusie, np. matkom karmiącym²⁴.

Istotna, również znacznie rozbudowana, regulacja prawa UE odnosi się do uznawania kwalifikacji zawodowych oraz zaliczania stażu pracy uzyskanego w różnych państwach członkowskich Unii do stażu wymaganego do nabycia określonych uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego (w tym zwłaszcza emerytalnych i rentowych).

Z uwagi na to, że Polska jest w dużym stopniu eksporterem pracy, a przewagi konkurencyjne wielu branż istotnych dla jej gospodarki oparte są na niskich kosztach (także, choć nie tylko, wynikających z relatywnie niskiego wynagrodzenia pracy), ważną kwestią jest to, że regulacja harmonizująca na poziomie UE standardy zatrudnienia pracowników ulega dynamicznym zmianom. Elementem tej dynamiki są właśnie próby prawodawcy unijnego uwzględnienia w nim zmieniającej się w czasie aksjologii „socjalnego wymiaru” prawa Unii. Próbę tę widać w szczególności we wspomnianych już propozycjach legislacyjnych dotyczących zmian regulacji warunków pracy i wynagradzania pracowników delegowanych, w tym także tych, których charakter pracy czyni z nich pracowników o podwyższonej mobilności (np. kierowców międzynarodowego transportu ciężarowego).

Regulacja zwiększająca przejrzystość regulacyjną rynku towarów i usług. Z uwagi na to, że rynek wewnętrzny jest obszarem kompetencji dzielonych, każde państwo członkowskie reguluje obrót towarami, świadczenie usług i inne aspekty funkcjonowania swojego rynku. Jak już wspomniano, taka regulacja jest dopuszczalna w zakresie nieobjętym prawodawstwem unijnym, a przy tym zgodnym z ogólnymi zasadami funkcjonowania rynku UE ustanowionymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Nieznajomość regulacji przyjętych w jednym państwie członkowskim UE przez przedsiębiorców działających w innych państwach Unii jest jednak istotną barierą funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego. Państwa UE przyjęły więc szereg przepisów unijnych zwiększających przejrzystość krajowych regulacji prawnych dla wszystkich uczestników rynku wewnętrznego. W dodatku do wspomnianych już rozwiązań informacyjnych dyrektywy usługowej, które mają właśnie taką funkcję, do grupy aktów prawnych zwiększających przejrzystość rynku wewnętrznego zalicza się w szczególności dyrektywę 2015/1535/UE²⁵ oraz rozporządzenie nr 764/2008/WE²⁶. Pierwszy z tych aktów nałożył na państwa członkowskie obowiązek notyfikacji Komisji (a za jej pośrednictwem innym państwom członkowskim)

²³ Zob. dyrektywa Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. L 225 z 12.08.1998, s. 16).

²⁴ Na przykład dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1).

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.09.2015, s. 1).

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE (Dz.U. L 218 z 13.08.2008, s. 21).

takich krajowych projektów przepisów prawnych zawierających specyfikacje techniczne, które nie stanowią wykonania unijnych dyrektyw, a odnoszą się do produktów i usług. Wspomniana notyfikacja musi także zawierać wyjaśnienie przyczyn, dla których wydanie tych przepisów krajowych jest konieczne.

Z kolei funkcją rozporządzenia nr 764/2008/WE jest zapewnienie wykonania zasady wzajemnego uznania we wszystkich państwach członkowskich badań i certyfikacji przeprowadzonych w odniesieniu do jakiegokolwiek wyrobu w jednym z państw unijnych. Wymagane kompetencje podmiotów badających wyroby i je certyfikujących w zakresie zasadniczych wymagań technicznych zostały zharmonizowane w powiązanim ze wspomnianym aktem rozporządzeniu nr 765/2008/WE²⁷.

Wnioski

Polska jest aktywnym uczestnikiem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej i czerpie z tego znaczne oraz wymierne korzyści. Jej gospodarka jest relatywnie otwarta i w znacznym stopniu nastawiona na eksport produktów i usług. Przystąpienie do UE, a tym samym do jej rynku wewnętrznego, było i jest dla Polski istotnym bodźcem rozwojowym. Jest więc logiczne, że jednym z priorytetów naszego kraju od samego początku członkostwa w UE było tworzenie warunków zacieśniania powiązań z gospodarkami innych państw unijnych w ramach swobód rynku wewnętrznego.

Zasadniczymi wyzwaniami dla Polski w tym zakresie są zawsze propozycje takich rozwiązań, których przyjęcie mogłoby te swobody ograniczyć. Są nimi również działania prywatnych podmiotów z innych państw członkowskich, także na styku z administracją publiczną, mogące ograniczyć konkurencję na rynku wewnętrznym albo stworzyć bariery w jego prawidłowym funkcjonowaniu. Istotnym sprzymierzeńcem w realizacji interesów gospodarczych Polski okazywał się Trybunał Sprawiedliwości UE, który bronił i broni swobód rynku wewnętrznego.

Dla polskich przedsiębiorstw, które szeroko korzystają z unijnych swobód gospodarczych, istotne znaczenie mają też przepisy prawa UE, gwarantujące przejrzystość regulacji unijnej i krajowej w zakresie nieobjętym harmonizującym prawem unijnym.

Formuła funkcjonowania rynku wewnętrznego była najskuteczniej rozwijana i chroniona w odniesieniu do swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu osób oraz kapitału i płatności bieżących. Oznacza to, że system prawa UE uniemożliwiał stosowanie praktyk protekcyjnych na unijnym rynku wewnętrznym. Przejęte rozwiązania odnośnie do przepływu usług, ze względu na ich istotną funkcję ochrony uprawnień socjalnych pracowników oraz ochronę bezpieczeństwa obrotu, mogą ograniczać możliwość wykorzystania przez polskie branże przewag konkurencyjnych opartych na niskich kosztach. Motywy socjalne coraz silnie się uwidaczniają w regulacji prawnej rynku wewnętrznego.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.U. L 218 z 13.08.2008, s. 30).

Samo w sobie nie jest to zjawisko niepożądane, ale realizacja motywów socjalnych wymaga ostrożności, gdyż może zmienić warunki konkurencji w UE, a także zmniejszyć konkurencyjność gospodarki UE wobec jej partnerów międzynarodowych.

Rząd Polski musi więc wykazywać znaczną aktywność w definiowaniu w decyzyjnych graniach UE interesu polskiej gospodarki, a także zabiegać o jego wsparcie przez inne państwa członkowskie Unii. Polska powinna się starać o uzyskanie jak największego wpływu na przyjmowane w UE regulacje prawne. Wymaga to zaangażowanego i przemysłowego udziału w unijnych organach decyzyjnych już od najwcześniejszych etapów prac legislacyjnych oraz stałego dbania o zwiększanie zdolności koalicyjnych. Chodzi o umiejętność wchodzenia z innymi państwami w sojusze forsujące konkretne rozwiązania legislacyjne.

Literatura uzupełniająca

Barcz Jan (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011

Barcz Jan, Michałowska-Gorywoda Krystyna, Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016

Kuś Artur (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2011

Nowak-Far Artur, *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2013

Zawidzka-Łojek Anna, Robert Grzeszczak (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej. Swobodny przepływ towarów, usług i kapitału, podstawy prawa konkurencji*, Vademecum, Warszawa 2015

Wejście Polski do strefy euro z perspektywy 2017 roku

Marian Noga*

Abstrakt

W artykule przedstawiono korzyści wejścia Polski do strefy euro oraz przeanalizowano przyczyny zmiany poglądów Polaków – od akceptacji do negacji – na temat przyjęcia euro. Pokazano brak wiedzy ekonomicznej społeczeństwa, a także możliwości wprowadzenia euro etapowo, a nie jednorazowo. Tą metodą etapowego wprowadzenia euro jest koncepcja izby walutowej stanowiąca przedpole dla przyszłej euroizacji polskiej gospodarki.

Wprowadzenie

Polska została członkiem Unii Europejskiej, podpisując traktat akcesyjny, w którym zobowiązała się przystąpić również do unii gospodarczej i walutowej. Jednocześnie w sposób automatyczny została objęta tzw. derogacją traktatową, oznaczającą potrzebny czas na spełnienie kryteriów wejścia do strefy euro. Dlatego wypowiedzi niektórych polskich polityków o konieczności przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia przez Polskę euro są nieuprawnione, takie referendum bowiem już było i Polacy opowiedzieli się za wejściem zarówno do UE, jak i do strefy euro.

Do strefy euro nie można jednak wstąpić bez spełnienia określonych kryteriów i na to potrzebny jest czas, zwany derogacją. Dzisiaj pytanie powinno brzmieć: kiedy tę wspólną

* Prof. zw. dr hab. Marian Noga – Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

walutę euro Polacy chcą przyjąć? Drugim problemem w procedurze wejścia Polski do strefy euro jest jednoznaczne stwierdzenie, iż prerogatywę ustawową w tej sprawie posiada rząd, a nie żadna inna instytucja czy organ państwowy, chociażby Narodowy Bank Polski, czyli bank centralny, jak sądzą niektórzy dyskutanci.

Aktualna strategia integracji Polski ze strefą euro została określona przez Radę Ministrów w dokumencie *Program konwergencji. Aktualizacja 2014* i oparta jest na czterech filarach:

- Filar 1. Ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na wypełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności dotyczących dyscypliny fiskalnej.
- Filar 2. Podjęcie dodatkowych działań wzmacniających potencjał polskiej gospodarki, w tym w sferze instytucjonalnej.
- Filar 3. Gruntowne przygotowanie techniczno-organizacyjnej strony procesu.
- Filar 4. Ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności jej wzmocnienie instytucjonalne.

Koncepcja wspólnej waluty euro i innych wspólnych walut wywodzi się z idei optymalnego obszaru walutowego kanadyjskiego ekonomisty Roberta Mundella, jeszcze z lat 60. XX wieku. Według niej kraj przyjmujący wspólną walutę powinien osiągnąć z tego tytułu stabilizację cen i zatrudnienia. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że nie musi on jej ciągle przewalutowywać, jak to robił dotychczas, co obniża koszty finansowe i powoduje, że ceny mogą być bardziej stabilne. Dodatkowo mieszkańcy krajów należących do optymalnego obszaru walutowego mogą bez problemów porównywać ceny wszystkich towarów i czynników produkcji na całym tym obszarze, co sprzyja racjonalnym decyzjom ekonomicznym. Optymalny obszar walutowy musi jeszcze spełniać inne warunki:

1. Wszystkie wstępujące do niego kraje muszą mieć bardzo podobne cykle koniunkturalne, a więc w tym samym czasie znajdować w tej samej fazie cyklu, np. ożywienia gospodarczego.
2. Wszystkie kraje optymalnego obszaru walutowego za pomocą swoich organów podobnie reagują na zmiany cen energii i żywności na rynkach światowych. Te zmiany ekonomieści nazywają zewnętrznymi szokami popytowo-podażowymi. Warto tutaj dodać, że władza monetarna kraju nie ma wpływu na te szoki i dlatego potrzebna jest wspólna strategia reakcji na nie.
3. W optymalnym obszarze walutowym istnieje pełna swoboda przepływu towarów, usług, kapitałów i siły roboczej.

Spełnienie tych warunków stwarza przesłanki do szybszego wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, czego wyrazem jest najczęściej wzrost produktu krajowego brutto (PKB), który jest powszechnie uważany za makroekonomiczny miernik wzrostu gospodarczego.

Dzisiaj do strefy euro należą: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy (wszystkie od roku 2002), a także Słowenia (2007), Cypr (2008), Malta (2008), Słowacja (2009), Estonia (2011), Łotwa (2014) i Litwa (2015).

Wprowadzenie wspólnej waluty euro w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii nie przyspieszyło ich wzrostu gospodarczego. Dlatego ekonomiści stwierdzają, że oprócz optymalnych obszarów walutowych mogą jeszcze występować wspólne obszary walutowe, które nie spełniają wszystkich kryteriów optymalnego obszaru walutowego, ale do nich dopiero dążą. Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka faktów.

Po pierwsze, kryzys długu publicznego w Grecji nie jest wynikiem wejścia tego kraju do strefy euro, ale rezultatem „miękkiej” polityki budżetowej, fałszowania statystyk ekonomicznych i nieefektywnego wykorzystania funduszy unijnych. Grecja w ogóle nie powinna się znaleźć w strefie euro, gdyż nie spełniała kryteriów wejścia do tej strefy.

Po drugie, nie można też posługiwać się przykładem Słowacji, w której po wejściu do strefy euro miał przyspieszyć wzrost PKB. W dużej mierze jest to bowiem efekt właściwej polityki gospodarczej tego państwa. Stąd używanie tych przykładów jako dowodów uzyskania korzyści lub poniesienia strat z tytułu przyjęcia wspólnej waluty euro jest nieuprawnione bez pogłębionej analizy społecznych kosztów i korzyści.

Po trzecie, badania CBOS pokazują, że Polacy zmienili zdanie na temat zastąpienia złotego przez euro, co pokazano w tabeli.

Tabela
Stosunek Polaków do przystąpienia do strefy euro

Czy zgodziłby się Pan/Pani na zastąpienie polskiego pieniądza (złotego) wspólną dla wielu państw UE walutą euro?					
Rok	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Nie wiem
2002	35%	29%	13%	9%	14%
2007	19%	25%	26%	20%	10%
2010	15%	26%	24%	25%	10%
2013	10%	19%	26%	38%	7%
2014	9%	15%	27%	41%	8%
2017	6%	16%	27%	45%	6%

Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej i <http://wyborcza.pl/7,75398,21703900,nowy-sondaz-cbos-polacy-chca-unii-europejskiej-ale-nie-euro.html> [dostęp 8.11.2017].

Jak wynika z tabeli, w 2002 r. Polacy w 64% opowiadali się za przyjęciem euro (zdecydowanie tak bądź raczej tak), a w roku 2014 już tylko 24% odniosło się do tego kroku pozytywnie (prawie trzykrotny spadek). Na pytanie, dlaczego tak się stało, powinni odpowiedzieć – po przeprowadzonych badaniach – socjologzy i psychologzy społeczni. Swoją opinię, skąd takie zmiany w poglądach Polaków, przedstawiam jako ekonomista:

1. Ostatni światowy kryzys gospodarczy lat 2007–2012 miał bardzo burzliwy przebieg, ale nie we wszystkich krajach. Problem polega na tym, że w państwach strefy euro obserwowano głębokie spadki PKB: w Irlandii -7,0%, w Niemczech -5,1%, we Włoszech -5,1%. W tym samym czasie w Polsce nastąpił wzrost PKB – w 2009 r. o 1,6%, ale w roku poprzednim o 5,1%, a w 2010 r. o 3,9%. Polacy mieli więc prawo zastanowić się nad tym faktem: jesteś w strefie euro, to notujesz spadek PKB, nie jesteś w strefie euro, to masz wzrost PKB! Ekonomista umie to wyjaśnić, ale te wyjaśnienia niezbyt jasno przedstawiono polskiemu społeczeństwu. W związku z tym spróbuję krótko przeanalizować te fakty poniżej.

2. Banki w strefie euro kupiły od banków amerykańskich pewne produkty finansowe potocznie zwane „toksycznymi aktywami”. Sektory bankowe najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw Europy znalazły się w sytuacji krytycznej do tego stopnia, że np. rząd Irlandii w 2009 r. przeznaczył 30% całego PKB na ratowanie systemu bankowego. W Irlandii oraz w RFN, Wielkiej Brytanii, we Francji i Włoszech pomoc państwa okazała się niezbędna, kryzys był bowiem tak głęboki, że najprawdopodobniej trwałby do dzisiaj (2017 roku). Tutaj ważna uwaga dla nieekonomistów: kryzys wywołały banki USA, gdzie jest waluta krajowa, wprawdzie przyjmowana na całym świecie, ale USA nie należą ani do żadnego optymalnego obszaru walutowego, ani do wspólnego obszaru walutowego. Dokładna analiza tego zjawiska pokazuje, że kraje Europy w dużej mierze uratowała polityka banku strefy euro, czyli Europejskiego Banku Centralnego. W tym samym czasie w Polsce, mimo iż około 75% udziałów w polskim sektorze bankowym miał kapitał zagraniczny, toksycznych aktywów znalazło się bardzo mało, bo około 2% sumy bilansowej całego sektora.
3. W fazie kryzysu złoty polski w stosunku do walut obcych, w tym dolara USA i euro, osłabiał się, co oznaczało, że w handlu zagranicznym polskie towary stawały się tańsze. Oto prosty przykład dla nie ekonomistów: przed kryzysem 1 euro = 4 złote, w czasie kryzysu złoty się osłabia, mimo dobrego wzrostu PKB, ale kurs złotego nie zależy od Polski, tylko kształtuje się na rynku FOREX i 1 euro = 5 złotych.

Założmy, że Polska sprzedaje igły do szycia i pudełko tych igieł kosztuje 4 złote. Co z tego wynika:

- a) przed kryzysem, gdy np. Francuz kupił 10 pudełek igieł, to zapłacił $10 \times 4 \text{ złote} = 40 \text{ złotych}$;
- b) $40 \text{ złotych} : 4 = 10 \text{ euro}$;
- c) po kryzysie $10 \times 4 \text{ złote} = 40 \text{ złotych} : 5 = 8 \text{ euro}$.

W czasie kryzysu Francuz za 10 pudełek igieł kupionych w Polsce zapłacił o 2 euro mniej niż przed kryzysem. Ten przykład pokazuje, co się stało w Polsce w czasie kryzysu. Polskie towary na rynkach zagranicznych taniały, więc zaczął szybko rosnąć eksport, co zwiększało zatrudnienie i w Polsce nie było kryzysu. Niektórzy politycy na tej podstawie wyciągają wnioski, że lepiej mieć swoją walutę, niż wstępować do strefy wspólnej waluty. Jak już raz napisałem, nie można za pomocą przykładów czegokolwiek dowodzić, bo powyższy przykład jest prawdziwy, ale tylko w krótkim okresie. W długim ten efekt nie wystąpi, co będzie przedmiotem rozważań poniżej.

Narodowa i ponadnarodowa polityka monetarna

Wejście Polski czy jakiegokolwiek innego kraju do strefy euro wiąże się z utratą narodowej polityki monetarnej na rzecz polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego¹. Stąd w wielu analizach na temat światowego kryzysu gospodarczego lat 2007–2014 można

¹ Karol Lutkowski, *Od złotego do euro*, Twigger, Warszawa 2004, Elżbieta Wojnicka, *Spoty wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „Ekonomista”, 2002, nr 1; *Ekonomiczne wyzwanie integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa 2014.

spotkać opinię, że Polska łagodnie przeszła przez ten okres, gdyż miała narodową politykę monetarną².

Problem wpływu polityki monetarnej na gospodarkę wiąże się ściśle z koncepcją neutralności pieniądza w gospodarce. W ujęciu monetarystów, którzy swoje poglądy opierają na poglądach Davida Hume'a z 1752 r., ilościowej teorii pieniądza Irvinga Fishera z 1911 r., prawie rynków Jeana Baptiste'a Saya, pieniądz jest jedynie woalem nad realnymi procesami gospodarczymi i nie wpływa na nie. Między sferami realną a pieniężną gospodarki występuje dychotomia, nie oddziałują one na siebie wzajemnie. M. Friedman i A. Schwarz piszą o tym tak:

„Pieniądz jest woalem. «Prawdziwe» siły stanowią zdolności, ich pracowitość i pomysłowość, zasoby, nad którymi panują, forma zorganizowania gospodarczego i politycznego itd. Jak John Stuart Mill napisał przed stuleciem: «W skrócie rzecz ujmując, nie ma w istocie rzeczy bardziej nieistotnej w gospodarczym życiu społeczeństwa niż pieniądz, poza funkcją urządzania pozwalającego zaoszczędzić czas i pracę. Jest on maszyną, która pozwala na szybkie i wygodne dokonanie tego, co i tak byłoby zrobione, chociaż bez niego nie tak szybko i mniej wygodnie; i – jak liczne pozostałe rodzaje maszyn – dopiero wtedy wywiera wpływ istotny i niezależny, gdy nie funkcjonuje należycie». To całkowicie prawdziwe stwierdzenie”.

Pieniądz i ceny zawsze zmieniają się w prawie jednakowym stosunku, pieniądz jest nie tylko neutralny, jest superneutralny, gdyż:

- a) okresy przejściowe między stanami równowagi pieniężnej trwają zaledwie moment;
- b) podaż pieniądza można efektywnie kontrolować i działa na nią niewiele tylko sprzężeń zwrotnych związanych ze zmianami cen i dochodu nominalnego;
- c) dyskrejonalne kierowanie pieniądzem nie ma znaczącego wpływu na produkcję, zatrudnienie i realną stopę procentową, wobec czego powinno się ją zastąpić regułą rządzącą wzrostem ilości pieniądza³.

Analiza funkcjonowania pieniądza w gospodarce pokazuje, że zwiększenie ilości pieniądza w obiegu w długim okresie nie wpływa na wzrost gospodarczy mierzony wzrostem PKB. Stąd już tylko jeden krok do stwierdzenia, że państwa, rządy, społeczeństwa powinny być zainteresowane niską inflacją, bo tylko ona może zapewnić szybki rozwój gospodarczy w długim okresie. Historia gospodarcza świata jednak pokazuje, że stabilność cen może nie wystarczać, aby zapewnić stabilizację gospodarczą. Dotychczasowe doświadczenia są pełne przykładów kryzysów gospodarczych i finansowych, które nie były poprzedzone wystąpieniem presji inflacyjnej. I odwrotnie, wielu okresom deflacji, wynikającej ze wzrostu produktywności, towarzyszył szybki wzrost gospodarczy⁴.

Stąd uważam, że twierdzenie, jakoby rezygnacja z narodowej polityki monetarnej na rzecz ponadnarodowej polityki monetarnej stanowiła stratę, jest niczym nieuzasadnione w długim

² Elżbieta Czarny, Paweł Folfas, Katarzyna Śledziwska, Bartosz Witkowski, *Wpływ integracji monetarnej na wymianę towarową w warunkach kryzysu gospodarczego NBP*, „Materiały i Studia” (Instytut Ekonomiczny), 2013, nr 300.

³ Mark Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 694.

⁴ William R. White, *Czy stabilność cen wystarcza*, „Studia i Materiały” (NBP), 2006, nr 211, s. 4.

okresie. Nie da się też logicznie udowodnić, że obniża standard życia, bo w długim okresie jest wręcz przeciwnie.

Synchronizacja cykli koniunkturalnych a wejście Polski do strefy euro

Analitycy NBP w swoim raporcie *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*⁵, słusznie stwierdzają: „Doświadczenia ostatniego kryzysu wskazują jednak, że scenariusz przyspieszenia tempa wzrostu PKB należy traktować wyłącznie jako szansę związaną z przyjęciem wspólnej waluty. Okazało się, że w wyniku fragmentacji rynków finansowych (...) w części krajów strefy euro obserwowane było zwiększenie amplitudy wahań aktywności gospodarczej. Ponadto analiza tendencji od momentu powstania strefy euro pokazuje, że integracja rynków finansowych oraz spadek stóp procentowych po przyjęciu euro niosą ryzyko narastania nierównowag makroekonomicznych, np. w postaci bańki na rynku nieruchomości. Powyższe obserwacje pokazują, że szacunki bilansu korzyści i kosztów przyjęcia euro są obciążone zdecydowanie większą niepewnością, niż sądzono przed kryzysem (por. także Ministerstwo Finansów 2014). W tym kontekście scenariusz przyspieszonego wzrostu po przyjęciu wspólnej waluty powinno się traktować jako szansę, którą należy umieć wykorzystać”⁶.

Mając to na uwadze, w 2017 r. musimy analizować wyzwania, jakie czekają Polskę w kontekście sprawnego funkcjonowania w strefie euro, którymi są:

- a) proces zbliżania się poziomu życia w Polsce do takiego poziomu życia w krajach wysoko rozwiniętych UE, co nazywamy procesem konwergencji;
- b) doskonalenie analizy społecznych kosztów i korzyści w realizacji publicznych inwestycji i podziału środków budżetowych na szczeblu centralnym i samorządowym;
- c) zwiększanie udziału sektora usług, szeroko ujmowanego, w wytwarzaniu PKB⁷.

Nie ulega wątpliwości, że wstąpienie dowolnego kraju do strefy wspólnej waluty musi się odbywać w warunkach synchronizacji cykli koniunkturalnych. Zasady funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej opierały się na współistnieniu wspólnej polityki pieniężnej i zdecentralizowanej polityki fiskalnej i gospodarczej. Powodowało to określone napięcia i nierównowagi ekonomiczne w strefie euro, co mogło doprowadzać do desynchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach strefy euro. Przyjęto jednak „ciche” założenie, że jeżeli wspólna polityka monetarna nie zapewni równowagi makroekonomicznej w całej strefie euro, to zdecentralizowane narodowe polityki fiskalna i gospodarcza **zamortyzują te szoki**. Chodzi tutaj właśnie o reakcje na zmiany światowych cen energii i żywności, o czym już pisałem. Teoretycznie tak powinno być, ale przykład Grecji pokazał, że kraje strefy euro mogą prowadzić politykę budżetową „rozpasanego konsumpcjonizmu”, co doprowadziło do kryzysu długu publicznego nie tylko w Europie, ale i na świecie. Dlatego też zdecydowano się na cały szereg działań w UE w celu zbliżenia narodowych polityk fiskalnych, takich jak np.:

⁵ *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* – www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf [dostęp 25.11.2017].

⁶ Tamże, s. 117.

⁷ Tamże, s. 118.

- wzrost dyscypliny fiskalnej w krajach członkowskich (tzw. semestr europejski⁸, reforma Paktu stabilności i wzrostu, dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, pakt fiskalny, dwupak);
- zmniejszenie ryzyka generowanego przez niewłaściwą politykę gospodarczą w pozostałych sferach (procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, Pakt euro plus);
- stworzenie mechanizmów zarządzania i finansowania kryzysowego (programy dostosowań makroekonomicznych, dwupak, plan skupu obligacji rządowych krajów strefy euro (Outright Monetary Transactions, OMT) przez Europejski Bank Centralny;
- dostosowanie stopnia integracji sieci bezpieczeństwa finansowego do stopnia integracji rynków finansowych w UE – Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESAs), Europejska Rada do spraw Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB) oraz zmiana regulacji sektora bankowego (pakiet regulacyjny CRDIV/CRR);
- poprawa efektywności podejmowania decyzji dotyczących strefy euro (wzmocnienie praktycznej roli eurogrupy)⁹.

Są już pierwsze efekty tych działań, szczególnie w zakresie integracji finansowej. Utworzono:

- 1) Europejskie Urzędy Nadzoru, odpowiedzialne za ustanawianie wspólnych standardów oraz praktyk regulacyjnych i nadzorczych dla sektora finansowego UE, a także rozstrzyganie (w drodze mediacji) sporów między właściwymi organami krajowymi.
- 2) Europejską Radę do spraw Ryzyka Systemowego, tj. wprowadzono nadzór makroostrożnościowy jako nowy element sieci bezpieczeństwa finansowego oraz – zgodnie z jej zaleceniem – organy odpowiedzialne za politykę makroostrożnościową na szczeblu krajowym.
- 3) unię bankową, składającą się z jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervisory Mechanism, SSM) oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM).
- 4) jednolity mechanizm gwarantowania depozytów (Single Deposit Guarantee Scheme, SDGS).

Ponadto dokonano harmonizacji regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego (w odniesieniu do działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków), a także funkcjonowania i finansowania funduszy gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej¹⁰.

Na podstawie analizy działania obszarów wspólnej waluty, jak też doświadczeń krajów członkowskich możemy wskazać wnioski dla Polski w związku z jej wejściem do strefy euro z punktu widzenia uwarunkowań i badań naukowych znanych w 2015 roku.

⁸ Semestr europejski jest rocznym cyklem koordynacji polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.

⁹ *Ekonomiczne wyzwania...*, dz. cyt.

¹⁰ Tamże, s. 102–104.

Po pierwsze, przystąpienie Polski do strefy euro jest dzisiaj **niemożliwe z przyczyn politycznych, a nie ekonomicznych**. W Sejmie nie ma bowiem większości konstytucyjnej do zmiany Konstytucji RP w kontekście wejścia Polski do obszaru wspólnej waluty euro.

Po drugie, w życiu społecznym i gospodarczym występują zjawiska schizofrenii politycznej i braku wiedzy ekonomicznej:

- A. Schizofrenia polityczna polega na tym, że duża grupa polityków, mająca ponad 40-procentowe poparcie społeczne, domaga się większego wpływu Polski na działania Unii. Większy wpływ mają jednak kraje strefy euro, a pozostałe nie są dopuszczane do głównego stołu. Euro mają już Słowacja, Estonia, Łotwa i Litwa, a Polska z własnej woli pozostaje na marginesie działań unijnych. Jest to swoisty izolacjonizm.
- B. Brak wiedzy ekonomicznej polityków nie pozwala im podejmować racjonalnych decyzji. Z jednej strony chcą niskich stóp procentowych, z drugiej sprzeciwiają się wejściu Polski do strefy euro. Zadanie arytmetyczne jest banalne: stopa referencyjna NBP (maj 2017 r.) wynosi 1,5%, stopa referencyjna EBC (maj 2017 r.) – 0,05%. W strefie euro mamy stopy krótkookresowe (i nie tylko) 30 razy mniejsze. Co to oznacza? W Polsce, zamiast około 60 banków dużych i średnich, działać będzie ponad 2000 banków, a konkurencja między nimi będzie tak silna, że oprocentowanie kredytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego będzie niskie do tego stopnia, że szybko wzrosną PKB i dobrobyt społeczny. Ale jak wynika z przytoczonych badań CBOS, Polacy o tym nie wiedzą, bo trudno uwierzyć w tezę, że w Polsce ludzie nie chcą poprawy standardu życia, co jest możliwe chociażby z powodu łatwego dostępu do uzyskania kredytu i jego niskiego oprocentowania w całej strefie euro.

Po trzecie, nie wchodząc w skomplikowane obliczenia, można stwierdzić, że obecnie (październik 2017 r.) Polska spełnia wszystkie, określone w traktacie z Maastricht, kryteria (fiskalne i monetarne) dla kraju, który chce wejść do strefy euro.

Po czwarte, wejście Polski do strefy euro może się odbyć nie tylko poprzez uchylenie etapu derogacji, ale również poprzez przyjęcie reżimu izby walutowej (systemu kasy walutowej), po angielsku nazywanej *currency board*. Nie jest to nowy pogląd, ale może warto do niego wrócić.

Wejście Polski do obszarów wspólnej waluty poprzez przyjęcie reżimu *currency board*

Do strefy wspólnej waluty euro można wejść poprzez:

- 1) *currency board*;
- 2) zniesienie derogacji;
- 3) jednostronną „euroizację”, która nigdy nie była akceptowana prawnie.

W 2001 r. zwolennikami jednostronnej euroizacji, czyli wprowadzenia euro zamiast złotego, byli Andrzej Bratkowski (dzisiaj członek Rady Polityki Pieniężnej), Jacek Vincent Rostowski (wówczas minister finansów), Jan Rokita (ówczesny szef Urzędu Rady Ministrów). Dzisiaj

jest to niemożliwe, gdyż Europejski Bank Centralny uważa, że kraj wstępujący do strefy euro musi spełnić warunki konwergencji. Jednakże Watykan, San Marino i Monako, kraje niebędące członkami UE, po porozumieniu z UE zastosowały euroizację i na ich terytorium prawo funkcjonuje waluta euro. Z kolei Andora, Czarnogóra i Kosowo zastosowały jednostronną euroizację bez zgody UE, ale mimo to na ich terytorium też funkcjonuje waluta euro.

W Polsce termin *currency board*, a właściwie *currency board arrangement*, tłumaczy się jako zarząd walutą bądź system zarządu walutą, system izby walutowej oraz system kasy walutowej.

Co to jest *currency board*? Jest to system sztywnego kursu walutowego, przyjęty na podstawie konstytucji, ustawy bądź tylko rozporządzenia Rady Ministrów, a nie poprzez zmiany w konstytucji czy decyzje banku centralnego. Wprowadza się sztywny kurs waluty krajowej do określonej waluty, np. do euro, **bez żadnego pasma wahań**. Oznacza to, że bank centralny nie będzie już prowadzić niezależnej polityki monetarnej oraz utraci funkcje pożyczkodawcy ostatniej szansy bądź niezależnego emitenta pieniądza krajowego, wreszcie, nowa emisja pieniądza krajowego będzie możliwa tylko wtedy, gdy **wzrośnie poziom rezerw walutowych**.

Jest to *currency board* z XIX wieku. Współcześnie takie kraje jak Argentyna czy Bułgaria (członek UE) stosują nowoczesny system izby walutowej, który jest bardziej elastyczny i alternatywny w stosunku do tego systemu z XIX wieku. W Bułgarii system ten został wprowadzony w warunkach **hiperinflacji**, zgodnie z sugestią Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹¹.

Dzisiaj w Polsce nie mamy wysokiej inflacji i można zadać pytanie: dlaczego – ewentualnie – powinniśmy wprowadzić *currency board*. Przemawiają za tym dwa argumenty:

- 1) nie ma utraty suwerenności narodowej polityki monetarnej, jest tylko jej ograniczenie;
- 2) zastosowanie przez Polskę systemu izby walutowej stanowiłoby przedpole do zamiany złotego na euro w stosunkowo krótkim okresie, gdyż polskie społeczeństwo przekonałoby się o korzyściach takiego rozwiązania. Narodowy Bank Polski mógłby w umowie z UE ustalić centralny kurs złotego do euro na poziomie 4,0 i bronić tego kursu nie tylko za pomocą poziomu rezerw walutowych.

Wnioski

Wejście Polski do strefy euro poprzez zniesienie etapu derogacji powinno nastąpić tak szybko jak to możliwe. Proces ten może mieć charakter etapowy, np. pierwszy etap polegałby na wprowadzeniu systemu izby walutowej, co uświadomiłoby Polakom korzyści z przyjęcia euro. Dzisiaj edukacja ekonomiczna społeczeństwa jest na bardzo niskim poziomie i różnego rodzaju zakłócenia ekonomiczne w strefie euro powodują w społeczeństwie strach przed wejściem do tej strefy.

¹¹ Izabela D. Tymoczko, *Analiza porównawcza systemów kursu walutowego*, „Materiały i Studia” (NBP), 2013, nr 287.

Jak zawsze, tak i w tym przypadku fundamentalną konkluzją tego typu rozważań jest postulat konsekwentnego podnoszenia jakości **edukacji ekonomicznej** Polaków. Bez niej nie-
możliwy będzie w Polsce wzrost standardu życia do poziomu zachodniej Europy.

Literatura uzupełniająca

Bartkowiak Ryszard, *Pieniądz w gospodarce. Zarys teorii pieniądza*, [w:] Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (red.), *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002

Czarny Elżbieta, Folfas Paweł, Śledziewska Katarzyna, Witkowski Bartosz, *Wpływ integracji monetarnej na wymianę towarową w warunkach kryzysu gospodarczego NBP*, „Materiały i Studia” (Instytut Ekonomiczny), 2013, nr 300

Ekonomiczne wyzwanie integracji Polski ze strefą euro, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014

Friedman Milton, Schwarz Anna J., *A monetary history of the United States, 1867–1960*, Princeton University Press, Princeton 1971

Keynes John M., *Ogólne teorie zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1956

Tymoczko Izabela D., *Analiza porównawcza systemów kursu walutowego*, „Materiały i Studia”, 2013, nr 287

Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie

Agnieszka Florczak*

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie:

- 1) ogólnej charakterystyki kryzysu migracyjnego w Europie w latach 2015–2017 oraz udowodnienie tezy, że europejski kryzys uchodźczy jest konsekwencją globalnego kryzysu;
- 2) antykryzysowych działań podejmowanych przez Unię Europejską;
- 3) stosunku rządów Ewy Kopacz i Beaty Szydło do mechanizmu relokacji i przesiedleń.

Kluczowe wnioski z przeprowadzonej analizy dotyczą rezultatów negatywnego stosunku obecnego rządu Polski do przyjmowania uchodźców w ramach mechanizmu relokacji i przesiedleń. Należą do nich:

- 1) skutki społeczne w postaci powstałego w społeczeństwie lęku przed atakami terrorystycznymi i przyjmowaniem uchodźców;
- 2) konsekwencje prawne ze strony Unii Europejskiej – wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

* Dr Agnieszka Florczak – politolog, absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego i Szkoły Praw Człowieka przy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Od 2003 r. adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, obecnie w Zakładzie Badań nad Konfliktami i Przemocą Polityczną. Specjalistka w problematyce ochrony praw człowieka, działalności organizacji międzynarodowych oraz ruchach uchodźczych. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

- 3) straty wizerunkowe (postrzeganie Polski przez część państw członkowskich jako państwa naruszającego wartości, na których opiera się UE, oraz niesolidarnego w obliczu kryzysu);
- 4) straty polityczne w postaci obniżenia pozycji negocjacyjnej Polski w instytucjach unijnych.

Uchodźcy i imigranci – uwagi terminologiczne

Migrację możemy zdefiniować jako formę mobilności przestrzennej, oznaczającą przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania¹. Migrantem zatem będzie osoba zmieniająca miejsce zamieszkania² (niezależnie od przyczyn, które to wywołały). Pojęcie to obejmuje zarówno imigrantów (osoby, które przybyły z zagranicy do innego kraju w celu osiedlenia się³, jak i emigrantów (osoby, które opuściły swój kraj w celu osiedlenia się w innym państwie⁴). Wśród różnych typów migrantów wyróżnić możemy kategorię uchodźców. Jeśli przyjmiemy klasyczną typologię migracji, w ramach której wyróżnimy migracje dobrowolne (uwarunkowane ekonomicznie) i przymusowe (uwarunkowane m.in. politycznie), migranci ekonomiczni zaliczani będą do pierwszej kategorii, uchodźcy natomiast do drugiej kategorii osób zmieniających miejsce zamieszkania.

W prawie międzynarodowym podstawowym dokumentem, w którym zdefiniowano pojęcie uchodźcy, jest genewska Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. wraz z Protokołem nowojorskim z 1967 roku⁵. Zgodnie z art. 1A uchodźcą jest każda osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”⁶. Konwencja, oprócz definicji uchodźcy, określa z jednej strony prawa uchodźców, z drugiej – zobowiązania państw przyjmujących uchodźców. Podstawą ochrony cudzoziemca w tej konwencji jest nadanie statusu uchodźcy. System ochrony stworzony na gruncie konwencji opiera się na zasadzie *non-refoulement*, która oznacza zakaz cofnięcia lub wydalenia cudzoziemca do kraju, w którym jego życiu lub wolności groziłoby niebezpieczeństwo, oraz jednocześnie obowiązek przyjęcia uchodźcy na granicy w celu rozpatrzenia zasadności wniosku o nadanie statusu uchodźcy⁷. Obecnie w prawie europejskim funkcjonuje, oprócz statusu uchodźcy, pojęcie ochrony uzupełniającej. Jest ona udzielana cudzoziemcom, którzy

¹ Zob. <http://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/migracje.html> [dostęp 20.08.2017].

² Zob. <https://sjp.pl/migrant> [dostęp 20.08.2017].

³ Zob. <https://sjp.pl/imigrant> [dostęp 20.08.2017].

⁴ Zob. <https://sjp.pl/emigrant> [dostęp 20.08.2017].

⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U., 1991, nr 119, poz. 515 oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz.U., 1991, nr 119, poz. 517.

⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców..., dz. cyt.

⁷ Szerzej na temat zasady *non-refoulement* zob. Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press Oxford 1998, s. 117–170; Roberta Mungianu, *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, „Cambridge Studies in European Law and Policy”, Cambridge University Press, 2016.

nie otrzymali statusu uchodźcy, ale ze względu na możliwość doznania poważnej krzywdy w państwie pochodzenia lub stałego zamieszkania (np. stosowania tortur czy niehumanitarnego, poniżającego traktowania bądź karania lub konieczności przebywania na terytorium objętym konfliktem zbrojnym) nie mogą zostać do niego odesłani. Status uchodźcy i ochrona uzupełniająca stanowią zatem dwie formy ochrony międzynarodowej; stąd obecnie coraz częściej posługujemy się terminem „cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową”.

Podsumowując, imigranci ekonomiczni klasyfikowani będą generalnie jako migranci dobrowolni, zmieniający miejsce zamieszkania w związku z poszukiwaniem pracy lub chęcią podjęcia nauki i mogący powrócić do kraju pochodzenia. Cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową opuszczają kraj pochodzenia z powodu prześladowań, konfliktów zbrojnych, naruszeń praw człowieka i nie mogą do tych państw powrócić z powodu grożącego im tam niebezpieczeństwa.

Kryzys migracyjny w Europie

Warto podkreślić, że kraje Europy Zachodniej doświadczają zwiększonego napływu cudzoziemców nie po raz pierwszy w powojennej historii. W latach 50., 60. i pierwszej połowie lat 70. przez Europę przetaczały się fale migracyjne związane z zakończeniem drugiej wojny światowej, procesami dekolonizacji, rekrutowaniem cudzoziemskich robotników niezbędnych dla rozwoju ekonomicznego wolnorynkowych gospodarek, a także przyjmowaniem osób poszukujących ochrony. Rekordową liczbę wnioskodawców odnotowano w 1992 r., kiedy to w państwach Europy Zachodniej złożono ponad 690 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy, z czego ponad 438 tys. w Republice Federalnej Niemiec⁸. W konsekwencji państwa europejskie wprowadziły szereg restrykcyjnych rozwiązań prawnych mających ograniczyć dostęp do azylu i zniechęcić cudzoziemców do ubiegania się o międzynarodową ochronę. Skutkiem było także stopniowe wprowadzenie polityki azylowej realizowanej na szczeblu Unii Europejskiej.

Zwiększony napływ do państw członkowskich UE cudzoziemców poszukujących ochrony jest konsekwencją globalnego kryzysu. Z corocznego raportu *Global Trends*, przygotowywanego przez wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR), wynika, że w 2016 r. liczba osób przymusowo przesiedlonych w skali globalnej wyniosła 65,6 mln, z czego uchodźcy stanowili 22,5 mln, osoby wewnętrznie przesiedlone (w granicach państwa pochodzenia) – 40,3 mln, a osoby ubiegające się o status uchodźcy – 2,8 mln. Warto podkreślić, że 84% uchodźców znajduje schronienie w krajach słabo lub średnio rozwiniętych, co jest konsekwencją braku globalnych rozwiązań udzielania ochrony uchodźcom oraz geograficznego rozmieszczenia konfliktów (z regionami objętymi konfliktami sąsiadują najczęściej kraje słabo rozwinięte). Obecnie najwięcej osób przymusowo przesiedlonych pochodzi z Syrii – łącznie około 12 mln uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych. Najwięcej uchodźców przyjęły: Turcja (2,9 mln), Pakistan (1,4 mln), Liban (1,0 mln), Iran (979 400), Uganda (940 800), Etiopia (791 600)⁹. W ciągu ostatniej dekady liczba cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony w państwach UE systematycznie wzrastała z około 200 tys. w 2006 r. do około 1,3 mln w latach 2015–2016. Od roku 2016 obserwujemy spadek liczby wnioskodawców.

⁸ *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*, UNHCR, Warszawa 2000, aneks 9, s. 355–357.

⁹ Pełny tekst raportu: *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, UNHCR – www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html [dostęp 21.08.2017].

W 2016 r. najwięcej wniosków złożyli obywatele Syrii, Afganistanu, Iraku, Pakistanu, Nigerii i Iranu. Co ciekawe, w 2015 r. wysoką liczbę wniosków złożyli obywatele Albanii i Kosowa¹⁰. Największą liczbę aplikantów przyjęły: Republika Federalna Niemiec, Włochy, Francja, Grecja, Austria, Wielka Brytania. Rekordową liczbę wniosków w skali światowej otrzymała RFN (722 400), wyprzedzając znacząco Stany Zjednoczone (262 000), Włochy (123 000) i Turcję (78 600)¹¹.

Analiza przedstawionych danych statystycznych wskazuje, że obecnie mamy do czynienia z mieszanymi ruchami migracyjnymi na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Z jednej strony napływają cudzoziemcy wymagający bezspornie międzynarodowej ochrony (Syryjczycy, Erytrejczycy), z drugiej – cudzoziemcy, których sytuacja w kraju pochodzenia jest bardziej złożona (Afgańczycy, Pakistańczycy, Libijczycy), oraz poszukujący lepszych warunków ekonomicznych, niekwalifikujący się tym samym do objęcia jakąkolwiek formą ochrony międzynarodowej (Kosowarze, Macedończycy, Serbowie)¹². Jednocześnie należy podkreślić, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożony przez cudzoziemca, musi być rozpatrzony indywidualnie, nawet jeśli zachodzi podejrzenie, że nastąpiło nadużycie procedur azylowych w celu legalizacji pobytu motywowanego czynnikami ekonomicznymi.

Reakcja Unii Europejskiej na kryzys migracyjny

Polityka azylowa jest jedną z najmłodszych polityk Unii. Jako polityka wspólnotowa pojawiła się dopiero w traktacie amsterdamskim (podpisanym w 1997 r., wszedł w życie w 1999 roku)¹³. Obecne podstawy prawne polityki azylowej możemy odnaleźć w artykule 67 ustęp 2 i artykule 78 Traktatu o funkcjonowaniu UE¹⁴ oraz artykule 18 Karty praw podstawowych¹⁵. Nie wdając się w szczegółową analizę polityki azylowej UE, możemy przyjąć, że ma ona na celu „zharmonizowanie procedur azylowych państw członkowskich przez wprowadzenie wspólnego systemu azylowego, co pozwoli na przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz na zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*”¹⁶. Polityka ta opiera się na zasadzie solidarności między państwami członkowskimi¹⁷.

Do czasu kryzysu migracyjnego w 2015 r. UE wypracowała szereg instrumentów harmonizujących politykę azylową i imigracyjną. Europejska polityka migracji obejmowała dziedziny

¹⁰ Figure 2: Countries of citizenship of (non-EU) asylum seekers in the EU-28 Member States, 2015 and 2016 (thousands of first time applicants) – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics [dostęp 21.08.2017].

¹¹ Global Trends..., dz. cyt.

¹² Maciej Duszczyk, *Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?* „Biuletyn Instytutu Zachodniego” (seria specjalna – Uchodźcy w Europie), 2015, nr 205, s. 3 – www.iz.poznan.pl [dostęp 21.08.2016].

¹³ Pierwsze regulacje dotyczące polityki azylowej w prawie pierwotnym pojawiły się w traktacie z Maastricht. Polityka azylowa umieszczona została w trzecim filarze, który zachował formę współpracy międzyrządowej, co w praktyce oznaczało, że kompetencje organów wspólnotowych były bardzo niewielkie, a sama polityka była kształtowana i realizowana przede wszystkim przez państwa członkowskie.

¹⁴ Por. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 47).

¹⁵ Artykuł 18 Karty praw podstawowych (Dz.U. C 83 z 30.03.2010, s. 389) gwarantuje prawo do azylu.

¹⁶ Zob. www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.12.2.html [dostęp 19.08.2017].

¹⁷ Por. artykuł 67 ustęp 2 oraz artykuł 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

legalnej i nielegalnej migracji, ochrony granic, wiz, wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz wymiar zewnętrzny. W roku 2014 zaczął także funkcjonować Fundusz na rzecz azylu, migracji i integracji, wspierający państwa członkowskie w skutecznym zarządzaniu przepływami migracyjnymi. Z kolei w 2010 r. powołano Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, którego zadaniem jest pomoc państwom we wdrażaniu Wspólnego europejskiego systemu azylowego.

W obliczu kryzysu z roku 2015 działania podejmowane w ramach wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej okazały się jednak niewystarczające. Jednym z największych wyzwań stojących przed instytucjami UE i państwami członkowskimi w jego początkowej fazie było uszczelnienie granic zewnętrznych i poddanie większej kontroli ruchów migracyjnych, tak aby przywrócić skuteczne zarządzanie granicami, a tym samym stabilność w strefie Schengen. Niekontrolowany przepływ obywateli państw trzecich doprowadził do zakłóceń w funkcjonowaniu tej strefy i przywrócenia kontroli na niemieckich, austriackich, słoweńskich, węgierskich, szwedzkich i norweskich granicach wewnętrznych. W maju 2015 r. Komisja Europejska, niejako odpowiadając na potrzebę wprowadzenia rozwiązań obejmujących różne aspekty kryzysu migracyjnego, przyjęła dokument zatytułowany *Europejski program w zakresie migracji*, w którym przedstawiła plan natychmiastowych działań oraz propozycję europejskiej polityki zarządzania migracjami¹⁸. W komunikacie do Parlamentu Europejskiego z grudnia 2015 r. Komisja zwróciła uwagę, że liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy wyniosła 1,5 mln, co oznaczało znaczny wzrost w porównaniu do lat 2009–2014 (około 800 tys.)¹⁹. Największa liczba migrantów docierała do Europy przez Morze Śródziemne (716 tys.) i Bałkany Zachodnie (667 tys.).

W związku z tym palącym wyzwaniem stała się kwestia relokacji uchodźców z państw dotkniętych największym napływem (Włoch, Grecji, Węgier). Decyzje w tej sprawie zapadły na posiedzeniach Rady 14 i 22 września 2015 roku²⁰. Na podstawie pierwszej z nich z Włoch i Grecji miało być relokowanych 40 tys. osób „wymagających w sposób oczywisty ochrony międzynarodowej” (24 tys. z Włoch i 16 tys. z Grecji), na podstawie drugiej decyzji 120 tysięcy. Decyzja z 22 września nie uzyskała poparcia Czech, Węgier, Słowacji i Rumunii. Ponadto Słowacja i Węgry zaskarżyły ją do Trybunału Sprawiedliwości. We wrześniu 2017 r. Trybunał oddalił skargi przeciwko tymczasowemu mechanizmowi obowiązkowej relokacji osób, które ubiegają się o ochronę międzynarodową, uznając, że mechanizm ten stanowi skuteczne narzędzie reagowania na kryzys migracyjny w Grecji i we Włoszech²¹.

¹⁸ *Europejski program w zakresie migracji*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2015) 240 final, Bruksela, 13.05.2015. Szerzej na temat programu zob. Jolanta Szymańska, *Unijna strategia wobec kryzysu uchodźczego*, [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk, Jolanta Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa 2017.

¹⁹ Ósme sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen, 1 maja – 10 grudnia 2015 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2015) 675 final/2, Bruksela, 24.02.2016. s. 2–3.

²⁰ Por. decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 239 z 15.09.2015) oraz decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 248 z 24.09.2015).

²¹ Komunikat prasowy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nr 91/17 z dnia 6 września 2017 roku. Zob. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091pl.pdf> [dostęp 2.10.2017].

W marcu 2016 r. Unia Europejska zawarła z Turcją porozumienie, na mocy którego Turcja zgodziła się na szybkie odsyłanie wszystkich migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, przedostających się z jej terytorium do Grecji, a także przyjęcie z powrotem wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na tureckich wodach. Jednocześnie założono, że „każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE”²². Pierwszeństwo zagwarantowano migrantom, którzy nie wjechali uprzednio nielegalnie do UE ani nie podejmowali takich prób. Ustalono także maksymalny limit przesiedleń na 54 tys. osób.

W praktyce decyzje Rady Europejskiej z września 2015 r. dotyczące relokacji okazały się jednymi z najbardziej kontrowersyjnych działań podejmowanych w celu rozwiązania kryzysu migracyjnego.

Stosunek władz Polski do mechanizmu relokacji

Zasadnicze zmiany w sytuacji migracyjnej Polski przyniósł rok 1990. Z kraju niegdyś typowo emigracyjnego Polska przekształca się w kraj o charakterze emigracyjno-imigracyjnym, przy czym w kolejnych dekadach liczba emigrantów nadal będzie przewyższała liczbę imigrantów. Na początku lat 90. Polska stała się krajem regularnie przyjmującym uchodźców. Skala napływu do Polski cudzoziemców poszukujących ochrony pozostaje jednak niewielka, szczególnie jeśli porównać ją z parametrami w krajach Europy Zachodniej (zob. wykres).

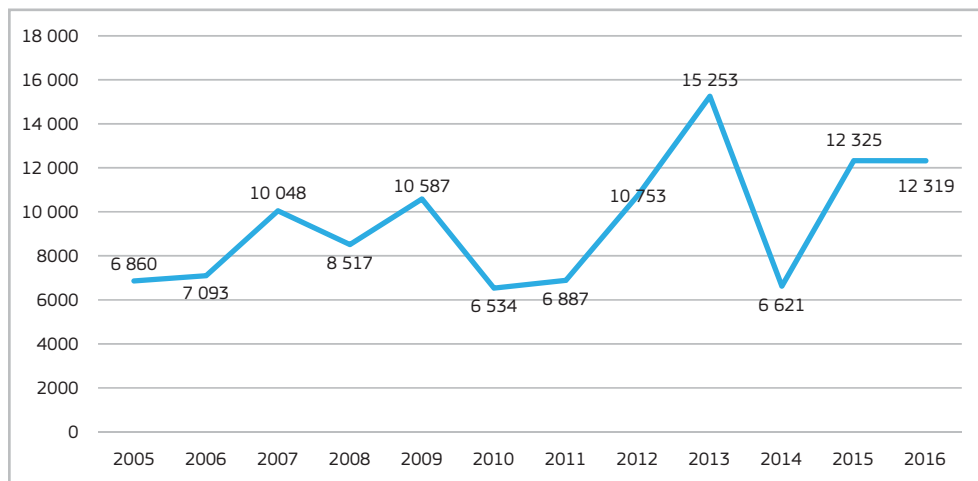
Jak wynika z danych przedstawionych w wykresie, Polska nie doświadczyła wzmożonego napływu cudzoziemców poszukujących ochrony w czasie kryzysu migracyjnego 2015–2017. W roku 1991 Polska ratyfikowała Konwencję dotyczącą statusu uchodźców i Protokół nowojorski.

Jednym z kluczowych i jednocześnie jednym z najbardziej kontrowersyjnych instrumentów redefiniowanej polityki azylowej UE był system relokacji cudzoziemców poszukujących ochrony z państw doświadczających największego napływu. Polska znalazła się w grupie krajów, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej, sceptycznie nastawionych do mechanizmu relokacji. Jak zauważają Konrad Pędziwiatr i Agnieszka Legut, rząd E. Kopacz, desygnowanej na premiera 15 września 2014 r., „nie wziął aktywnego udziału w kształtowaniu rzeczonoj strategii, przyjmując postawę w znacznym stopniu reaktywną. Kontestowano niektóre z proponowanych założeń, by (...) ostatecznie podjąć decyzję o zaangażowaniu się – na swoich wstrzeżliwych warunkach – w realizację unijnej strategii”²³.

²² Szerzej na temat porozumienia zob. www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/. W związku z porozumieniem modyfikacji uległa decyzja Rady (UE) 2015/1601 (por. decyzja Rady (UE) 2016/1754 z dnia 29 września 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/1601 ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 82).

²³ Konrad Pędziwiatr, Agnieszka Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*, [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk, Jolanta Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie...*, dz. cyt., s. 679.

Wykres
Liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez cudzoziemców w Polsce w latach 2005–2016^a



^a Uwzględniono także liczbę osób niepełnoletnich towarzyszących wnioskodawcom objętych tymi wnioskami.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Dyskusja na temat zmian w polityce azylowej UE i przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu zbiegła się w Polsce w 2015 r. z kampaniami wyborczymi – prezydencką i parlamentarną – co generalnie nie sprzyjało merytorycznej debacie o zaangażowaniu naszego kraju w mechanizm relokacji. Rząd E. Kopacz uznał konieczność „zdecydowanej, skoordynowanej i kompleksowej odpowiedzi Unii Europejskiej”²⁴ na zaistniały kryzys. W wielu oficjalnych wypowiedziach premier pojawiały się odniesienia do zasady solidarności z jednej strony wobec uchodźców, z drugiej – wobec państw UE doświadczających wzmożonego napływu cudzoziemców poszukujących ochrony²⁵. Ostatecznie rząd podjął decyzję o przystąpieniu do unijnego mechanizmu przesiedleń i relokacji, deklarując przyjęcie dość symbolicznej liczby około 11 tys. uchodźców²⁶. Jednocześnie krytykował zasady przydziału kwot w ramach relokacji i przesiedleń (klucz dystrybucyjny), obligatoryjność mechanizmu czy nieuwzględnienie w prognozach unijnych możliwości zwiększonego napływu uchodźców z kierunku wschodniego (głównie Ukrainy). Postulował przyjęcie zasady dobrowolności przy programach relokacji i przesiedleń²⁷ oraz tymczasowość samego rozwiązania.

²⁴ Stanowisko rządu wobec europejskiego programu w zakresie migracji przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 9 czerwca 2015 r., cyt. za: Konrad Pędziwiatr, Agnieszka Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*, dz. cyt.

²⁵ Por. np. wystąpienie w trakcie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu 16 września 2015 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 16 września 2015 roku – http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter7.nsf/0/A8CA0F4060DE3B1CC1257EC200722812/%24File/100_a_ksiazka.pdf [dostęp 23.08.2017]; wystąpienie premier Ewy Kopacz z 20 września 2015 r., zob. www.youtube.com/watch?v=cl2MIFZTr3k [dostęp 27.08.2017].

²⁶ Opinia publiczna była informowana o możliwości przyjęcia około 7 tys. uchodźców. W praktyce rząd zadeklarował wyższą liczbę. Por. Konrad Pędziwiatr, Agnieszka Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*, dz. cyt., s. 680–681.

²⁷ Stanowisko rządu wobec europejskiego programu migracji..., dz. cyt.

Biorąc pod uwagę liczby uchodźców przesiedlanych i relokowanych do Polski, należy uznać, że nasz wkład w mechanizm relokacji miał być raczej niewielki. Pozwalało to jednak utrzymać na arenie międzynarodowej wrażenie, że Polska uczestniczy w rozwiązywaniu kryzysu i realizuje unijną zasadę solidarności. Warto także zauważyć, że rząd E. Kopacz postulował intensyfikację działań na granicach zewnętrznych UE i poza jej obszarem, popierając działania operacyjne na Morzu Śródziemnym, ściślejszą współpracę mającą na celu ochronę granic zewnętrznych, walkę z przemytem ludzi oraz udzielenie pomocy uchodźcom przebywającym w obozach na terytorium Syrii, Libanu, Jordanii.

Kontrowersje w sprawie uczestnictwa Polski w mechanizmie relokacji i przesiedleń uwidoczniły się z całą siłą w kampaniach wyborczych w 2015 r. (prezydenckiej i parlamentarnej). Zdecydowanymi oponentami przyjmowania uchodźców byli przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości, ugrupowania Kukiz '15 oraz bloku wyborczego Janusza Korwina-Mikkego. W debatach pojawiało się wiele argumentów antyimigranckich, wykorzystywanych w celu zdobycia jak najszerzego poparcia. Jednocześnie otwarcie łączono problematykę napływu uchodźców i imigrantów z zagrożeniem terrorystycznym, kulturowym i zdrowotnym²⁸.

W przeprowadzonych w 2015 r. wyborach parlamentarnych Prawo i Sprawiedliwość zdobyło większość umożliwiającą sformułowanie samodzielnego rządu; 16 listopada 2015 r. została zaprzysiężona nowa Rada Ministrów, na której czele stanęła B. Szydło. Tego samego dnia, w programie „Gość Wydarzeń”, nowa premier zadeklarowała, że „Rząd będzie honorował ustalenia UE w sprawie uchodźców, jednak najważniejsze będzie bezpieczeństwo Polaków”²⁹. Podkreśliła też, że brakuje pełnej informacji, do czego Polska zobowiązała się w sprawie przyjęcia uchodźców, oraz że „Trzeba się zastanowić, czy pojmowanie solidarności europejskiej i próba narzucania takich rozwiązań poprzez bezkrytyczne i bezrefleksyjne podejście do kwestii uchodźców okazało się dobre”³⁰. Zasugerowała również, że rozwiązaniem problemu może być zwiększona pomoc humanitarna i stworzenie systemu pomocy dla osób, których życie jest zagrożone. Tym samym rząd już w pierwszych dniach urzędowania zakwestionował mechanizm relokacji i przesiedleń jako element unijnej strategii antykryzysowej. Przywołać tu można także fragment exposé premier B. Szydło z 18 listopada 2015 roku:

„Obejmuję urząd premiera Rzeczypospolitej w czasie, w którym nasz świat budowany na wartościach wolności demokracji i tolerancji coraz agresywniej atakowany jest przez tych, którzy nie szanują prawa do wolności innych. Nie zgadzamy się na taką wizję świata. Polacy, tak jak inni Europejczycy, pragną dziś bezpieczeństwa. Dlatego będziemy solidarnie współpracować z państwami Europy w walce z terroryzmem. Zarazem naszym priorytetem będzie zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom naszego kraju. Podkreślę jeszcze raz. Dla rządu Rzeczypospolitej rzeczą nadrzędną jest bezpieczeństwo Polek i Polaków. (...) Sprawa uchodźców uświadamia nam także, że jasno trzeba postawić kwestie solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym co dobre i gotowości do udzielania pomocy, gdy dojdzie do wydarzeń nadzwyczajnych czy niebezpiecznych. Takich, jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie

²⁸ Szeroko komentowana była wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego z 13 października 2015 r. na temat zagrożenia epidemiologicznego ze strony imigrantów – https://wp.tv/i,kaczynski-o-imigrantach-sa-juz-objawy-cholery-pierwotniaki-pasozyty,mid,1801147,cid,4051,klip.html?_tictsn=3&ticaid=619f94 [dostęp 23.08.2017]. Zob. www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-zrobimy-wszystko-aby-polacy-czuli-sie-bezpiecznie.html [dostęp 25.08.2017].

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa bez jakiegokolwiek udziału innych, które mają być nimi obciążone”³¹.

W 2016 r. rząd Polski przygotował projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców³². Zgodnie z nim Polska w 2016 r. mogła przyjąć nie więcej niż 400 osób³³. W przedstawionych do projektu uwagach Helsińska Fundacja Praw Człowieka słusznie podkreśliła, że liczba cudzoziemców, którzy mogli być relokowani do Polski w 2016 r., była nieadekwatna do potrzeb presji azylowej oraz przyjętych deklaracji, iż kwota relokacji na terytorium Polski do września 2017 r. ma wynieść 6182 osoby³⁴.

Na początku 2016 r. rząd już otwarcie krytykował ustalone kwoty oraz postulował konieczność kierowania się przy selekcji cudzoziemców w ramach relokacji kryterium wyznania, co oznaczało, że Polska jest zainteresowana przyjęciem wyłącznie chrześcijan. Po zamachu w Brukseli (marzec 2016 r.) premier w wypowiedziach medialnych potwierdziła, że Polska nie przyjmie uchodźców w ramach relokacji i przesiedleń. Decyzję rządu z 1 kwietnia 2016 r. poparł Sejm w uchwale dotyczącej polityki imigracyjnej³⁵: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej negatywnie ocenia decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców oraz poparcie w głosowaniu na forum Rady Unii Europejskiej przez ówczesny rząd Rzeczypospolitej Polskiej tej decyzji wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii. (...) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów. Instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. Jest to szczególnie ważne ze względu na rosnące napięcia społeczne, których przyczyną jest nadmierna fala migracji z Bliskiego Wschodu do Europy”³⁶.

W jednej z kontrowersyjnych wypowiedzi premier B. Szydło stwierdziła, że Polska jest zaangażowana w pomoc uchodźcom, gdyż przyjęła ponad milion uchodźców z Ukrainy³⁷. Według danych Urzędu do spraw Cudzoziemców niewielu obywateli z Ukrainy otrzymuje w Polsce ochronę międzynarodową³⁸. Jeszcze więcej komentarzy wywołało wystąpienie premier w trakcie debaty sejmowej nad odwołaniem ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza w maju 2017 roku. Odnosząc się do zamachów terrorystycznych w państwach

³¹ *Exposé premier Beaty Szydło w Sejmie*, 18.11.2015 – www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html [dostęp 25.08.2017].

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia <data wydania aktu> r. w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z 12 stycznia 2016 r. Tekst projektu rozporządzenia skierowany do uzgodnień zob. <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> [dostęp 23.08.2017].

³³ Por. paragraf 2 pkt 1 projektu.

³⁴ Uwagi do projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. – wszystkie uwagi zob. <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> [dostęp 25.08.2017].

³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, M.P., 2016, poz. 370.

³⁶ Tamże.

³⁷ Zob. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19504967,milion-uchodzcow-z-ukrainy-liczby-mowia-zupelnie-co-innego.html> [dostęp 23.08.2017].

³⁸ W roku 2014 różne formy (wliczając azyl) ochrony otrzymało w Polsce 18 Ukraińców, w 2015 r. – 67, w 2016 r. – 122 (według danych Urzędu do spraw Cudzoziemców).

UE, premier Szydło powiedziała: „Mam odwagę zadać elitom politycznym w Europie pytanie: dokąd zmierzacie, dokąd zmierzasz, Europo? Powstań z kolan i obudź się z letargu, bo w przeciwnym razie codziennie będziesz opłakiwała swoje dzieci”. Podkreśliła także, że Polska nie ulegnie szantażom Unii w sprawie przyjmowania uchodźców i „nie będzie uczestniczyć w szaleństwie brukselskich elit”. Zdaniem premier, rząd Polski nie może się zgodzić „na utopijną wizję niekontrolowanego otwarcia granic, które snuje opozycja”. Stwierdziła, że Polacy nie chcą przyjmować emigrantów, a rząd się temu nie sprzeniewierzy³⁹.

Analizując stosunek obecnego rządu do mechanizmu przesiedleń i relokacji, można wyróżnić kilka cech charakterystycznych:

- 1) odrzucenie mechanizmu relokacji jako elementu strategii rozwiązywania kryzysu migracyjnego;
- 2) założenie, że unijna strategia powinna się opierać przede wszystkim na efektywnej ochronie granic zewnętrznych oraz że kryzys migracyjny należy rozwiązywać przede wszystkim poza terytorium Unii Europejskiej;
- 3) łączenie kwestii relokacji z różnymi typami zagrożeń dla społeczeństwa polskiego (w szczególności zagrożeń terrorystycznych);
- 4) celowy (gdyż trudno zakładać niewiedzę czołowych polityków) brak rozróżniania w debacie publicznej pojęć: „uchodźca” i „imigrant”;
- 5) zwiększenie zaangażowania Polski w pomoc humanitarną jako kluczowy element polityki rządu w walce z kryzysem migracyjnym w Europie.

Podsumowanie

Obydwa rządy Polski (E. Kopacz i B. Szydło) pozytywnie odnosiły się do takich elementów strategii przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, jak: wzmocnienie granic zewnętrznych, zwalczanie przemytu i przerzutu osób przez granice, pomoc krajom trzecim generującym uchodźców oraz krajom trzecim przyjmującym dużą liczbę uchodźców. Rząd premier B. Szydło nie kwestionował także zawartego przez Unię porozumienia z Turcją. Zasadnicza różnica dotyczyła natomiast stosunku do relokacji i przesiedleń. O ile rząd E. Kopacz, pomimo pewnego sceptycyzmu i przyjęcia założenia, że mechanizm relokacji musi być dobrowolny i tymczasowy, wyraził zgodę na przyjmowanie uchodźców, o tyle rząd B. Szydło, mimo początkowych deklaracji o wywiązaniu się ze zobowiązań, ostatecznie ten mechanizm zaniegował. Pojawia się zatem pytanie o konsekwencje negatywnego stosunku obecnego rządu do mechanizmu relokacji. Odpowiedź nie jest prosta, gdyż często mają one wieloczynnikowe podłoże, a negatywny stosunek władz do przyjmowania uchodźców jest tylko jednym z elementów sprzyjających pojawianiu się niekorzystnych zjawisk. Już dziś można jednak wskazać pewne negatywne następstwa w sferze społecznej, ekonomicznej i politycznej.

³⁹ Zob. www.rp.pl/Rzad-PiS/170529496-Premier-Beata-Szydlo-Europa-powstan-z-kolan.html#ap-1 [dostęp 23.08.2017].

Do najistotniejszych skutków społecznych można zaliczyć wytworzenie w społeczeństwie lęku przed atakami terrorystycznymi i przyjmowaniem uchodźców, przy czym politycy, jak podkreślano, traktują te kwestie łącznie. Wskazują na to jednoznacznie wyniki badań opinii publicznej. Mimo że zgodnie z Global Terrorism Index 2016⁴⁰ Polska należy do grupy państw, w których praktycznie nie istnieje zagrożenie terrorystyczne, badania Centrum Badań Opinii Publicznej (CBOS) pokazują, że systematycznie rośnie procent Polaków uważających, że w naszym kraju istnieje realne zagrożenie atakiem terrorystycznym – z 32% w roku 2010 do 59% w pierwszej połowie roku 2016⁴¹. W badaniu przeprowadzonym w drugiej połowie 2016 r. odsetek ten wprawdzie spadł o 10 punktów procentowych, ale nadal niemal połowa Polaków (49%) uważała je za realne.

Rośnie także odsetek osób, które nie chcą przyjmować uchodźców na terytorium naszego kraju. W badaniach CBOS z 2015 r. na pytanie: „Czy pana(-i) zdaniem Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?” 72% respondentów odpowiedziało pozytywnie (przy czym 58%, że powinniśmy ich przyjmować do czasu, kiedy będą mogli wrócić do swojego kraju, 14%, że powinniśmy im pozwolić się osiedlić), a 21% negatywnie. W tym samym roku na pytanie: „Czy Polska powinna przyjąć część uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki przybywających do Europy?” 33% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie, a 53% negatywnie⁴². Z badań z kwietnia 2017 r. wynika, że relokacji sprzeciwia się 74% respondentów (w tym 43% wyraża zdecydowany sprzeciw). Za przyjmowaniem uchodźców w ramach relokacji opowiada się jedynie 22% Polaków (spadek o 6 punktów procentowych w stosunku do grudnia 2016 roku)⁴³.

Zdecydowana odmowa obecnych władz Polski uczestnictwa Polski w mechanizmie relokacji pociągnęła za sobą także konsekwencje prawne ze strony Unii Europejskiej. W dniu 14 czerwca 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴⁴ wobec trzech państw sprzeciwiających się przyjmowaniu uchodźców w ramach relokacji: Polski, Czech i Węgier:

„Powodem jest niewywiązywanie się tych państw z obowiązków ciążących na nich w związku z decyzjami Rady w sprawie relokacji podjętymi w 2015 roku. Mimo ponawianych przez Komisję wezwań do działania te trzy państwa nadal nie wywiązały się ze swoich obowiązków prawnych. Wykazały też brak poszanowania dla swoich zobowiązań wobec Grecji, Włoch i innych państw członkowskich”⁴⁵.

⁴⁰ *Global Terrorism Index 2016* – <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> [dostęp 22.08.2017].

⁴¹ Por. *Zagrożenie terroryzmem*. Komunikat z badań CBOS, 2015, nr 50 oraz *Zagrożenie terroryzmem*. Komunikat z badań CBOS, 2016, nr 127.

⁴² Por. *Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań CBOS, 2015, nr 81.

⁴³ Por. *Stosunek do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań CBOS, 2017, nr 44. Warto przeanalizować także wyniki badania na temat oczekiwań pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w Unii Europejskiej. Komunikat z badań CBOS, 2017, nr 65.

⁴⁴ Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom jest wszczynane przez Komisję Europejską wówczas, kiedy doszło do naruszenia prawa unijnego. Jest ono wieloetapowe i może się zakończyć nałożeniem kary finansowej przez Trybunał Sprawiedliwości na państwo nieprzestrzegające prawa. Szerzej zob. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_pl.htm [dostęp 30.08.2017].

⁴⁵ Komisja Europejska. Komunikat prasowy, IP/17/1607, Bruksela, 14.06.2017.

Polska nie przeprowadziła żadnych relokacji i nie zadeklarowała ani jednego miejsca do wykorzystania w tym celu. Odnosząc się do wszczętego postępowania, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) podtrzymało wcześniejszy sprzeciw wobec mechanizmu relokacji. Szef MSWiA Mariusz Błaszczak stwierdził: „To rozwiązanie jest błędne i zagraża bezpieczeństwu. Po raz kolejny podkreślam, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”⁴⁶. Ponadto zarzucił Komisji, że nie bierze pod uwagę argumentów Polski wskazujących na systemowe luki w mechanizmie wykonywania decyzji o relokacji, co skutkuje brakiem możliwości zapewnienia odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa, w szczególności w zakresie weryfikowania tożsamości kandydatów do relokacji z Włoch i Grecji. Skrytykował także Komisję za przekraczanie traktatowych uprawnień do ingerowania w krajowe kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, integracji i kwestii socjalnych. Dość emocjonalnie powiedział: „Paryż, Sztokholm, Bruksela, Berlin, Manchester, Barcelona. W ile europejskich miast mają jeszcze uderzyć terroryści, żeby Unia Europejska się obudziła? Żeby Komisja Europejska wreszcie przyznała, że przyjmowanie »na oślep« wszystkich, którzy dopłyną do europejskich wybrzeży, jest zakładaniem Europy pętli na szyję”⁴⁷.

Polski rząd utrzymuje, że „działania podejmowane przez Unię Europejską powinny opierać się na współpracy z państwami trzecimi położonymi wzdłuż szlaków migracyjnych, budowaniu ich zdolności w dziedzinie azylu i zarządzania migracją oraz pomocy humanitarnej dla uchodźców udzielanej w pobliżu krajów ich pochodzenia. Niezmiennie ważne jest również wzmacnianie ochrony granic zewnętrznych UE i walka z przemytnikami migrantów oraz handlarzami ludźmi”⁴⁸.

Argumenty rządu Polski są dość kontrowersyjne. Jak już wskazano, polityka azylowa ma swoje traktatowe umocowanie, a jedną z fundamentalnych zasad prawa unijnego jest zasada solidarności. Nie ma natomiast dowodów na to, że relokacje stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw. O ile łączenie kwestii relokacji z bezpieczeństwem państwa w kontekście konieczności weryfikacji przyjmowanych osób jest jak najbardziej zasadne, o tyle łączenie terroryzmu z przyjmowanymi uchodźcami nie ma merytorycznego uzasadnienia. Budzi jedynie lęk przed uchodźcami.

Trudno oszacować polityczne straty powstałe w wyniku decyzji podjętych przez obecny rząd. Tocząca się procedura praworządności, sprzeciw Polski wobec ponownego wyboru Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej, wszczęte postępowanie o uchybienie zobowiązaniom w związku z prowadzoną wycinką Puszczy Białowieskiej i niepodporządkowanie się zaleceniom Komisji o wstrzymaniu wycinki, retoryka rządu i kontrowersyjne wypowiedzi na temat uchodźców, bezpieczeństwa i terroryzmu (często w newralgicznych momentach, np. po zamachach terrorystycznych) sprawiają, że Polska postrzegana jest przez część państw członkowskich jako państwo naruszające wartości, na których opiera się Unia Europejska. Konsekwencje tego stanu rzeczy mogą być wielorakie. Brak solidarności w kluczowych dla Unii kwestiach utrudni Polsce budowanie koalicji w unijnych instytucjach w ważnych

⁴⁶ *Polska przeciw mechanizmowi relokacji*. Odpowiedź do Komisji Europejskiej – www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16465,Odpowiedz-do-Komisji-Europejskiej-Polska-przeciw-mechanizmowi-relokacji.html [dostęp 23.08.2017].

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże.

dla nas sprawach. Trudno będzie też oczekiwać solidarności w razie zwiększonego napływu uchodźców do Polski, co nie wydaje się wcale nierealne. Ponadto Polska może odczuć konsekwencje finansowe w związku odmową przyjmowania uchodźców nie tylko w przypadku nałożenia przez Trybunał Sprawiedliwości kar finansowych w ramach procedury uchybienia zobowiązaniom, ale także w czasie negocjacji w sprawie unijnego budżetu po 2020 r. i ewentualnego deficytu powstałego w wyniku brexitu. Być może nikt otwarcie nie przyzna, że relokacja i brak solidarności Polski w tej sprawie mają znaczenie, ale bezsporne jest, że osłabiają pozycję negocjacyjną Polski w Unii Europejskiej.

Literatura uzupełniająca

Duszczyk Maciej, *Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” (seria specjalna – Uchodźcy w Europie), 2015, nr 205

Global Trends: Forced Displacement in 2016, UNHCR

Sasnal Patrycja (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015

Wojtaszczyk Konstanty A., Szymańska Jolanta (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, ASPRA-JR, Warszawa 2017

Proceduralne aspekty relacji Komisja Europejska – Polska w świetle uwag odnoszących się do poszanowania praworządności

Radosław Potorski*

Abstrakt

Celem niniejszego rozdziału jest poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jak należy rozumieć postępowanie w sprawie ochrony praworządności, które może być prowadzone przez instytucje Unii Europejskiej? Jakie ścieżki proceduralne mogą tu być zastosowane?
2. Jak wygląda prawne umocowanie Komisji Europejskiej do podejmowania działań w ramach ochrony praworządności?
3. Jakie są podstawy zarzutów wobec Polski w zakresie naruszenia reguł praworządności?
4. Jakie sankcje grożą naszemu krajowi w razie uznania go winnym zarzucanych mu czynów? Jakie mogą być konsekwencje jedynie długotrwałego pozostawania w sporze dotyczącym naruszenia reguł praworządności?

* Dr Radosław Potorski – pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Europeistyki Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. Zainteresowania badawcze: problematyka partycypacji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania UE, a także wpływ Trybunału Sprawiedliwości na funkcjonowanie systemów państw członkowskich.

Zagadnienia wprowadzające

Trudno dziś zaprzeczyć, że Polska pozostaje w sporze z Komisją Europejską o przestrzeganie zasady praworządności w naszym kraju. Sprawa dotyczy fundamentalnych zagadnień naszej obecności w Unii Europejskiej. Obecnie pojawia się wokół niej wiele pytań. Czy Komisja ma w ogóle prawo do podejmowania jakichkolwiek działań wobec państwa członkowskiego w związku z podejrzeniem go o naruszenie reguł praworządności? Jak daleko może się w związku z tym posunąć? Jak zalecenia Komisji mają się do prawa Polski do samostanowienia i wypływającego stąd prawa do samodzielnego określania porządku prawnego, w którym to mają funkcjonować jej obywatele, czyli my wszyscy? Można wręcz powiedzieć, że w ten właśnie sposób dyskusja o skomplikowanej unijnej procedurze dotyczy tak naprawdę interesów każdego obywatela naszego państwa.

Podstawowe założenia proceduralne w przedmiocie ochrony praworządności w uregulowaniach Unii Europejskiej

Unia Europejska jest nie tylko organizacją współpracy gospodarczej. Od samego początku była i jest także obecnie, o czym często zapominamy, wspólnotą pewnych wartości. Zasadniczy ich trzon ujęty został w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹. Każde państwo przystępujące do jej struktur zobowiązuje się do ich przestrzegania. Jedną z nich jest zasada rządów prawa (państwa prawnego – zasada praworządności). Pierwsze odniesienie do tej zasady zamieszczono w preambule do traktatu z Maastricht z 1992 roku². W Traktacie o UE, po reformie wprowadzonej traktatem z Amsterdamu z 1997 r.³, odwołano się do praworządności w art. 6 ust. 1 już zasadniczo w ten sam sposób, co w obecnym art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Oczywiście, zasada ta obecna była w konstytucyjnych tradycjach poszczególnych państw członkowskich na długo wcześniej. Jest przecież jednym z nieodzownych elementów współczesnych demokracji⁴. Na uwagę zasługuje szczególnie fakt, że właśnie w procesie integracji zasada ta okazała się niezbędna do należytego funkcjonowania struktur integracyjnych

¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 r.) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=>. Taki katalog można też znaleźć przede wszystkim w Kartie praw podstawowych, która na mocy art. 6 TUE posiada moc zrównaną z zapisami traktatowymi.

² Zob. Traktat o Unii Europejskiej (wersja z 1992 r.) – http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf [dostęp 15.11.2017].

³ Zob. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 1997 r.) – http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_18.pdf [dostęp 15.11.2017].

⁴ Obecnie fakt ten jest przywoływany wprost w preambułach do Traktatu o UE i Kartie praw podstawowych. Choć dokładna treść norm wynikających z zasady państwa prawa może się różnić na poziomie państwowym w zależności od przyjętego systemu konstytucyjnego, to jednak trudno nie dostrzegać, że bezwzględnie wspólne jest rozumienie, iż zasada ta gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Zob. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2014) 158/final – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=PL> [dostęp 15.11.2017].

i nabrała szczególnego znaczenia z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, jej respektowanie stanowi swoisty warunek przestrzegania pozostałych zasad wymienionych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Po drugie, jak się okazało, poszanowanie tej zasady stanowi warunek jednolitego przestrzegania całego prawa UE, a przez to budowania zaufania wszystkich obywateli Unii i organów krajowych do systemów prawnych innych państw. To z kolei jest niezbędne do sprawnego funkcjonowania UE jako organizacji wzajemnej współpracy międzynarodowej.

Pamiętać należy chociażby, że na obecnym poziomie zaawansowania integracji wyrok sądu krajowego w sprawach gospodarczych musi zostać automatycznie uznany w innym państwie członkowskim. Europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy, wydany w jednym państwie członkowskim, musi zostać wykonany w innym państwie Unii⁵. Stąd też właśnie UE jako organizacja, jak też każde z państw z osobna mają szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności w całej Unii. Sama zaś zasada praworządności wrosła w system polityczny UE i stała się jej podstawowym elementem określającym w języku prawnym podstawę wielostronnego zaufania partnerów otwierających się na siebie. W związku z tym nie może dziwić, że także na kanwie prawa międzynarodowego, a w tym w szczególności prawa UE, powstał obszerny dorobek prawny dookreślający najważniejsze, jak się wydaje, części składowe zasady praworządności. Obejmują one: legalność, 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 prawa⁶.

O znaczeniu i przywiązaniu do poszanowania wartości jako elementu budującego szeroko rozumiany system UE świadczyć może ustanowienie (w artykule 7 TUE) specjalnej procedury wobec państw członkowskich na wypadek naruszenia unijnej aksjologii. Choć angażuje ona wiele instytucji systemu UE, to z uwagi na poszanowanie autonomicznej roli państw w stosunkach międzynarodowych kluczowe decyzje podejmowane są przez instytucje skupiające reprezentantów państw członkowskich, tj. Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej⁷.

I tak, to właśnie Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Co istotne i co należy mieć na uwadze, po takim stwierdzeniu z kolei Rada UE, stanowiąc już bez konieczności trybu jednomyślności (tj. większością kwalifikowaną), może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających z traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie UE (!). Jest to niezwykle dotkliwa kara, gdyż takie państwo traci możliwość formalnego udziału w procesach międzyrządowego podejmowania decyzji politycznych, czy mówiąc językiem formalnoprawnym, w procesie kreowania norm prawnych z zakresu polityk publicznych, które później i tak musi wykonywać. Pozostają bowiem jednocześnie w mocy wszystkie obowiązki, które ciąży

⁵ Tamże, s. 5.

⁶ Tamże (załącznik).

⁷ Zob. Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 122–128 i 141–149.

z mocy traktatów na takim państwie. Także Rada UE może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych wobec danego państwa w ramach niniejszej procedury w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia⁸. Jedną z zasadniczych zasad, której naruszenie jest objęte powyższą procedurą, jest zasada rządów prawa.

Od samego początku jednak uruchomienie etapu orzekania o winie, a następnie nakładania kary traktowane miało być jako ostateczność. Już po kilku latach od wprowadzenia analizowanej procedury państwa członkowskie doszły do wniosku, że zasadne będzie stworzenie pewnego etapu „przedsankcyjnego” (upominawczego) mającego pozwolić na nawiązanie dialogu oraz doprowadzenie do wyjaśnienia sprawy i zażegnania eskalacji konfliktu na linii Unia – państwo członkowskie⁹. Stąd też obecnie, w ramach tego samego artykułu 7 TUE, na uzasadniony wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada UE, stanowiąc większością 4/5 swoich członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić („jedynie”) istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Co ważne, przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada UE wysłuchuje dane państwo członkowskie i (stanowiąc zgodnie ze wskazanym trybem) może skierować do niego zalecenia. Pozostając w tymże trybie upominawczym (tj. już po dokonaniu tego swoistego upomnienia), Rada UE ma regularnie badać, czy powody takiego stwierdzenia pozostają aktualne¹⁰. Ma to być więc mechanizm dający UE większą elastyczność w działaniu, otwierający drogę do szukania rozwiązań w drodze konsensusu. Jest to zresztą zgodne z wieloletnią filozofią działania Unii, by w sprawach kluczowych szukać rozwiązań na drodze deliberacyjnej, a nie poprzez imperatywne środki prawne.

Mimo takiego kształtu procedury ochrony wartości UE pojawiły się jednak pewne problemy natury praktycznej. Zwłaszcza w przypadku kwestii zagrożeń dla naruszenia zasad państwa prawnego realny mógł się wydawać scenariusz dialogu prowadzonego na argumenty odnoszące się do wykładni tekstów prawnych, a w dodatku pod dużą presją czasu powodowaną ewentualnym utrzymywaniem wadliwych rozwiązań w systemie danego państwa. Rada UE, działająca w trybie posiedzeń międzypaństwowych, nie gwarantuje w obliczu tak dużej liczby członków szybkości działania i pewnej elastyczności, które mogłyby być niezbędne w razie próby nawiązania dialogu w sprawach o dużym poziomie skomplikowania i dotyczących materii mogącej wciąż ulegać zmianom. Konieczne wydawało się więc znalezienie drogi pozwalającej na szybsze reagowanie i sprawniejszą wymianę argumentów pomiędzy zainteresowanymi stronami. Celowość takich poszukiwań stawiała się coraz wyraźniejsza wraz z pojawiającymi się potencjalnymi zagrożeniami dla przestrzegania reguł praworządności w kolejnych państwach: w Austrii, we Francji czy na Węgrzech¹¹. Naturalnym kandydatem instytucjonalnym do przyjęcia takiego obowiązku wydawała się Komisja Europejska. To ona zgodnie z umocowaniem traktatowym jest strażnikiem traktatów i ma obowiązek zapewnić

⁸ Zob. artykuł 7 ustępy 2–4 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁹ Ten tryb nie był uwzględniony w początkowej wersji artykułu 7 TUE, tj. w 1997 roku. Dodany został podczas kolejnej reformy ustrojowej – w Traktacie z Nicei z 2001 roku.

¹⁰ Zob. artykuł 7 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. Barbara Grabowska-Moroz, Małgorzata Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?* (analiza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), Warszawa, kwiecień 2016 r., s. 3–4.

poszanowanie wartości, na których opiera się UE, oraz chronić ogólny interes Unii (tym bardziej, że w sprawie każdego z zagrożeń dla praworządności, o których była mowa, Komisja odgrywała rolę aktywnego mediatora¹²). Poza tym jest ona jednym z podmiotów, które mogą zainicjować uruchomienie ścieżki z artykułu 7 TUE, a więc i tak do jej zadań należy obserwacja rozwoju sytuacji w każdym z państw także pod kątem poszanowania przedmiotu ochrony ujętego w tym artykule.

Świadome tej sytuacji instytucje unijne (zarówno Parlament¹³, jak i różne składy Rady UE¹⁴) coraz wyraźniej sugerowały konieczność zrobienia takiego kroku, tj. obarczenia Komisji obowiązkiem działań poprzedzających wszczęcie procedury z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Sugestie takie wysuwały też bezpośrednio niektóre państwa¹⁵. I właśnie Komisja Europejska, prowadzona swoimi doświadczeniami oraz w odpowiedzi na coraz mocniejsze zalecenia instytucji UE i państw członkowskich, w marcu 2014 r. przedstawiła w komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady UE *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*. Ramy te mają mieć zastosowanie wówczas, gdy organy państwa członkowskiego będą przyjmować środki lub tolerować sytuacje, które mogą mieć systematyczny negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności¹⁶.

Przewidziana w nich procedura postępowania składa się z trzech zasadniczych etapów. W pierwszym Komisja ma zgromadzić i przeanalizować wszelkie istotne informacje o danej sytuacji, a następnie ocenić, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie dla praworządności. Ocena ta może być oparta na sygnałach otrzymanych z powszechnie dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym w szczególności od organów Rady Europy (jak Komisja Wenecka) oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jeżeli Komisja uzna, że ma do czynienia ze wspomnianym systemowym zagrożeniem dla praworządności, ma rozpocząć dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego „opinię na temat praworządności” wraz z uzasadnieniem swoich obaw oraz możliwością udzielenia na nią odpowiedzi. Na drugim etapie, o ile sprawa nie została do tego czasu rozwiązana w sposób zadowalający, Komisja powinna skierować do państwa „zalecenie w sprawie praworządności”. Ma w nim wyraźnie wskazać przyczyny swoich obaw o poziom ochrony

¹² Stąd też sama Komisja Europejska sygnalizowała konieczność ustanowienia mechanizmu znajdującego się pomiędzy samą perswazją na poziomie dyplomatycznym a imperatywnym rozwiązaniem artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. np. przemówienie wiceprzewodniczącej Viviane Reding, komisarz do spraw sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa: *The EU and the Rule of Law – What next?* – http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_de.htm [dostęp 27.11.2017].

¹³ Zob. m.in. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)*.

¹⁴ W czerwcu 2013 r. Rada UE do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wezwała Komisję do dalszego prowadzenia – zgodnie z traktatami – debaty nad ewentualną potrzebą opracowania metody, opartej na współpracy, rozwiązywania kwestii ewentualnych naruszeń reguł praworządności oraz nad kształtem tej metody. Zob. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf [dostęp 27.11.2017]. W kwietniu 2013 r. Rada UE do spraw Ogólnych przeprowadziła kompleksową dyskusję na temat konieczności wprowadzenia takiej procedury. Zob. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf [dostęp 27.11.2017].

¹⁵ Zob. list ministrów spraw zagranicznych Danii, Finlandii, Niemiec i Holandii z marca 2013 r. do ówczesnego przewodniczącego Komisji – www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf [dostęp 21.09.2017].

¹⁶ *Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności...*, dz. cyt., s. 7.

praworządności i zalecić, aby państwo rozwiązało zidentyfikowane problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało ją o podjętych w tym celu działaniach. Na trzecim etapie Komisja ma monitorować działania danego państwa w odpowiedzi na skierowane do niego zalecenie. Jeżeli w wyznaczonym terminie dane państwo nie podejmie zadowalających działań następczych, Komisja może postanowić o uruchomieniu jednego z mechanizmów określonych w art. 7 TUE, do czego ma prawo z mocy traktatów¹⁷.

Można zatem powiedzieć, że UE przykładła niemałą wagę do ochrony zasad, na których się opiera. Historia jej rozwoju pokazuje, że ryzyko ich naruszenia nie jest tylko kwestią czysto teoretyczną. Co jednak ważne, jak dotąd wystarczające były nawiązanie dialogu i obopólna wola zachowania dobrych stosunków. Dlatego też dodawane instrumenty prawne były *de facto* otwieraniem kolejnych płaszczyzn nawiązywania dialogu z państwami, które mogą się stać podejrzanymi o naruszenie reguł praworządności, tak by nie powodując przesilenia politycznego, rozładować ewentualny poważny konflikt w łonie samej Unii. Tak też należałoby potraktować przewidzianą procedurę upominawczą prowadzoną przez Komisję Europejską. Wiedzione bolesnymi doświadczeniami, o jej stworzenie postulowały zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. W przyjętej postaci procedura ma służyć próbie uzdrowienia sytuacji wewnątrz UE, nie ma być natomiast środkiem dodatkowego nakładania sankcji na dane państwo członkowskie. Poprzez nawiązanie dialogu i prezentację merytorycznych argumentów ma stanowić mechanizm dający dodatkową szansę na odłożenie uruchomienia „opcji atomowej”, jak nazywana jest procedura z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Oczywiście wyłącznie od danego państwa członkowskiego zależeć będzie, czy i do jakiego stopnia, w razie powstania podejrzeń o naruszenie reguł praworządności, zechce ono nawiązać dialog z Komisją. To także ocenie danego państwa pozostawiana jest decyzja, czy i do jakiego stopnia weźmie pod uwagę propozycje Komisji. Żadne państwo nie może bowiem zostać w ramach tej procedury zmuszone do podjęcia jakichkolwiek działań. I w końcu to od państwa członkowskiego zależeć będzie, na jakim poziomie proceduralnym znajdzie rozstrzygnięcie ewentualny konflikt odnośnie do ochrony reguł państwa prawnego.

Relacja Komisja Europejska – władze Polski w przedmiocie przestrzegania reguł praworządności

Wszystkie zaprezentowane rozważania wydawały się odległe z polskiej perspektywy. Nasz kraj stawiany był jako przykład udanej transformacji ustrojowej z państwa autorytarnego ku demokracji, a następnie równie pomyślnej asymilacji do struktur integracyjnych Unii. Tym większe mogło być zaskoczenie, że to właśnie wobec naszego państwa Komisja Europejska zastosować miała przygotowane kilka lat wcześniej ramy na rzecz umocnienia praworządności.

Przed październikowymi wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Sejm poprzedniej kadencji (VII) wybrał pięć osób, które miały być następnie zaprzysiężone przez prezydenta jako sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. Trzech z nich wybrano na stanowiska zwalniane w trakcie tej kadencji Sejmu. Dwaj pozostali mieli zastąpić sędziów, których kadencja upływała dopiero

¹⁷ Tamże, s. 8–10.

podczas następnej kadencji Sejmu (rozpoczynającej się 12 listopada 2015 roku). Wywołało to wątpliwości natury prawnej¹⁸. Z kolei 25 listopada 2015 r. Sejm już w nowym składzie (VIII kadencji) przyjął uchwałę cofającą wybór wszystkich pięciu osób dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji i 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów¹⁹. Tu także powstały wątpliwości prawne. W związku z tym do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. Dwa wyroki Trybunał wydał w dniach 3 i 9 grudnia 2015 roku.

W pierwszym wyroku (K-34/15) Trybunał orzekł m.in., że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo wybrać trzy osoby w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., ale nie miał prawa wybrać dwóch sędziów w miejsce tych, których kadencja upływała w grudniu, tj. podczas kadencji nowego Sejmu²⁰. To zrobić mógł dopiero Sejm kolejnej kadencji²¹. Z kolei w drugim wyroku (K-35/15) Trybunał uznał za niekonstytucyjną podstawę prawną, wydaną przez Sejm nowej (VIII) kadencji, pozwalającą na cofnięcie wyboru danych osób na stanowisko sędziego Trybunału²², a zatem m.in. trzech już obsadzonych sędziów przez Sejm poprzedniej kadencji. Tym samym oba wyroki wprowadziły stan prawny, w którym uznano za konstytucyjny wybór trzech sędziów dokonany w poprzedniej (VII) kadencji oraz dwóch wybranych już w nowej (VIII).

Pomimo tych wyroków trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm poprzedniej kadencji nie objęło swoich stanowisk, gdyż prezydent nie odebrał od nich ślubowania. Odebrał natomiast ślubowanie od wszystkich pięciu sędziów wyznaczonych przez Sejm nowej kadencji²³. Dopelnieniem obrazu stanu prawnego, stanowiącego punkt wyjścia dla analizowanego sporu, było uchwalenie przez Sejm 22 grudnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dotyczyła ona w głównej mierze zasad funkcjonowania Trybunału²⁴. Wprowadzała m.in. wymóg rozpatrywania spraw w kolejności ich wpływu, możliwość złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału przez ministra sprawiedliwości lub prezydenta, a także podejmowania przez Sejm, w szczególnych przypadkach, ostatecznej decyzji o odwołaniu sędziego na wniosek Trybunału.

¹⁸ Zob. np. *Sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego – monitoring zmian ustawodawczych* – www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/ [dostęp 29.12.2016].

¹⁹ W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm znowelizował, w trybie przyśpieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, co umożliwiło stwierdzenie nieważności wyboru sędziów dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji oraz mianowanie pięciu nowych sędziów.

²⁰ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3.12.2015 w sprawie K-34/15 dotyczący zgodności z konstytucją wybranych przepisów ustawy z 25.06.2015 o Trybunale Konstytucyjnym – <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=E52B3A7A9BA632F07C8641B37D1A8DE0?id=WDU20150002147&type=1> [dostęp 12.01.2016].

²¹ W wyroku zwrócono też wyraźnie uwagę na spoczywający na prezydencie RP obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm.

²² Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. w sprawie K-35/15 dotyczący zgodności z konstytucją ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=E52B3A7A9BA632F07C8641B37D1A8DE0?id=WDU20150002147&type=1> [dostęp 12.01.2016].

²³ Dla trzech sędziów, którzy objęli stanowisko w miejsce trzech wybranych przez poprzedni parlament, przyjęła się potocznie nazwa „sędziów dublerów”.

²⁴ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U., 2015, poz. 2217.

Jak podaje sama Komisja Europejska, zainteresowanie przedstawioną sprawą zaczęła wyrażać już w listopadzie 2015 roku. Formalnie natomiast 23 grudnia 2015 r. skierowała pisemną prośbę do władz polskich o wyjaśnienie wątpliwości. Podkreślała w niej swoje uwagi do legalności obsadzenia stanowisk sędziów Trybunału oraz konsekwencji dla jego poprawnego działania wynikających z ustawy z grudnia 2015 roku. Zalecała również ścisłą współpracę z Komisją Wenecką celem pozyskania niezależnej analizy sytuacji. Co ciekawe, wniosek do tejże instytucji z prośbą o opinię skierowany został przez rząd polski właśnie tego samego dnia²⁵.

Od tego momentu do początku marca 2016 r. nie nastąpiła zmiana stanu prawnego, rozpoczął się za to okres wymiany pism pomiędzy stroną unijną a władzami RP, mających doprecyzować stanowiska stron²⁶. Komisja Europejska uznała bowiem, że zaszyły okoliczności, by zbadać polski przypadek w świetle przestrzegania praworządności. Władze Polski argumentowały zaś, że obsadzenie stanowisk pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego odbyło się w zgodzie z prawem, a sama ustawa reformująca Trybunał stanowi kroki naprawcze i jest zgodna z konstytucją. Ważnym wydarzeniem wprowadzającym istotną zmianę było wydanie 9 marca 2016 r. przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie ustawy z 22 grudnia 2015 r., w której uznano ją za niezgodną z konstytucją²⁷. Co więcej, dwa dni później Komisja Wenecka przyjęła opinię dotyczącą rzeczony ustawy, krytycznie odnosząc się do wprowadzanych w niej zmian. Wezwała także do umożliwienia orzekania trzem sędziom powołanym przez Sejm VII kadencji²⁸.

Po tych wydarzeniach na linii Komisja Europejska – rząd polski po raz kolejny nastąpił okres wzmożonej wymiany korespondencji, w której obie strony podkreślały swój punkt widzenia²⁹, argumentując słuszność przyjętych postaw. Odbyły się także liczne spotkania na różnych szczeblach, w tym najwyższych przedstawicieli obu zainteresowanych stron³⁰. Jedynym efektem, jaki przyniosły, było przygotowanie przez Sejm kolejnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która miała usunąć błędy wcześniejszych zmian³¹. Komisja Europejska nie podzieliła tej oceny i uznała, że nadszedł czas, aby ująć swoje stanowisko w formalnej opinii do władz polskich, która przyjęta została 1 czerwca 2016 r., a następnie uaktualniona w kolejnej – z 27 lipca³². Komisja podkreśliła, że dostrzega systemowe zagrożenie dla praworządności i w związku z tym zaleca władzom m.in.:

²⁵ Na ten temat zob. zalecenie Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, C(2016) 5703 final, Bruksela, 27.07.2016, ust. 9–11.

²⁶ Dodać należy, że dialog i uwagi Komisji dotyczyły nie tylko sprawy Trybunału Konstytucyjnego. Komisja zgłosiła wątpliwości m.in. do uchwalonej 30 grudnia 2015 r. ustawy odnoszącej się do mediów publicznych (zob. Dz.U., 2016, poz. 25) czy też prawa o prokuraturze (Dz.U., 2016, poz. 177 oraz poz. 178).

²⁷ Na ten temat zob. zalecenie Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności..., dz. cyt., ust. 12–19.

²⁸ Zob. opinia Komisji Weneckiej nr 833/2015, CDL-AD(2016)001.

²⁹ Sytuacją prawną w Polsce była zainteresowana nie tylko Komisja Europejska. W dniu 19 stycznia 2016 r. Parlament Europejski swoją debatę plenarną poświęcił sytuacji w Polsce, a 13 kwietnia 2016 r. przyjął rezolucję w tej sprawie, wzywając m.in. rząd polski do niezwłocznego ogłoszenia i pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. oraz wcześniejszych (z 2 i 9 grudnia 2015 r.), a także do pełnego wdrożenia zaleceń Komisji Weneckiej. Rezolucja PE – (2015/3031(RSP)), P8_TA(2016) 123.

³⁰ Zob. zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności..., dz. cyt., ust. 22, 25 oraz 28.

³¹ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U., 2016, poz. 1157.

³² Powodem wydania kolejnej opinii było właśnie przyjęcie przez Sejm wspomnianej ustawy z 22 lipca o Trybunale Konstytucyjnym, która w trakcie wydawania opinii z 1 czerwca była jedynie projektem.

- a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału ma objąć trzech sędziów wybranych przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 roku;
- b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. i zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- c) zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału, w tym z 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r., oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej;
- d) zapewnienie, aby skuteczność Trybunału nie była podważana przez takie regulacje, jak np. wymóg rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu czy możliwość wstrzymania przez prokuratora generalnego rozpoznania spraw³³.

Sytuacja nie uległa jednak poprawie³⁴. Pod koniec roku uchwalono kolejne ustawy zmieniające tryb funkcjonowania Trybunału. W tym przypadku istotne były zwłaszcza regulacje dotyczące trybu powoływania nowego prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Europejska uznała za powodujące zagrożenie dla reguł praworządności głównie dopuszczenie do procedury wyboru prezesa tzw. sędziów dublerów³⁵. W związku z tym 21 grudnia 2016 r. wydała kolejne (uzupełniające) zalecenia, w których wezwała rząd polski do rozwiązania w terminie dwóch miesięcy także i tego problemu. To jednak nie nastąpiło. W odpowiedzi rząd polski nie zgodził się z żadnym z zaleceń i nie zapowiedział żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji, uznając, że przywrócone zostały warunki dla właściwego funkcjonowania Trybunału³⁶.

Kolejna odłona trwającego sporu nastąpiła w lipcu 2017 roku. Wtedy to parlament przyjął pakiet ustaw zmieniających system funkcjonowania powszechnego sądownictwa w Polsce. Wywołały one żywiołową debatę i protesty społeczne. Ostatecznie jedna z nich (o funkcjonowaniu sądów powszechnych)³⁷ uzyskała podpis prezydenta i weszła w życie, a dwie (dotycząca Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa³⁸) zostały przez niego zawetowane. Komisja Europejska, śledząca te wydarzenia, postanowiła wydać kolejne zalecenia

³³ Zob. zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności..., dz. cyt., pkt 74.

³⁴ Zmiany nie wywołał również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie zgodności z konstytucją ustawy o Trybunale z 22 lipca 2016 roku. Przedmiotowa ustawa uznana została częściowo za niezgodną z konstytucją. Chodzi tu zwłaszcza o przepisy dotyczące: zobowiązania prezesa Trybunału do dopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych na już obsadzone miejsca; rozpoznawania spraw wedle ich kolejności wpływu; konieczności odroczenia rozprawy wskutek nieobecności prawidłowo zawiadomionego prokuratora generalnego. Za niezgodne z konstytucją uznane zostały także przepisy przejściowe przyjęte w zaskarżonej ustawie. Zob. www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/ [dostęp 21.09.2017].

³⁵ Wątpliwości Komisji Europejskiej było więcej. Szczegółowo zob. zalecenie Komisji w sprawie praworządności w Polsce: pytania i odpowiedzi, MEMO/16/4479, Bruksela 21.12.2016 – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4479_pl.htm [dostęp 12.03.2017].

³⁶ Zob. zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, C(2017) 5320 final, Bruksela, 26.07.2017, pkt 8.

³⁷ Ustawa z 12.07.2017 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2017, poz. 1452.

³⁸ Zob. projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 1727 z 12.07.2017 oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1423 z 12.07.2017.

dla Polski w związku z zagrożeniem praworządności. W pierwszej kolejności powtórzyła swoje poprzednie uwagi, a także krytycznie odniosła się do zmian, jakie były proponowane w zawetowanych ustawach³⁹. Wskazała również, że przyjęcie kolejnych aktów stanowiących próbę wprowadzenia mechanizmów wzbudzających jej największe zastrzeżenia spowoduje natychmiastowe skierowanie wniosku wszczynającego procedurę z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁰.

Trwa spór dotyczący przestrzegania reguł praworządności na linii Komisja – rząd polski. Obie strony pozostają przy swoich stanowiskach. Co interesujące, stanowisko Komisji Europejskiej pokrywało się jak dotąd z opinią większości polskich autorytetów prawnych, a także korporacji zawodów prawniczych, jednoznacznie oceniających, że centralne organy publiczne złamały przepisy, w tym konstytucję⁴¹. Zdanie Komisji pokrywa się także z opiniami gremiów międzynarodowych, jak chociażby wspomnianej Komisji Weneckiej. Z kolei władze polskie wyraźnie akcentują, że nie doszło do zarzucanych im naruszeń praworządności oraz że działania Komisji podejmowane są bez wyraźnego umocowania traktatowego⁴².

Bez zatem rozstrzygnięcia o treści i przyszłości prezydenckich projektów dwóch ustaw uznać należy za prawdopodobne dalsze trwanie sporu. Liczyć się należy tym samym z przejściem przez stronę unijną do etapu postępowania ujętego w artykule 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z nim, jak już wskazano, możliwe jest nawet odebranie Polsce prawa głosu w Radzie UE, czego nie można byłoby uznać za pogwałcenie traktatów.

Przyznać należy, że skierowanie sprawy na tory tej konkretnej procedury oznaczać będzie jej przeniesienie na grunt polityczny. W tym kontekście samo orzeczenie o winie, tj. o naruszeniu zasad praworządności, wydaje się mało prawdopodobne, gdyż wymagana jest tu jednomyślność. Po głosowaniu w sprawie przedłużenia kadencji przewodniczącemu Rady Europejskiej nie można uznać tego za bezwzględnie niemożliwe. Wynik głosowania 27:1 pokazuje wyraźnie, że w sytuacjach krytycznych w polityce międzynarodowej może zwyciężyć pragmatyzm. Gdyby jednak chciano orzec o naruszeniu praworządności w Polsce, zawsze będzie ona mogła liczyć na weto przynajmniej jednego z państw członkowskich, co może sprawiać wrażenie, że faktycznie obecny spór nie będzie wywoływać negatywnych

³⁹ Uwagi Komisji Europejskiej dotyczyły przede wszystkim przerwania kadencji członków Sądu Najwyższego oraz możliwości wpływania ministra sprawiedliwości na wszczynanie i bieg postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Sądu Najwyższego. Zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce..., dz. cyt., pkt. 35–42 oraz 53 d).

⁴⁰ Tamże, pkt 58.

⁴¹ Zob. m.in. *Sędziowie domagają się respektowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego* – www.obserwatorkonstytucyjny.pl/trybunal/sedziowie-domagaja-sie-respektowania-wyrokow-trybunalu-konstytucyjnego/ [dostęp 21.05.2016]; Małgorzata Szuleka, Marcin Wołny, Marcin Szwed, *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015–2016*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016, s. 14–23 – www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf [dostęp 26.11.2017]. Zob. także Amnesty International, FIDH (International Federation for Human Rights), Human Rights Watch, Open Society European Policy Institute, Reporters without Borders, List otwarty z 16.02.2017 do Kolegium Komisarzy Komisji Europejskiej, Bruksela 2017.

⁴² Magdalena Cedro, Elwira Krzyżanowska, *Rząd w odpowiedzi dla KE: nie dostrzegamy prawnych możliwości realizacji zaleceń* – <http://wiadomosci.wp.pl/rzad-w-odpowiedzi-dla-ke-nie-dostrzegamy-prawnych-mozliwosci-realizacji-zalecen-6054918213603969a> [dostęp 16.11.2016]; *Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi strony polskiej na uzupełniające Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 21 grudnia 2016 roku* – http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_dotyczace_odpowiedzi_strony_polskiej_na_uzupelniajace_zalecenie_komisji_europejskiej_z_dnia_21_grudnia_2016_roku?channel=www [dostęp 26.02.2017].

konsekwencji dla naszego kraju ani teraz, ani w przyszłości. Wnikliwa analiza sposobu funkcjonowania systemu politycznego UE oraz procesów kreowania polityk publicznych wyraźnie skłania do tego, by ostrożnie przyjmować takie stanowisko. Dostrzec można bowiem pewnego rodzaju konsekwencje odciskające swój ślad na innych poziomach aniżeli tylko ten w artykule 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zacząć należy od tego, że jeżeli państwa, pragnące uznać winę Polski w ramach artykułu 7 TUE, przegrają głosowanie, to trzeba wziąć pod uwagę to, że ten właśnie rodzaj sporu nie wydaje się być zwykłym konfliktem w ramach prowadzonej gry politycznej. W tym przypadku właśnie to, jakiej materii dotyczy, wydaje się mieć poważny wpływ na rozwój dalszych stosunków pomiędzy Unią i Polską. Trudno bowiem będzie państwowi unijnemu uzasadniać swoim obywatelom współpracę na poprzednim poziomie z Polską, jeśli nawet wcześniej, choć w przegranym głosowaniu, dali wyraz, że uznają, iż w Polsce łamana jest zasada praworządności. Wszystko to może poważnie rzutować na naszą zdolność do zawierania koalicji w pracach nad kolejnymi projektami unijnymi, w których chcielibyśmy aktywnie brać udział⁴³. Byłyby to bez wątpienia dodatkowe polityczne konsekwencje wszczęcia procedury z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Poza tym trzeba zadać sobie pytanie, jak podmioty niepubliczne, chociażby przedsiębiorcy, odebrałyby fakt, że rząd ich kraju zagłosowałby za tym, iż w Polsce złamano reguły praworządności i to w zakresie niezawisłości sądownictwa, które później miałyby chronić ich prawo w ewentualnym sporze na terenie Polski (czy wręcz z władzami polskimi). Oddanie takiego głosu mogłoby dla wielu podmiotów niepublicznych stanowić swoiste wotum nieufności i formalne ostrzeżenie przed podejmowaniem aktywności na terenie Polski. Wszystko to należałoby uznać zatem za swojego rodzaju konsekwencje wizerunkowe, które mogą przynieść pewne negatywne skutki. Ich efekty rysują się jako dotkliwe, a jedynie ich odczuwalność może być rozciągnięta w czasie.

Dodatkowo, błędne byłoby założenie, że instytucje unijne mogą oceniać i nakładać pewnego rodzaju kary na państwa członkowskie tylko w ramach procedury z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Nie można zapominać, że właśnie Komisja Europejska ma inne, poza wskazanymi, narzędzia dające jej poważne uprawnienia wobec uczestników integracji. Może, zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁴, oceniać wprowadzane przez państwa członkowskie przepisy krajowe pod kątem ich zgodności z prawem unijnym⁴⁵. A jeśli oceni ostatecznie, że doszło do naruszenia regulacji UE, może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Ten z kolei, umocowany traktatowo, może wydać orzeczenie uznające określone zapisy państwowe za naruszające prawo UE i nakazać ich zmianę. Jeżeli państwo nie zastosuje się do takiego rozstrzygnięcia, narazi się na kolejny

⁴³ Pogorszenie stosunków może skutkować konsekwencjami przy wyborze np. komisarzy w Komisji Europejskiej, rozdziale funkcji w Parlamencie Europejskim.

⁴⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=> [dostęp 26.11.2017].

⁴⁵ Jest to podstawowa procedura kontroli przestrzegania prawa unijnego przez państwa członkowskie, jaką dysponuje Komisja Europejska.

proces o niewykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości i w przypadku jego przegrania – surowe kary finansowe⁴⁶.

Oczywiście, słuszność mieliby wszyscy ci, którzy podnieśliby w tym miejscu zarzut, że postępowanie w trybie artykułu 258 TFUE nie może dotyczyć naruszenia unijnych wartości ujętych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Do ochrony tychże przewidziana jest wspomniana osobna procedura z artykułu 7. Niemniej nie można zaprzeczyć, że przedmiot postępowania z artykułu 7 TUE, tj. „poważne i stałe naruszenie wartości” (a w tym reguł praworządności), dotyczyć może nie tylko pewnych decyzji politycznych⁴⁷, ale także przyjmowanych przepisów⁴⁸. Te zaś, już każde z osobna, mogą podlegać oddzielnej ocenie Komisji Europejskiej właśnie w ramach procedury z artykułu 258 TFUE, tj. w związku z podejrzeniem, iż są niezgodne z określonymi przepisami prawa unijnego. Komisja będzie zatem mogła podejmować działania odnośnie do konkretnych regulacji, które wprowadzone zostały w polskim systemie prawnym. Na kontrolę takiego rodzaju, podpisując traktat akcesyjny, zgodziło się każde państwo członkowskie⁴⁹.

Można sobie zatem wyobrazić, że eskalacja konfliktu prawnego dotyczącego przestrzegania reguł praworządności przez Polskę może wywołać szereg szczegółowych sporów o pojedyncze przepisy wprowadzane przez polskiego ustawodawcę. Nastąpiłaby więc swojego rodzaju fragmentaryzacja konfliktu, a w zakresie, w jakim dotyczy on regulacji, do których zastrzeżenia podnosi Komisja, moglibyśmy mieć do czynienia z jego stopniowym przenoszeniem na płaszczyznę odrębnej procedury rozstrzygania konfliktów. Co istotne, Komisja ma w niej pełną, a zapisaną wprost w traktacie, kompetencję do żądania wyjaśnień od państwa członkowskiego. Poza tym w procedurze tej podmiotem rozstrzygającym ostatecznie o ewentualnej winie byłaby nie instytucja o charakterze politycznym (tj. Rada Europejska

⁴⁶ Zgodnie zresztą z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości już sam wyrok uznający dane przepisy państwowe za niezgodne z prawem UE może być podstawą do określonych roszczeń wobec takiego państwa ze strony podmiotów, których prawa zostały naruszone przez takie właśnie przepisy. Szeroko na temat wieloaspektowego problemu odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa unijnego zob. Nina Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] Andrzej Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 813–843.

⁴⁷ Jak np. decyzja o zaprzysiężeniu sędziów czy decyzja o nieopublikowaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁸ Każda z opinii, w której Komisja dostrzega systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce, odnosi się do szeregu konkretnych ustaw, a wiele z jej rekomendacji dotyczy zaś zmiany poszczególnych przepisów.

⁴⁹ Mieliśmy już zresztą przykład takiego działania, kiedy to Komisja Europejska w swojej opinii z lipca 2017 r. zwróciła Polsce uwagę, bez wszczynania procedury z artykułu 7 TUE, na niezgodność z prawem UE pewnych zapisów ustawy o sądownictwie powszechnym. Co więcej, nadała formalny bieg swoim szczegółowym zarzutom właśnie poprzez zastosowanie procedury z artykułu 258 TFUE, przenosząc swoje uwagi z płaszczyzny procedury upominawczej co do naruszenia praworządności na płaszczyznę procedury dotyczącej naruszenia poszczególnych regulacji unijnych przez państwo. Precyzując, chodziło tu o wprowadzenie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) sprawujących urząd sędziowski. Komisja uznała, iż jest to sprzeczne z artykułem 157 TFUE i dyrektywą 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (EurLex – nr CELEX: 32006L0054). Komisja uznała także za niezgodne z artykułem 19 ustęp 1 TUE, w związku z artykułem 47 Karty praw podstawowych, wprowadzone nowymi przepisami uprawnienie ministra sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziów, którzy osiągnęli wiek emerytalny, jak również do odwoływania i powoływania prezesów sądów powszechnych. Konkretnie chodziło tu o naruszenie prawa do środka odwoławczego od takiej decyzji ministra przez osobę zainteresowaną. Zob. także *Pytania o wiek emerytalny* – https://ec.europa.eu/poland/news/170810_retirement_age_pl [dostęp 21.09.2017].

złożona z przedstawicieli państw członkowskich), ale Trybunał Sprawiedliwości, który reprezentuje interesy Unii jako organizacji. Zbudował on swoją pozycję, interpretując przepisy traktatów, i nierzadko wydawał rozstrzygnięcia wbrew interesom państw, przyznając priorytet sprawnemu funkcjonowaniu całego systemu Unii Europejskiej⁵⁰. Gwarancje politycznego dowolnego wsparcia z państw członkowskich nie miałyby zastosowania w tej procedurze rozstrzygania konfliktów.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wyciągnąć kilka zasadniczych wniosków. Po pierwsze, Unia Europejska jest nie tylko organizacją współpracy gospodarczej, ale także wspólnotą zbudowaną wokół pewnych, wyraźnie określonych wartości. Po drugie, wiedzona doświadczeniami, zbudowała swoisty system ścieżek proceduralnych mających zapobiec pogłębianiu naruszeń przyjętej aksjologii. Co istotne, obecnie przed uruchomieniem etapu nakładania sankcji prawnych przewidzianych jest wiele procedur stanowiących swojego rodzaju formaty negocjacyjne, które mają pozwolić na wyjaśnienie stanowisk zainteresowanych stron oraz rozwiązanie sytuacji spornej. Zakwalifikować tu należałoby również postępowanie upominawcze, które może prowadzić Komisja Europejska według przyjętej przez siebie procedury z 2014 roku. Nie nakłada ona na państwa członkowskie żadnych obowiązków niezgodnych z traktatami, a każde państwo członkowskie może po prostu nie skorzystać z tej płaszczyzny wymiany informacji.

Mając na względzie uzyskane wyniki przeprowadzonego procesu poznawczego, należy wskazać również, że to właśnie analiza ścieżek proceduralnych daje mocne oparcie przy określaniu pozycji stron w konflikcie Komisja Europejska – rząd Polski w zakresie ochrony praworządności. Na podstawie zgromadzonych informacji można stwierdzić, że władze Polski, z formalnego punktu widzenia, mają pełne prawo pozostawać na swoim stanowisku i nie prowadzić dalszego dialogu z Komisją Europejską. Dodać należy także, iż nawet jeżeli aktywowana zostanie procedura ujęta w artykule 7 TUE, to z uwagi na wymóg jednomyślności zastosowanie przewidzianych tam sankcji nie wydaje się w obecnym czasie prawdopodobne. Niemniej oparte na faktach jest również twierdzenie, że na system polityczny UE należy patrzeć jak na swoistą sieć powiązanych ze sobą polityk i procedur. Tu natomiast podkreślenia wymaga to, że dla realizacji celu, jakim jest ochrona reguł praworządności, mogą być wykorzystywane pozostałe ścieżki proceduralne będące w dyspozycji unijnych instytucji, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Widać to szczególnie w przypadku procedury z artykułu 258 TFUE, w którym pozycja prawna Komisji jest o wiele silniejsza, a wola polityczna państw członkowskich nie ma tak dużego znaczenia jak w przypadku artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jasno należy zatem stwierdzić, że waga poruszanych zagadnień, ich aktualność oraz znaczne prawdopodobieństwo dalszego zaogniania sytuacji sprawiają, że temat relacji Komisji

⁵⁰ Szerzej na temat pozycji ustrojowej Trybunału Sprawiedliwości i znaczenia jego orzecznictwa dla systemu UE zob. m.in. Zdzisław Brodecki, *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007; Alec Stone Sweet, *The European Court of Justice and the judicialization of EU governance*, „Living Reviews in European Governance”, 2010, nr 5.

Europejskiej i Polski wymaga, w świetle uwag na temat poszanowania zasady praworządności, stałego nagłaśniania szerokiemu spektrum odbiorców. Konieczne bowiem rysuje się rzetelne przedstawianie zawłości proceduralnych tworzących całokształt sytuacji, z jaką mamy obecnie do czynienia. Ułatwi to zrozumienie bieżącego stanu rzeczy oraz uzmysłowienie sobie, z czego wynikają określone posunięcia zainteresowanych aktorów, a także może pomóc odnaleźć proceduralnie dopuszczalne rozwiązania.

Literatura uzupełniająca

Dudzik Sławomir, Półtorak Nina, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2014

Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2011

Ruszkowski Janusz, Wojnicz Luiza (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin, Warszawa 2013

Stawarz Paweł, Wallas Tadeusz, Wojtaszczyk Konstanty A., *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, ASPRA-JR, Warszawa 2017

Witkowski Zbigniew, Agnieszka Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2015

Sektor finansowy a priorytety regulacyjne Unii Europejskiej – perspektywa Polski

Stanisław Kasiewicz*

Lech Kurkliński**

Abstrakt

Regulacje należą do głównych instrumentów, za których pomocą władze Unii Europejskiej realizują swoją politykę w wielu dziedzinach, zwłaszcza gospodarczej. Dlatego też kluczowe znaczenie mają przyjmowane priorytety, które wyznaczają najważniejsze cele do osiągnięcia. W odniesieniu do sektora finansowego zdeterminowały je:

- 1) globalny kryzys finansowy,
- 2) postępująca finansjalizacja życia społeczno-gospodarczego,

* Prof. zw. dr hab. Stanisław Kasiewicz – Zakład Zarządzania Ryzykiem w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej; sekretarz naukowy ALTERUM Ośrodka Badań i Analiz Systemu Finansowego. Były członek rad nadzorczych, takich jak: OFE PTE Orzeł, PKO BP SA, BFG, OFE Warta. Autor ponad 260 publikacji na temat zarządzania ryzykiem, oceny skutków regulacji, zasady proporcjonalności, systemu finansowego. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

** Dr hab. Lech Kurkliński – Zakład Zarządzania Ryzykiem w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej. Dyrektor Ośrodka Badań i Analiz Systemu Finansowego ALTERUM. Były i obecny członek zarządów i rad nadzorczych instytucji finansowych, takich jak: TOYOTA Bank Polska SA, Giełda Papierów Wartościowych, HSBC Bank Polska SA, Polski Bank Inwestycyjny SA i innych. Autor około 90 publikacji na temat sektora finansowego, zarządzania międzykulturowego, kapitału zagranicznego, oceny skutków regulacji, zasady proporcjonalności. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

3) dominująca rola sektora bankowego.

Stąd wynika szczególna uwaga skierowana na:

- 1) bezpieczeństwo systemu finansowego, a w jego ramach banków;
- 2) dążenie do osłabienia dominującej roli sektora bankowego, a wzmocnienia znaczenia rynków kapitałowych oraz wsparcie innych podmiotów, jak np. instytucji płatniczych.

Przyjęte priorytety regulacyjne muszą jednak być zweryfikowane pod kątem ewentualnego scenariusza rozwojowego Unii, gdyż każda z obecnie rozpatrywanych koncepcji wiąże się z innym podejściem do stanowienia odpowiednich przepisów. Niezależnie od kierunkowych decyzji winna być opracowana strategia udziału Polski w pracach legislacyjnych unijnych organów, odpowiednio elastyczna w zależności od zmieniającej się sytuacji.

Wstęp

Przeciętny obywatel Polski nie zastanawia się, jak regulacje (legislacje)¹ wpływają na jego codzienne życie, zwłaszcza gdy dotyczą one tak odległych tematów jak funkcjonowanie systemu finansowego. Tym bardziej nie interesuje go, kto i w jaki sposób tworzy powstające przepisy. Bardziej dociekliwi sądzą, że jest to efekt żmudnej pracy parlamentarzystów i kluczowych instytucji regulacyjnych, które przyjmują ustawy, uchwały, rozporządzenia czy zarządzenia. W przypadku polskiego sektora finansowego są to przede wszystkim Sejm oraz Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski i Komisja Nadzoru Finansowego.

Ta ogólna opinia była w znacznym stopniu uzasadniona przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Obecnie ocenia się, że około 70% aktów prawnych, które dotyczą sektora finansowego bezpośrednio lub pośrednio, zawdzięczamy regulatorom unijnym takim instytucji jak: Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Europejska czy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, a pośrednio też Europejski Bank Centralny².

Priorytety regulacyjne Unii Europejskiej

Różne utyskiwania na przemożny i kosztowny wpływ legislacji unijnych na kraje członkowskie, w tym Polskę, mają nierzadko uzasadnienie. Mimo wszystko podejście do sposobu uchwalania regulacji można jednak uznać w wielu przypadkach za zbliżone do modelowego.

¹ W niniejszej publikacji uznaje się, że kategorie regulacje i legislacje stanowią synonimy. W literaturze przedmiotowej odróżnia się niekiedy te pojęcia. Regulacje stanowią dowolną interwencję administracyjną w funkcjonowanie gospodarki, życia społecznego najczęściej w formie przepisów, ale też programów, planów czy np. zakupów interwencyjnych. Natomiast legislacje ograniczają się do aktów prawnych.

² Dla przykładu dział prawa unijnego w całości przepisów dotyczących sektora finansowego w Wielkiej Brytanii szacowany jest na poziomie około 60–70%. Zob. *UK law: What proportion is influenced by the EU?* – <https://fullfact.org/europe/uk-law-what-proportion-influenced-eu/> [dostęp 23.06.2017].

Świadczą o tym formułowane podstawowe zasady regulacyjne. W sferze finansowej dąży się konsekwentnie do zbudowania jednolitego rynku europejskiego. Określane są niezbędne wymogi konkurencyjności instytucji finansowych, przy zachowaniu troski o bezpieczeństwo i stabilny rozwój rynku, dążenie do zagwarantowania silnej ochrony klientów czy stymulowanie innowacji finansowych. Niepodważalna była i jest nadal znacząca rola instytucji unijnych w propagowaniu metodyk opracowania i wdrażania skuteczniejszych regulacji (np. Regulatory Impact Assessment, Better Regulation).

Pozornie wydaje się, że taka prosta kategoria jak „priorytet regulacyjny UE” nie wymaga szerszego komentarza. Niewątpliwie oznacza on pierwszeństwo w dążeniu do opracowania i wdrożenia regulacji lub też nadanie im szczególnej ważności i pilności. Powstaje jednak podstawowa kwestia do rozstrzygnięcia, **jakie zagadnienia w pierwszej kolejności mają być rozwiązane i kto wyznacza ten priorytet**. W tej dziedzinie kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska (cele bieżące i długofalowe). Przy okazji powstają też wątpliwości, czy oceniać priorytety na podstawie deklaracji, czy faktycznych działań regulacyjnych.

Przyczyny wybuchu globalnego kryzysu finansowego i drastyczne koszty jego ograniczania stały się ogromnym wyzwaniem w poszukiwaniu skutecznych mechanizmów i instrumentów, aby sytuacja z lat 2007–2008 się nie powtórzyła. W latach 2007–2009 rządy krajów członkowskich UE poniosły na ratowanie banków wydatki na poziomie 22% ich produktu krajowego brutto. Na przykład straty Wielkiej Brytanii z tego tytułu wyniosły – według szacunków – 140 mld funtów brytyjskich³.

Naprawa systemu regulacji rynku bankowego przybrała niespotykaną dynamikę i rozmiar. Wkrótce zalew nowych regulacji zaczęto określać jako tsunami regulacyjne, gorączka regulacyjna czy też szok regulacyjny. Jest prawie nie do uwierzenia, jak ogromny wysiłek legislacyjny został dokonany po wybuchu kryzysu finansowego w Unii Europejskiej. W ciągu ponad pięciu lat pokryzysowych opracowano i przedyskutowano na forum Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej 56 regulacji, z tego 37 wdrożono⁴. I nie wydaje się, aby zjawisko to mogło być zdecydowanie ograniczone.

Aktualne kłopoty UE i frontalna jej krytyka spowodowały silną presję na dokonanie zmian. Na rezultat nie trzeba było długo czekać – w błyskawicznym tempie opracowano pięć syntetycznych wersji przyszłego rozwoju UE, poddanych następnie konsultacjom społecznym. Scenariusze te nazwano następująco⁵:

1) kontynuacja dotychczasowej działalności,

³ Brigitte Young, *Financial crisis: causes, policy responses, future challenges*, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2014, s. 30. W publikacji z 2014 r. autorzy podają, że koszty kryzysu 2007–2009 szacuje się w wysokości 1,5 biliona dol., co stanowi 20% światowej rocznej produkcji. Zob. *Principle of financial regulation*, „Law Working Paper”, 2014, nr 277, s. 1.

⁴ Silvia Merler, Nicolas Veron, *To the Commissioner for financial service*, 7.09.2014 – <http://veron.typepad.com/main/2014/09/to-do-list-for-the-next-financial-services-commissioner.html> [dostęp 6.03.2017].

⁵ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.* Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC2025&from=PL> [dostęp 26.11.2017]; Aleksander Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej. Przegląd propozycji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017.

- 2) ograniczenie UE do zagadnień rozwoju jednolitego rynku,
- 3) UE wielu prędkości,
- 4) koncentracja na wybranych dziedzinach,
- 5) skok naprzód.

Głównymi celami tych scenariuszy są: usprawnienie UE, uczynienie jej odporną na przyszłe kryzysy, spowodowanie większego poziomu zrozumienia jej dokonań oraz zaufania obywateli wszystkich państw członkowskich. Niewątpliwie każdy z nich implikuje inny system regulacji. Na przykład pierwszy scenariusz wymaga dokończenia jednego z najważniejszych programów UE, czyli unii bankowej. Z kolei trzeci scenariusz zobowiązuje do przygotowania regulacji dla tworzenia budżetu i zarządzania nim dla krajów zainteresowanych bardziej pogłębioną integracją oraz legislacji nowych form współdziałania tej grupy z pozostałymi członkami. Na priorytety regulacyjne UE istotny wpływ będzie miał zatem przyjęty wariant⁶.

Spójrzmy na działania i plany kluczowych instytucji regulacyjnych UE w sferze sektora finansowego.

Komisja Europejska aktualnie deklaruje, że radykalnie zmienia priorytety. Nie nastawia się na nowe regulacje. Uznaje, że reformy wprowadzane po kryzysie należy dokończyć, a przyjęte już przepisy poddać przeglądowi w celu sprawdzenia, czy są wdrażane zgodnie z planem i czy nie powodują niezamierzonych skutków. Komisja szuka więc empirycznych dowodów i konkretnych zastrzeżeń w sferze⁷:

- 1) zasad mających wpływ na zdolność gospodarki do jej finansowania i wzrostu;
- 2) skali zbędnych obciążeń regulacyjnych;
- 3) interakcji, niespójności i luk dostrzeżonych w legislacjach;
- 4) reguł powodujących nieplanowane skutki.

Ewidentnym dowodem tego uzasadnionego kierunku działań jest ogłoszenie w listopadzie 2016 r. nowego *Pakietu reform bankowych*. Proponowane zmiany dotyczą nowelizacji czterech kluczowych dla sektora bankowego aktów prawnych: rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych, dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Wśród wielu wyzwań **Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego** są: wdrożenie kompleksowej dyrektywy dotyczącej przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

⁶ Warto zaznaczyć, że wyzwania regulacyjne UE były związane z realizacją programu 10 priorytetów Junckera, których celem było stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie nowych miejsc pracy poprzez przeznaczenie 315 mld euro na inwestycje. Program ten został ogłoszony w 2014 roku. Zob. *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change* Strasbourg, 15 July 2014.

⁷ Communication on the follow-up to “the call for evidence” on financial rules – https://ec.europa.eu/.../financial-reforms-and-their-progress_en [dostęp 24.06.2017].

banków⁸, opracowanie regulacji w zakresie systemu gwarantowania depozytów oraz ustanowienie technicznych wymogów funkcjonowania wspólnego rynku usług płatniczych.

Misją **Europejskiego Banku Centralnego** jest dbałość o wartość euro i utrzymanie stabilności cen. Bank jest współodpowiedzialny, wraz z innymi centralnymi, narodowymi bankami, za:

- 1) definiowanie i wdrażanie polityki pieniężnej,
- 2) prowadzenie operacji walutowych,
- 3) utrzymywanie rezerw walutowych w strefie euro i zarządzanie nimi,
- 4) promowanie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych.

W sferze regulacyjnej wyzwania dotyczą europejskiego systemu płatności, zapewnienia wysokiej konkurencji na tym rynku z jednoczesną ochroną klientów i bezpieczeństwa systemu finansowego w warunkach wzrostu cyberprzestępcstw.

Ponadto sugeruje się zwrócenie szczególnej uwagi na dalsze działania regulacyjne dotyczące⁹:

- 1) unii bankowej, w tym europejskiego systemu ubezpieczeń depozytów, który tworzyć ma europejską pulę finansowania wspólnego podziału ryzyka (koncepcja niezbyt popularna wśród banków i niektórych państw członkowskich);
- 2) rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji, na które składają się po pierwsze, opłaty inwestycyjne dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych sponsorujących lub inwestujących w instrumenty sekurytyzacyjne, oraz po drugie, wspólne zasady tworzenia prostej, przejrzystej i znormalizowanej sekurytyzacji;
- 3) nowelizacji dyrektywy w sprawie prospektu emisyjnego, aby małe firmy, których inwestycje nie przekraczają jednego miliona euro, nie musiały publikować prospektu;
- 4) nowej dyrektywy w kwestii wymogów kapitałowych banków, obejmującej szereg miar z zakresu wskaźników dźwigni bezpieczeństwa, wskaźnika stabilności netto, ksiąg handlowych/bankowych, całkowitej zdolności pochłaniania strat, przestrzegania zasady proporcjonalności.

Niewątpliwie dochodzą do tego regulacje wynikające z brexitu.

⁸ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.06.2014, s. 190).

⁹ Chris Skinner, *EU priorities for financial services regulations*, 20.01.2017 – <https://thefinanser.com/2017/01/eu-priorities-financial-services-regulations-2017.html/> [dostęp 29.06.2017].

Kluczowe regulacje UE – przesłanki, cele i zakres wymagań

Wśród mnogości legislacji w zakresie sektora finansowego priorytetowe znaczenie mają co najmniej trzy regulacje dotyczące: unii bankowej, unii rynków kapitałowych i systemu płatniczego (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie usług płatniczych¹⁰).

Unię bankową można uznać za jeden z najważniejszych projektów unijnych. Po wybuchu kryzysu finansowego dla analityków rynku finansowego stało się jasne, że ścisłe związki finansów publicznych z sektorem bankowym są zbyt niebezpieczne dla podatników, prowadzą do generowania kryzysu gospodarczego i mogą powodować zaburzenia finansowe, przenosząc się do innych krajów. Idea unii bankowej rodziła się już w latach 90. XX w., ale przełomowy był rok 2012, gdy przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy wezwał do głębszej integracji w Europie i zaproponował znaczące zmiany. Projekt ten miał na celu uczynić europejski sektor bankowy bardziej przejrzystym, jednolitym i bezpieczniejszym. Unia bankowa opiera się na¹¹:

- 1) jednolitym mechanizmie nadzorczym,
- 2) jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- 3) jednolitym mechanizmie gwarantowania depozytów.

Projekt ten zaadresowano do państw strefy euro, ale pozostałe kraje mogą się przyłączyć w formule „bliskiej współpracy”. Największe kontrowersje budził podział zadań między Europejski Bank Centralny a krajowych nadzorców. Pojawiła się obawa, że członkowie unii bankowej spoza strefy euro poniosą niewspółmierne koszty restrukturyzacji zagrożonych banków, niezlokalizowanych na ich terenie. Było to spowodowane relatywnie niskim poziomem środków przeznaczonych na pomoc bankom znajdującym się w kłopotach (około 55 mld euro)¹².

Podsumowując, można stwierdzić, że unia bankowa znacząco zmieniła reguły gry na rynku usług bankowych¹³. Jej najważniejszy cel – przerwanie błędnej pętli zależności, w której podatnik ponosi koszty kryzysu finansowego – nie został jednak w pełni osiągnięty. Zwiększenie skuteczności unii bankowej wymaga dalszych działań, w tym wdrożenia projektu unii fiskalnej. Nierozwiązany pozostaje problem stworzenia instrumentów zachęcających kraje spoza strefy euro do wstąpienia do unii bankowej, gdyż w przeciwnym razie może to oznaczać faktyczne przyjęcie trzeciego scenariusza rozwojowego, czyli „UE wielu prędkości”.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=PL> [dostęp 26.11.2017].

¹¹ Zob. Małgorzata Zaleska, *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcje i wyzwania*, [w:] Małgorzata Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015.

¹² Jan Koleśnik, *Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*, [w:] Małgorzata Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa...*, dz. cyt., s. 120.

¹³ Nicolas Véron, *Strengthening Banking Union*, Bruegel and Peterson Institute for International Economics, Washington, March 17, 2016, s. 18.

Koncepcja **unii rynków kapitałowych**, powstała w reakcji na turbulencje wywołane przez kryzys finansowy z lat 2007–2008, została zaprezentowana w 2015 r. przez Komisję Europejską w dokumencie *Plan działań na rzecz unii rynków kapitałowych*. Jest to kluczowa inicjatywa regulacyjna, która ma zostać wdrożona do końca 2019 r. we wszystkich państwach członkowskich. Głównym celem unii rynków kapitałowych jest pobudzenie wzrostu gospodarczego, zmniejszenie bezrobocia i wzrost inwestycji oraz innowacyjności i konkurencyjności gospodarek europejskich. Naczelnym motywem projektu stało się zwiększenie roli finansowania pozabankowego dla przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie udogodnień w dostępie do funduszy z rynku kapitałowego. W dłuższym horyzoncie ma to spowodować zmianę proporcji pomiędzy finansowaniem bankowym a finansowaniem pozabankowym. W chwili obecnej udział sektora bankowego wynosi 80%, a w docelowym modelu zakłada się, że wyniesie 60%¹⁴.

Koncepcja projektu unii rynków kapitałowych odwołuje się do doświadczeń Stanów Zjednoczonych, w których udział sektora pozabankowego w finansowaniu gospodarki osiąga około 80%. Jednym z warunków realizacji tych celów jest zniesienie barier regulacyjnych i podatkowych uniemożliwiających swobodny przepływ kapitału między krajami unijnymi. W projekcie dostrzega się potrzebę przywrócenia zaniedbanej w pokryzysowych latach roli sekurytyzacji charakteryzującej się niskim ryzykiem oraz konieczność udostępniania niezbędnych, wymaganych przez inwestorów, informacji o działalności sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Idea unii rynków kapitałowych sprowadza się właśnie do wzmocnienia roli rynków kapitałowych w finansowaniu tego sektora.

W Polsce koncepcja unii rynków kapitałowych jest przyjmowana w sposób umiarkowany. Dostrzega się ryzyko odejścia dużych spółek krajowych do większych giełd europejskich¹⁵. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie popiera działania w postaci zwiększenia atrakcyjności rynku kapitałowego, podniesienia poziomu przejrzystości i obrotu instrumentami finansowymi, wprowadzenia systemowych rozwiązań motywujących do długoterminowego oszczędzania i inwestowania oraz wyeliminowania ograniczeń dostępu do rynku małych i średnich przedsiębiorstw¹⁶. Problem tkwi oczywiście w szczegółach – chodzi o ochronę krajowego rynku kapitałowego.

W przypadku systemu płatności i dyrektywy w sprawie usług płatniczych z 2015 r. kluczową kwestią stały się również szczegółowe, techniczne rozwiązania, które mogą zadecydować o osiągnięciu zakładanych celów i niewystąpieniu negatywnych skutków ubocznych. Dlatego też takie znaczenie mają regulacyjne standardy techniczne opracowywane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Konsultacje z zainteresowanymi instytucjami potwierdziły potrzebę ustalenia wspólnej procedury w celu ograniczenia zagrożeń i nieporozumień, likwidacji opóźnień i braku przejrzystości oraz arbitrażu regulacyjnego w europejskim systemie płatności¹⁷. Celem dyrektywy w sprawie usług płatniczych jest doprowadzenie do silniejszego

¹⁴ *Unia rynków kapitałowych: plan działania na rzecz bardziej dynamicznego finansowania przedsiębiorstw i inwestycji* – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5731_pl.htm [dostęp 29.06.2017].

¹⁵ *Polscy eksperci: Unia rynków kapitałowych? Tak, ale ze zmianami* – <http://forsal.pl/artykuly/981768,polscy-eksperci-unia-rynkow-kapitalowych-tak-ale-ze-zmianami.html> [dostęp 29.06.2017].

¹⁶ *Unia Rynków Kapitałowych* – www.gpw.pl/pub/files/PDF/Stanowisko_GPW_unia_rynkow_kapitalowych.pdf [dostęp 29.06.2017].

¹⁷ *Draft Regulatory Technical Standards*, Consultation Paper, EBA/CP/2015/25, s. 5–6.

zintegrowania i uzyskania wyższej efektywności europejskiego rynku płatności, stworzenie szans dla dostawców usług płatniczych (w tym nowych, niebankowych graczy), umożliwienie dokonywania płatności w sposób bezpieczniejszy i zapewnienie większej ochrony konsumentów. W dyrektywie przywiązuje się dużą wagę do tej ostatniej kwestii. Wyraża się to w trzech wymiarach (korzyści ekonomiczne, prawa klientów, bezpieczeństwo płatności). Pierwszy wymiar daje szansę na osiągnięcie korzyści ekonomicznych poprzez zwiększenie konkurencji i umożliwienie dokonania transakcji bez użycia karty kredytowej oraz prowadzi do obniżania skali opłat (zakaz naliczania dodatkowych opłat w przypadku transakcji kartami). Klienci uzyskują prawa do bezwarunkowego zwrotu środków i lepszej ochrony, gdy kwota transakcji nie jest znana wcześniej (np. przy korzystaniu z usług takich firm jak: hotele, stacje benzynowe, wynajem samochodów), oraz rozszerzone prawa, gdy transakcje są dokonywane poza terytorium UE i w różnych walutach. Ponadto istnieje obowiązek utworzenia w krajach UE instytucji odpowiedzialnej za rozpatrywanie reklamacji według określonego trybu. Wprowadza się zobowiązania do ubezpieczenia się przez wszystkich dostawców usług płatniczych oraz sporządzania corocznej oceny ryzyka operacyjnego, a także zaleca się ocenę skuteczności stosowanych narzędzi.

Z działalnością niebankowych podmiotów wiążą się również zagrożenia wyłudzenia (*phishing*) i nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych, nierównej siły ekonomicznej instytucji uczestniczących w systemie płatniczym oraz asymetrii informacyjnej na rynku. Regulator europejski stara się te bardzo poważne rodzaje ryzyka identyfikować i w pewnym zakresie redukować, ale czy te intencje i proponowane rozwiązania okażą się skuteczne, można mieć wątpliwości. Mimo tych zastrzeżeń koncepcję stojącą za dyrektywą z listopada 2015 r. uznaje się za sprzyjającą wzrostowi konkurencyjności na rynku płatności bezgotówkowych, spadkowi opłat, zmniejszeniu skali wykluczenia społecznego oraz usunięciu słabości obowiązujących przepisów¹⁸.

Wnioski dla Polski

W zbiorowości 28 państw trudno osiągnąć jednomysłność w uzgadnianiu priorytetów regulacyjnych, gdyż preferencje poszczególnych krajów się różnią. Niemniej w sektorze finansowym ogólne kierunki są powszechnie akceptowane, dotyczą bowiem fundamentalnych zagadnień, takich jak bezpieczeństwo, rozwój czy ochrona klientów. Problemy zaczynają się przy uzgadnianiu szczegółowych rozwiązań. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w instytucjach unijnych dominuje perspektywa gospodarek wysoko rozwiniętych, w których stopień finansjalizacji¹⁹ jest bardzo wysoki, w większości opinii za wysoki. Spotyka się nawet sformułowania o „przebankowieniu”.

Sytuacja w nowych krajach UE, cały czas nadrabiających cywilizacyjne zaległości wobec starych członków UE, jest odmienna, również w sektorze finansowym (z pewnymi wyjątkami).

¹⁸ Włodzimierz Szpringer, Mariusz Szpringer, *Nowe zjawiska w regulacji rynku usług płatniczych (wybrane problemy na tle projektu noweli do dyrektywy PSD)*, „E-mentor”, 2014, nr 4, s. 75.

¹⁹ Finansjalizacja – szczególna i rosnąca rola sfery finansowej oraz znaczenia kryteriów finansowych dla życia ekonomicznego i społecznego. Kojarzona jest przede wszystkim z rosnącą (nadmierną) wagą działalności finansowej i kosztów sfery realnej, determinującą funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa.

Stan ten różnicuje priorytety, dla pierwszych najważniejsze jest bezpieczeństwo, dla drugich – stabilność, ale akcentuje się też rozwój. W tym ostatnim gronie znajduje się Polska. Jesteśmy przeświadczeni o braku większych zagrożeń dla polskiego sektora bankowego, stąd daleko idąca wstrzemięźliwość wobec koncepcji unii bankowej, dodatkowo bierze się pod uwagę wszystkie uwarunkowania nieuczestniczenia w strefie euro. Nie ma jednak gwarancji, że bezpieczeństwo polskich instytucji finansowych trwać będzie jeszcze bardzo długo. Pokazały to chociażby upadłości największego banku spółdzielczego SK Banku czy wielu SKOK-ów. W świetle scenariusza „UE wielu prędkości” ten dylemat jeszcze bardziej narasta. Ilustruje to kryzys na Cyprze i uratowanie sektora bankowego tego kraju prawdopodobnie tylko z powodu członkostwa Cypru w strefie euro.

Z kolei projekt unii rynków kapitałowych jest akceptowany w głównych kierunkach, ale problemy pojawiają się ze wspomnianymi już szczegółami. Jest to dobry przykład pokazujący, jakie znaczenie ma aktywny udział poszczególnych państw w całym (zwłaszcza na początkowym etapie) procesie legislacyjnym. Wtedy wykuwają się główne rozwiązania, ale też owe szalenie ważne szczegóły – przy obowiązywaniu starej zasady, iż nieobecni nie mają racji. Niestety, w tej dziedzinie aktywność polskich przedstawicieli pozostawia wiele do życzenia. Rzutuje na to też doktrynalno-negatywny stosunek do dobrze rozumianego narodowego lobbingu. W sferze finansowej jedynie Związek Banków Polskich ma swoje stałe przedstawicielstwo w Brukseli, a inne instytucje finansowe nie wykazują większego zainteresowania. Dzięki aktywności Związku możemy być zadowoleni z udziału polskich reprezentantów w przygotowaniach do wdrażania dyrektywy w sprawie usług płatniczych z 2015 r., zwłaszcza w fazie formułowania standardów technicznych. Jest to tym ważniejsze, że pozycja Polski jako jednego z liderów innowacyjności sektora bankowego zaczyna słabnąć. Przy bierności naszych innych instytucji finansowych (m.in. z rynku kapitałowego) polski głos w formułowaniu koncepcji unii rynków kapitałowych jest zdecydowanie słabszy, co może być groźne zwłaszcza dla warszawskiej giełdy.

Wracając do pluralizmu UE: musiała ona dopracować odpowiednie procedury i praktyki formułowania oraz uzgadniania poszczególnych regulacji, a wcześniej odpowiednich priorytetów. Bardzo ważną rolę odrywają metodyki i procesy przeprowadzania oceny skutków legislacji. Niestety, polskie doświadczenie i dorobek w tej dziedzinie są bardzo skromne. Przyjmowanie ustaw w Polsce w sposób urągający podstawowym zasadom dobrych praktyk legislacyjnych przekłada się na braki umiejętności, a czasami nawet chęci do żmudnego przygotowywania poszczególnych przepisów nie tylko w kraju, ale też na forum unijnym. Dla przykładu w poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego polscy europarlamentarzyści byli najbardziej aktywni w Komisji Spraw Zagranicznych, której dorobek legislacyjny był najmniejszy, a najmniej w Komisji Gospodarki i Waluty – przyjęto w niej najwięcej regulacji i o największym ciężarze gatunkowym.

Reasumując, z punktu widzenia priorytetów regulacyjnych niezbędne jest opracowanie strategii udziału Polski w pracach legislacyjnych Unii Europejskiej. W dyskusji z udziałem wszystkich interesariuszy (nie tylko rządu) należy określić priorytety i ewentualne pola kompromisu. Niestety, próżno szukać takiego podejścia. Polska powinna wspierać swoich przedstawicieli w strukturach unijnych, a zwłaszcza parlamentarzystów, którzy potrafiliby profesjonalnie prezentować ustalone opinie na temat projektów legislacyjnych, oparte na solidnej, merytorycznej argumentacji, którzy byłiby zdolni do tworzenia sojuszy z innym partnerami, co

w obecnych uwarunkowaniach politycznych może się okazać bardzo trudne. Trwanie obecnego stanu oznaczać będzie wypieranie polskich interesów i dalsze marginalizowanie naszego kraju.

Literatura uzupełniająca

Draft Regulatory Technical Standards, Consultation Paper, EBA/CP/2015/25

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=PL>

Principle of financial regulation, „Law Working Paper”, 2014, nr 277

Skinner Chris, *EU priorities for financial services regulations*, 20.01.2017 – <https://thefinanser.com/2017/01/eu-priorities-financial-services-regulations-2017.html/>

Veron Nicolas, *Strengthening Banking Union*, Bruegel and Peterson Institute for International Economics, Washington, March 17, 2016

Young Brigitte, *Financial crisis: causes, policy responses, future challenges*. Publication Office of the European Union, Luxembourg 2014

Scenariusze przyszłości Unii Europejskiej w perspektywie młodych Polaków

Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz*

Abstrakt

Które scenariusze dotyczące przyszłości UE, przedstawione w Białej księdze Komisji Europejskiej, są najbardziej korzystne według młodych Polaków? Opinie respondentów sondaży ogólnopolskich oraz studentów europeistyki i politologii na ten temat zostały zebrane i opracowane w czerwcu 2017 roku. Pytanie badawcze dotyczyło zgodności, bądź jej braku, między preferencjami projektowanej zmiany a jej ostatecznymi rezultatami. Analiza danych wykazała istnienie znaczących zbieżności między preferencjami a spodziewaną realizacją wybranych scenariuszy w proponowanej reformie Unii. W porównywanych grupach młodzieży znaczące rozbieżności wystąpiły w odniesieniu do dwóch scenariuszy: pierwszego (kontynuacja) i trzeciego (robić mniej, ale efektywniej). Młodzież w obu grupach, niezależnie od ich statusu edukacyjnego i wiedzy o funkcjonowaniu UE, wykazała niechęć do scenariusza kontynuacji i obawy, że reforma Unii na kontynuacji się zakończy. Równie silną rozbieżność odnotowano w przypadku scenariusza trzeciego: badani uważają go najkorzystniejszy dla przyszłości Unii, ale nie przewidują jego realizacji.

* Dr Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz – w latach 1967–1993 adiunkt w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, następnie kierownik Zakładu Socjologii Kultury, dyrektor Departamentu Statystyki Społecznej GUS. W latach 1998–2004 członkini zespołu ekspertów *ad personam* przy pełnomocniku rządu do spraw negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej; do 2009 r. radca ministra w UKiE. Obecnie działa społecznie w fundacjach i stowarzyszeniach: Genius Loci, Pro Publico Bono, Centrum Prasowym Europy Środkowej, Polska w Europie. Członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wynik ten może oznaczać, że młodzi Polacy nie mają wiary w możliwość opracowania i wdrożenia w praktyce unijnej istotnych zmian, mogących spełniać ich oczekiwania dotyczące przyszłości funkcjonowania Unii Europejskiej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w doświadczeniach młodych Polaków

Socjologiczna interpretacja danych z lipca 2017 r. dotyczących młodzieży polskiej i jej stosunku do spraw publicznych, w tym członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nasuwa wiele wątpliwości. Trwające niemal dwa lata ostre kampanie wyborcze (prezydencka i parlamentarna) zakończyły się przejściem władzy przez Prawo i Sprawiedliwość. Partia ta, o zdecydowanie konserwatywnych założeniach programowych, zmieniła koncepcję realizowania polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, w tym funkcjonowania kraju w Unii Europejskiej. Znajduje to potwierdzenie m.in. w ignorowaniu stanowisk Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE wobec działań rządu sprzecznych z ustaleniami traktatowymi.

Do niedawna sprzeciw młodzieży wobec tych zmian ujawniał się jedynie „na obrzeżach” coraz liczniejszych demonstracji starszych generacji Polaków. Lipcowe (2017 r.) protesty, które ogarnęły niemal cały kraj, były zdominowane przez młodzież i dotyczyły spraw publicznych – przyszłości ustrojowej kraju.

W naukach społecznych granice pokolenia definiowanego jako „młodzież” są niejednoznaczne. Wiek, obiektywna cecha człowieka wyznaczona datą jego urodzenia, nie jest jedynym i ostatecznym kryterium przynależności do tej grupy¹. W badaniach, których przedmiotem są obywatele wchodzący w dorosłe życie, granice „młodości” są wyznaczone zarówno biologicznym czasem zakończenia dzieciństwa, uzyskaniem dojrzałości biologicznej, jak i dojrzałości społecznej. Ta ostatnia jest rozumiana jako zdolność do niezależnienia się materialnego czy zawodowego od pierwotnej rodziny², a także osiągnięcie prawa udziału w życiu publicznym³, zdolność do autodefinicji własnej tożsamości i świadomego poczucia swojego obywatelstwa. Jest to moment, w którym zasadne wydaje się postawienie pytania, jak według młodych Polaków oceniana jest niedawna przeszłość, dokonana zmiana i postrzegana obecna rzeczywistość. Wreszcie, czy w ich strategii życiowej wpisane są wyobrażenia o przyszłości swojego suwerennego kraju, który funkcjonuje w większej wspólnocie politycznej, jaką jest Unia Europejska. Kluczowe pytanie brzmi jednak: czy w momencie kończącego się procesu ich formalnej socjalizacji do dorosłości w ich wybór drogi życiowej zostały wpisane pragnienia wpływu na bieg spraw w Polsce i jej unijnego otoczenia? Czas pokaże, dla jak wielu młodych Polaków to szczególne, lipcowe doświadczenie walki o wspólne dobro wyznaczy

¹ Bohdan Mach, *Dynamika postaw wobec Unii Europejskiej w pokoleniu młodych Polaków*, [w:] Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

² Krzysztof Kosela, *Młodzież*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 255–259.

³ Bohdan Mach, *Młodzież a polskie starania o członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz (red.), *Społeczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską – badania i ekspertyzy 2001–2002*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003; Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz, *Młodzież wobec członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, raport na zlecenie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, czerwiec 2016 roku.

granice ich generacji i wpłynie na uformowanie ich obywatelstwa zarówno krajowego, jak i europejskiego.

Kilka uwag historycznych

Społeczeństwo polskie nie podejmowało decyzji o członkostwie w UE z romantycznym entuzjazmem. Pamięć historyczna uzasadniała niepewność i zadawnioną nieufność Polaków wobec europejskiego otoczenia, czemu towarzyszyło przekonanie, że droga do akcesji, a następnie osiągnięcie partnerskiej pozycji w UE będą trudne oraz że Polacy (mimo obiecanej pomocy) mogą liczyć tylko na siebie. W półroczu poprzedzającym referendum akceptacja dla wejścia do UE wahała się – spadała nawet poniżej wymaganego progu 50%, gdy w tym samym czasie odsetek przeciwników (najczęściej rolników i młodzieży) wynosił 30%. Szczęśliwie przedakcesyjne obawy nie sprawdziły się i ostateczny wynik referendum upoważnił ówczesne władze państwa do podjęcia końcowych procedur sfinalizowania członkostwa.

Bilans trzynastoletniej obecności Polski w UE okazał się zdecydowanie bardziej korzystny, niż przewidywano to w maju 2004 roku. W socjologicznych opracowaniach poreferendalnych ustalono, że istotnym czynnikiem mobilizującym Polaków do wzięcia udziału i oddania głosów „za” przystąpieniem do Unii były wykorzystywane w kampanii informacyjnej argumenty o znaczeniu członkostwa dla przyszłych generacji Polaków. Argumentacja ta, wskazująca na zależność między decyzją o członkostwie a otwierającymi się perspektywami żywymi dla młodzieży wchodzącej w dorosłe życie, nie dotarła jednak do większości przedstawicieli najmłodszej grupy wyborców. Roczники tej młodzieży najmniej licznie uczestniczyły zarówno w referendum przedakcesyjnym w 2003 r., jak i w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W tym przedakcesyjnym okresie analizy frekwencji ich aktywności politycznej i społecznej wskazywały na spadające zainteresowanie sprawami publicznymi, mimo pozytywnych zmian w kraju i poszerzenia warunków realizacji ich aspiracji dzięki otwarciu granic. Zaskakiwał negatywny obraz wyobrażeń młodych ludzi o własnej sytuacji i planach życiowych – 21% z nich definiowało swoje pokolenie jako „stracone”, choć większość (65%) dostrzegła, że ich start w dorosłe życie stwarzał znacznie lepsze możliwości im niż ich rodzicom. W odpowiedzi na pytanie o intencje państw unijnych akceptujących polskie członkostwo zaledwie 27% wskazało, że u źródeł tego poparcia leży pragnienie wzmocnienia Unii czy wsparcia naszego kraju w procesie transformacji. Znacznie częściej (54%) wyrażano przekonanie, że podyktowane jest to chęcią podporządkowania Polski i Polaków partykularnym interesom najbogatszych krajów Unii.

Doświadczenia pierwszych akcesyjnych miesięcy spowodowały szybki wzrost aprobaty dla członkostwa, szczególnie znaczący wśród młodzieży. Dostrzeżenie atrakcyjności obecności Polski w UE dla zaspokajania potrzeb indywidualnych nie ożywiło jednak zaangażowania w sprawy publiczne zarówno w Polsce, jak i w Unii. Zmiany aspiracji młodzieży dokonywały się szybciej niż przemiany systemowe w kraju. Konkurencję dla warunków życia w transformującej się Polsce stanowiły warunki życia w zamożnych krajach Unii, coraz częściej poznawane osobiście. Rosnąca akceptacja dla członkostwa budowana była na płytkim konsensusie, niezakorzenionym w wartościach leżących u podstaw idei projektu integracyjnego

i jego sukcesu. Była ona oparta na doraźnych korzyściach i interesach wynikających z ułatwionego dostępu do źródeł realizacji bieżących, indywidualnych potrzeb.

Jak wykazywano w analizach kolejnych badań, wiedza młodych ludzi na temat UE, mimo włączenia w Polsce „ścieżki europejskiej” do cyklu kształcenia, była (i jest nadal) żenująco ograniczona. Młodzi Polacy nie potrafili udzielić poprawnych odpowiedzi na temat procesu integracji, a w porównaniu z wiedzą europejskich rówieśników wykazywali ograniczoną świadomość praw i obowiązków, jakie niesie europejskie obywatelstwo.

Coraz bardziej skwapliwe korzystanie z dobrodziejstw Unii (swobodne przekraczanie granic, poznawanie rówieśników z innych krajów) utrwalало roszczeniowe oczekiwania i instrumentalne traktowanie obecności w Unii. W kształtowaniu rozumienia celu i sensu członkostwa rola „dorosłych” – domu, organizacji, kościoła, a w szczególności szkoły – została zaniedbana⁴. Analitycy ustalali, że szkoła w zbyt ograniczonym zakresie kreowała postawy otwartości i gotowości do współdziałania wśród młodzieży, nie rozbudzała ciekawości świata i pozytywnie krytycznego stosunku wobec coraz rozleglejszego otoczenia, wiary w możliwości wpływania na bieg spraw. Zdecydowana większość młodych Polaków (88%)⁵ oceniała, że nauczanie o UE i funkcjonowaniu instytucji europejskich jest ważne, ale jedynie 35% spośród badanych uważało udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego za świadectwo aktywności obywatelskiej w unijnym życiu publicznym.

Konfrontacja z „otwartą drogą” w zbyt ograniczonym stopniu przyczyniała się do obudzenia aktywności społecznej, nie wyzwalała postaw obywatelskich czy kumulacji zasobów społecznych. Młodych Polaków na tle młodzieży europejskiej wyróżniał brak wiedzy o funkcjonowaniu własnego państwa i dokonujących się w nim zmianach. Ponadprzeciętny krytycyzm wobec najważniejszych instytucji, jak: parlament, prezydent, premier, wymiar sprawiedliwości czy partie polityczne przyczyniał się do utrwalania w środowiskach młodzieży przekonania o relatywnej „gorszości” własnego kraju, w którym ich rozbudzone aspiracje zderzały się z niewydolnością przekształcającego się państwa. Najistotniejsze w tym zakresie były: organizacja rynku pracy, sprawy socjalne, służba zdrowia, szeroko rozumiane prawa obywatelskie, konserwatyzm Kościoła. We wchodzących w dorosłe życie środowiskach utrwalало się przekonanie, że ich głos nie będzie miał wpływu na to, co się w ich kraju dzieje, a niechęć i ostatecznie odwrócenie się od sfery publicznej czyniły z nich „odpływające politycznie pokolenie”⁶. Młodsze roczniki Polaków nie zostały włączone w proces wielkiej przebudowy kraju i tym samym poddane próbie współodpowiedzialności za tę przebudowę, w wyniku której mogło się ukształtować ich obywatelskie upodmiotowienie.

W 2010 r. akceptacja młodzieży dla członkostwa w UE przekroczyła 90% i była wyższa o sześć punktów procentowych od ogółu próby społecznej. Często jednak powierzchowne zauroczenie poziomem życia w zamożniejszych krajach członkowskich powodowało, że UE coraz silniej funkcjonowała w świadomości młodych ludzi jako „państwo zastępcze”, wobec którego nie ma się żadnych zobowiązań, ale można czerpać z niego korzyści. Styl życia,

⁴ *Młodzież 2003 (publikacje)*, CBOS, Warszawa 2004.

⁵ Eurobarometer: *Młodzi Europejczycy w 2016 roku*, [w:] Sondaże Parlamentu Europejskiego EYE2016.

⁶ Krystyna Szafranec, *Młode pokolenie i nowy ustrój – poglądy, postawy i obecność w publicznej sferze życia*, [w:] *Młodzi 2011 – debata dla przyszłości*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

pragnienia i poglądy unijnych rówieśników zostały w bardzo krótkim czasie przejęte przez młodych Polaków⁷.

Po roku 2008, w następstwie pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego, dokonywała się w odczuciu obywateli państw Wspólnoty (jednak nie w Polsce) powolna dewaluacja Unii jako wzoru i punktu odniesienia. Wiosną 2011 r. odnotowano pierwsze oznaki słabnięcia akceptacji dla członkostwa, najsilniejsze wśród młodych Polaków. Utrwalało się przekonanie, że nie chroni ono przed kryzysem (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia), a wspólna waluta, mająca wzmocnić tendencje wspólnotowe, może stanowić raczej zagrożenie niż szansę pomyślnego rozwoju kraju. W krajach najliczniej odwiedzanych przez polską młodzież (Irlandia, Wielka Brytania, Niemcy) wskazywano m.in., wobec utrzymujących się problemów ekonomicznych, na błędnie skalkulowaną decyzję poszerzenia Unii o dziesięć krajów Europy Środkowej. Uważano, że nieprzewidziane konsekwencje wielkiej fali migracji zarobkowej obywateli tych krajów zmieniły, a w wielu przypadkach zdeorganizowały, lokalne rynki pracy. Coraz częściej postulowano potrzebę zrewidowania unijnych zasad, w tym swobody przepływu osób. Rodziło to wśród przebywających poza krajem obawy o utratę pracy czy podwyższenie kosztów pobytu. Polacy zaczęli się też obawiać o swoją pozycję wśród miejscowej społeczności, o lokalne miejsca pracy czy nauki, a w szczególności miejsca nauki ich dzieci. Otwarli dotąd wobec innych narodów⁸, zaczęli się ponownie zamykać. Coraz śmielej ujawniał się popyt na hasła przywracania barier chroniących interesy narodowe kosztem wspólnotowych, podobnie jak sprzeciw wobec zarówno pogłębiania integracji, jak i dalszego poszerzania Unii. W grudniu 2015 r. młodzi Polacy, znacznie częściej niż pozostałe grupy społeczne biorące udział w badaniach, wyrażali opinię, że „zjednoczenie Europy poszło już za daleko”⁹. W Polsce, podobnie jak w większości krajów unijnych, powstawały zdominowane przez młodych partie i stowarzyszenia o programach konserwatywno-narodowych, w których eksponowano wątki narodowe, a nawet nacjonalistyczne, oraz coraz silniej formułowano hasła podważające sens członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Podważanie znaczenia członkostwa w UE w sukcesie gospodarczym i politycznym kraju znalazło się w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości, jak też, w formie bardziej radykalnej, w programach ugrupowań narodowo-konserwatywnych zdominowanych przez młodzież, aspirujących (pod protektorem Prawa i Sprawiedliwości) do parlamentu. Sukces wyborczy koalicja narodowo-konserwatywna w znacznej mierze zawdzięczała rozbudzonemu nastrojom przeciwnym programom Unii i imigrantom (także z terenów objętych wojną). Nastroje te sprzyjały ponownemu odbudowywaniu kompleksu „gorszości” wobec świata zamożniejszego.

Mimo zwycięstwa wyborczego ugrupowań sceptycznych wobec członkostwa Polski w UE, do którego walnie przyczyniły się najmłodsze roczniki wyborców, już w cztery miesiące później, w lutym 2016 r., akceptacja dla członkostwa wzrosła¹⁰. W 2017 r. wskaźniki tej akceptacji lokowały ponownie Polaków na najwyższych pozycjach wśród krajów członkowskich w Unii. Demonstracje w większości miast i miasteczek wywołane zostały pragnieniem obrony

⁷ *Youth on the move. Analytical Report* – www.eurashe.eu/library/modernising-phe/mobility/policy/WG4%20R%20youth%20on%20the%20move%20ofl_319b_en.pdf [dostęp: 26.11.2017].

⁸ CBOS, 53/2016, *Stosunek do innych narodów* – www.cbos.pl [dostęp: 26.11.2016].

⁹ CBOS, 169/2015, *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* – www.cbos.pl [dostęp: 26.11.2016].

¹⁰ CBOS, 31/2016, *Polska w Unii Europejskiej* – www.cbos.pl [dostęp: 26.11.2016].

swobód instytucji demokratycznych i sprzeciwem wobec projektów zmian w polskim sądownictwie. Były obroną przed zagrożeniami dla demokracji stanowiącej podstawowy warunek traktatu akcesyjnego, przed zagrożeniami dla polskiego członkostwa w Unii Europejskiej.

Spółeczne preferencje i przewidywania aplikacji scenariuszy przedstawionych w Białej księdze

Zaproponowane w Białej księdze scenariusze dotyczące przyszłości Unii do 2025 r. miały na celu wyznaczenie punktów startu do debaty nad wyborem kierunku zmian. Celem zapowiadanej reformy jest podtrzymanie spójności UE, niezbędnej do kontynuacji jej sukcesu i ożywienie debaty nad tym, co Europejczyków łączy, a co dzieli. Jest to zaproszenie do dyskusji o zasobach naszej zbiorowej wyobraźni, słowem dyskusji na temat kondycji nie tylko unijnych instytucji, ale i samych Europejczyków. Zainicjowana dyskusja daje sposobność do ujawnienia społecznych wyobrażeń o sensie, celu i znaczeniu projektu jednoczenia kontynentu europejskiego, również o dojrzałości Europejczyków do jego kontynuowania. Cel ten, w 2017 r., jest niezmienny, jest nim życie w pokoju, ale warunki, i tym samym drogi do tego, są odmienne od przyjętych sześćdziesiąt lat wcześniej¹¹.

Z inicjatywy Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie i powołanego przez Przedstawicielstwo zespołu ekspertów Team Europe zainicjowano badania opinii dotyczące preferencji społecznych sformułowanych w scenariuszach Białej księgi. W tym celu zlecono renomowanej agencji badawczej CBOS¹² zarówno standardowe badanie opinii na próbie ogólnospołecznej, jak i zebranie opinii od studentów europeistyki i politologii, drogą wywiadu grupowego przeprowadzonego przez członków zespołu Team Europe w czasie prowadzonych przez nich zajęć akademickich. Dla potrzeb tego opracowania wyselekcjonowano z badania CBOS dane dotyczące młodzieży. Zarówno respondentom CBOS, jak i studentom przedstawiono pytania w formie dwóch tabel: A i B, zawierających identyczne listy scenariuszy. W części A proszono o zaznaczenie scenariusza najbardziej korzystnego dla przyszłości Unii, w tym własnego kraju; w części B – o wskazanie scenariusza, który najprawdopodobniej zostanie zrealizowany w ramach projektu reformy Unii.

Dane zaprezentowane w tabeli, dotyczące wyborów jednego z pięciu scenariuszy Białej księgi i prawdopodobieństwa ich realizacji, pochodzą od trzech zbiorów respondentów charakteryzujących się różnymi cechami:

- 1) ogólnospołecznej próby reprezentacyjnej CBOS (N=1034) zróżnicowanej wiekowo, pod względem pozycji społeczno-zawodowej oraz wiedzy na temat Unii;
- 2) wyodrębnionej z tej próby grupy respondentów w wieku 18–24 lata (N=80), jednorodnej wiekowo, ale o różnym wykształceniu, różnych aspiracjach i różnej wiedzy o Unii;

¹¹ Piotr Buras, *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

¹² CBOS, *Fragment badania „Aktualne problemy i wydarzenia”*. Wyniki badania dla Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. Przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 4–15 maja 2017 roku.

3) studentów europeistyki i politologii (N=316) w podobnym jak w grupie drugiej wieku, lecz mających wiedzę, pozyskaną w trakcie studiów, na temat funkcjonowania Unii i ewentualnych zagrożeń mogących się pojawić w przypadku wadliwie przeprowadzonej reformy.

Tabela
Wybory dotyczące jednego z pięciu scenariuszy Białej księgi
i prawdopodobieństwa ich realizacji

Scenariusze	Młodzież			Młodzież		
	A – Preferencje			B – Przewidywania realizacji		
	CBOS Ogółem N=1034	CBOS Młodzież w wieku 18–24 n=80	Studenci N=316	CBOS Ogółem N=1034	CBOS Młodzież w wieku 18–24 n=80	Studenci N=316
1. Kontynuacja	13	5	6	24	37	34
2. Nic poza jednolitym rynkiem	13	11	17	7	5	13
3. Ci, którzy chcą więcej, robią więcej	13	16	26	13	9	29
4. Robić mniej, ale efektywniej	23	31	33	23	6	9
5. Robić wspólnie znacznie więcej	17	18	15	12	10	13

Źródło: opracowanie własne.

Scenariusz 1. Kontynuacja. Nie zmienia się ani zakres uprawnień Unii, ani zakres kompetencji państw członkowskich.

Młodzi Polacy, niezależnie od statusu edukacyjnego czy aspiracji zawodowych, są przeciwni kontynuacji dotychczasowego sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej. Znalazło to odbicie w niemal równie niskich odsetkach wyboru scenariusza „kontynuacja” w obu grupach młodzieży. Wymowę tego wyniku wzmacnia rozkład danych uzyskanych w próbie ogólnospołecznej – w tej scenariusz „kontynuacji”, który można odczytywać jako obawę przed zmianą, został niemal trzykrotnie częściej wybierany. Jeszcze silniejszą aprobatę dla „kontynuacji” wykazali rolnicy, wskazując na ten scenariusz pięciokrotnie częściej (23%) niż każda z grup młodzieży. Na „kontynuację” jako najbardziej prawdopodobny scenariusz planowanej reformy wskazują najczęściej najmłodszy respondenci CBOS, tj. młodzież – 37% i studenci – 34%. Te relatywnie liczne wskazania na „kontynuację” mogą być jedynie efektem braku wiary w wolę polityczną zmian bądź przewidywania nazbyt silnych wewnętrznych czy zewnętrznych barier hamujących jakiegokolwiek zmiany. Młodzież nie jest w tym poglądzie odosobniona. Zarówno w reprezentacji ogólnospołecznej, jak i wyodrębnionych z niej grupach zawodowych dominuje podobne przeświadczenie.

Scenariusz 2. Nic poza jednolitym rynkiem. Kompetencje, uprawnienia UE zostają ograniczone do działań związanych z jednolitym rynkiem, w pozostałych dziedzinach zwiększone zostaną kompetencje państw członkowskich.

Młodzi uczestnicy badań mieli zbliżone i relatywnie ograniczone przekonanie o przydatności tych scenariuszy w reformowaniu Unii. Istotnie zróżnicowane okazały się za to prognozy ich realizacji. Studenci, dysponujący zapewne znacznie pełniejszą wiedzą na temat

następstw ograniczenia kompetencji Unii do jednolitego rynku, dostrzegają konsekwencje takiego scenariusza. Najwięcej wskazań na ten scenariusz odnotowano wśród mieszkańców dużych aglomeracji (24%), wśród kadry kierowniczej (23%) i średniego personelu technicznego (28%). Natomiast niechętnie do zmian w razie przyjęcia tego scenariusza odnoszą się rolnicy (6%) i respondenci o najniższym statusie ekonomicznym (5%). Podobne do studentów przewidywania zademonstrowało jedynie 7,3% reprezentantów próby ogólnospołecznej CBOS. Wśród nich dominowali zwolennicy partii Kukiz '15 (27,4%) i mieszkańcy południowo-zachodniego regionu Polski (21%).

Scenariusz 3. Ci, którzy chcą więcej, robią więcej. W państwach zainteresowanych ściślejszą współpracą zwiększają się kompetencje Unii w wybranych dziedzinach. W pozostałych państwach podział kompetencji między UE a państwa członkowskie pozostaje bez zmian.

W opiniach porównywanych grup młodzieży na temat tego scenariusza zaznaczyły się istotne różnice. Studenci politologii i europeistyki niemal dwukrotnie częściej (26%) wskazywali na ten scenariusz jako na szczególnie korzystny dla przyszłej zreformowanej Unii niż ich rówieśnicy wyłonieni z próby ogólnospołecznej (16%). W dodatku znaczący odsetek tej grupy przewiduje, że scenariusz ten zostanie zrealizowany w ramach reformy. Studenci politologii i europeistyki zapewne zdawali sobie sprawę, że może on prowadzić do utworzenia Unii dwóch prędkości, niekorzystnego dla Polski. Scenariusz trzeci, prowadzący do zwiększania różnicowań w Unii, najliczniej akceptują mieszkańcy miast średniej wielkości (20%) i przedstawiciele średniego personelu technicznego (24%). Wśród jego zdecydowanych zwolenników dominują przedstawiciele elektoratu Nowoczesnej Ryszarda Petru, oni też mają nadzieję, że reforma Unii pójdzie w tym właśnie kierunku. Najbardziej obawiają się tego scenariusza respondenci z wyższym wykształceniem (24%) i kadra kierownicza przedsiębiorców (27%), która widzi w nim dla siebie zagrożenia w razie jego wprowadzenia.

Scenariusz 4. Robić mniej, ale efektywniej. W dziedzinach uznanych przez wszystkie państwa członkowskie za szczególnie ważne – kompetencje UE zwiększają się, a w pozostałych wzrastają kompetencje państw członkowskich.

Jest to scenariusz, który zebrał najwyższy odsetek aprobujących wyborów zarówno w ogólnospołecznej próbie CBOS (23%), jak i w obu grupach młodzieży: CBOS – młodzież (31%), studenci (33%). Niepokój o zasadność reformy Unii budzi fakt, że choć ogół reprezentacji społecznej (23%) podtrzymuje wiarę w jego wprowadzenie, to obie grupy młodych w niemal równym stopniu (CBOS – młodzież 6%, studenci – 9%) takiej nadziei nie żywią. Zbliżony rozkład preferencji i przewidywania co do realizacji tego scenariusza odnotowano wśród wyborców partii Kukiz '15, którzy licznie (32%) wskazywali jego korzyści w procesie reformy Unii. Podobnie jednak jak młodzież, nie liczą (1,4%) na to, że zostanie wykorzystany po planowanych zmianach w Unii. Jedynie elektorat Polskiego Stronnictwa Ludowego (19,2%) dostrzega taką możliwość.

Scenariusz 5. Robić wspólnie znacznie więcej. Kompetencje Unii zwiększają się we wszystkich dziedzinach, a kompetencje państw członkowskich maleją.

Jest to scenariusz, który podobnie jak scenariusz trzeci wskazywały, jako korzystny dla reformy Unii, osoby o najwyższym statusie majątkowym (23,0%) i pracownicy usług (22%). W obu grupach młodzieży wskazania na ten scenariusz nie przekroczyły 18%. W grupie studentów odsetki zarówno wskazań preferencji (15%), jak i przewidywań ich realizacji (13%) mogą być rezultatem szczególnego sceptycyzmu wobec przydatności tego kierunku reformy Unii. Natomiast przewidujący podobne zmiany w przyszłości to głównie reprezentanci najniższych pozycji w strukturze społecznej: o najmniejszych zarobkach wynoszących zaledwie 649 zł na członka rodziny (25,0%) i bezrobotni (25,0%). Trudno wnioskować, czy wybory tej grupy podyktowane są brakiem wiedzy o ewentualnych następstwach wyboru takiego kierunku reform czy obawą, że zwiększona aktywność gospodarcza Unii nie da im szansy na włączenie się w ten proces i utrwali ich życie na marginesie, na poboczu głównych nurtów przemian.

Poparcie dla tego scenariusza najliczniej deklarowali wyborcy Nowoczesnej (26,1%), ale żaden z nich nie przewidywał jego realizacji.

Wnioski

Uzyskane dane wskazują na istnienie znaczących rozbieżności między preferencjami a spodziewaną realizacją wybranego scenariusza w proponowanej reformie Unii. W porównywanych grupach młodzieży duże różnice wystąpiły w odniesieniu do dwóch scenariuszy: pierwszego – kontynuacja i trzeciego: robić mniej, ale efektywniej. Co charakterystyczne, kierunki tych rozbieżności były przeciwne. Młodzież w obu grupach, niezależnie od poziomu edukacyjnego i zapewne wiedzy o funkcjonowaniu UE, wykazała brak zainteresowania scenariuszem pierwszym i obawy, że reforma Unii na kontynuacji się zakończy. Scenariusz trzeci był przez obie grupy zdecydowanie najczęściej wskazywany jako najbardziej korzystny dla reformy projektu integracji. Przedstawiciele obu tych grup byli niemal w równym stopniu sceptyczni, przewidując w większości, że wskazany przez nich kierunek zmian w reformowanej Unii nie znajdzie zastosowania. Podobny wynik uzyskano w badaniu ogólnospołecznej próby. Może to oznaczać, że nie tylko młodzi Polacy nie mają dostatecznie silnej wiary w możliwość wdrożenia istotnych zmian spełniających przedstawione w Białej księdze scenariusze w sprawie przyszłości Europy, ale nie ma jej także ogół polskiego społeczeństwa.

Literatura uzupełniająca

Europa i społeczeństwa obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo, przekład Barbara Janicka, Dorota Lachowska, Małgorzata Łukasiewicz, Andrzej Pawelec, Wojciech Pięciak, Władysław Witalisz; wstęp i opracowanie Krzysztof Michalski, Znak, Kraków 1994

Koseła Krzysztof, Tadeusz Szawiel, Mirosława Grabowska, Małgorzata Sikorska (red.),
Tożsamość Polaków a Unia Europejska, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji,
Warszawa 2002

Kuźniar Roman, *My, Europa*, Scholar, Warszawa 2013

Maliszewski Norbert, *Postawy Polaków wobec Unii Europejskiej. Ukryte i jawne wybory*,
Difin, Warszawa 2009

Skotnicka-Illasiewicz Elżbieta, *Członkostwo w Unii Europejskiej w badaniach opinii publicznej*, [w:] *Polacy wobec integracji z Unią Europejską*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998

Skotnicka-Illasiewicz Elżbieta, *Młodzi Polacy. Aktywność publiczna i gotowość kreowania zmian*, [w:] Antoni Kukliński (red.), *Młodzież przedmaturalna jako nieodkryty potencjał polskiej myśli strategicznej*, Oficyna Wydawnicza Rewasz, Pruszków 2010

Polityka wschodnia Unii Europejskiej – wyzwanie dla Polski

Beata Piskorska*

Abstrakt

Przedmiotem rozdziału jest polityka Unii Europejskiej wobec państw z nią sąsiadujących w Europie Wschodniej, w tym Białorusi, Mołdawii i Ukrainy, oraz państw Kaukazu Południowego – Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Specyfika sytuacji wewnętrznej w regionie – problemy polityczne i gospodarcze oraz dążenie Rosji do odzyskania swojej dawnej strefy wpływów – powoduje, że jest to ważny obszar zainteresowania nie tylko UE, ale również niektórych jej państw członkowskich. Szczególną rolę w promowaniu i rozwoju polityki wschodniej, ze względu na bliskość geograficzną, ale też więzi historyczne, odgrywa Polska, która wraz ze Szwecją jest inicjatorem powołania Partnerstwa Wschodniego – projektu współpracy z sąsiadami wschodnimi. W rozdziale w sposób syntetyczny:

- 1) przeanalizowano pojęcie i ewolucję polityki UE wobec jej sąsiadów na wschodzie Europy, ze szczególnym uwzględnieniem roli Polski;
- 2) omówiono funkcjonowanie właściwych projektów i instrumentów, w tym zwłaszcza Partnerstwa Wschodniego;
- 3) oceniono efekty prawie dziesięcioletniej działalności Partnerstwa Wschodniego i aktywności w nim Polski.

* Dr hab. Beata Piskorska – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego; członek grupy eksperckiej Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Wstęp

Polityka wschodnia Unii Europejskiej, stanowiąca element jej polityki zewnętrznej, obejmuje działania samej organizacji, jak też jej członków, w tym Polski, wobec państw położonych za wschodnią granicą Unii. Punktem zwrotnym w dookreśleniu tego pojęcia oraz adresatów tej polityki było największe w historii rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej w maju 2004 r., a trzy lata później, w 2007 r., o Rumunię i Bułgarię. Wskutek tego w bezpośrednim sąsiedztwie UE znalazły się Białoruś, Mołdawia, Rosja (przez obwód kaliningradzki) i Ukraina. Państwa te od samego początku odzyskania niepodległości w latach 90. zmagają się z licznymi problemami politycznymi i gospodarczymi, co potęguje obawy UE o ich wpływ na bezpieczeństwo i stabilność Europy. Stało się to jednym z motywów zdefiniowania przez Unię jednolitej strategii wobec państw jej najbliższego otoczenia, która została określona jako europejska polityka sąsiedztwa¹. W jej ramach zaś wyodrębniono, m.in. z inicjatywy Polski, politykę skierowaną *stricto* do państw Europy Wschodniej, powołując Partnerstwo Wschodnie.

Współczesne wyzwania płynące z tej części Europy, a w szczególności rewizjonizm Rosji na arenie międzynarodowej, która dąży do odzyskania swojej dawnej strefy wpływów i podporządkowania sobie kluczowego dla jej interesów państwa – Ukrainy, są bardzo niepokojące dla państw regionu. Przejawami tej polityki są aneksja Krymu w 2014 r. przez Rosję oraz konflikt zbrojny (hybrydowy) we wschodniej Ukrainie. Wszystko to świadczy o strategicznym znaczeniu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, znajdujących się poza unijnymi strukturami.

Uwarunkowania i ewolucja polityki wschodniej Unii Europejskiej – rola Polski

Główną przesłanką kształtowania się polityki wschodniej były zmiany geopolityczne, gospodarcze i społeczno-kulturowe w Europie Środkowej i Wschodniej po roku 1989. Nowy układ sił w tej części Europy nie został jednak, jak dotąd, ostatecznie określony, zatem podlega ciągłym zmianom. Można powiedzieć, że wciąż trwa tam geopolityczna rywalizacja, której wynik będzie decydował w dużej mierze o znaczeniu zaangażowanych aktorów, czyli m.in. UE oraz państw wschodnioeuropejskich. Problemem pozostaje nadal wypracowanie spójnej regionalnej polityki wschodniej popieranej przez wszystkie państwa członkowskie UE, a tym bardziej skutecznych narzędzi realizacji jej zamierzeń².

Polityka wschodnia to zbiór bardzo złożonych przedsięwzięć, w tym różnego rodzaju projektów, inicjatyw, programów i działań proponowanych przez samą Unię oraz niektórych jej członków, dla których ta część Europy ma ważne znaczenie (m.in. dla Polski). Są to projekty mniej lub bardziej sformalizowane, jak np. koncepcja wymiaru wschodniego UE czy bardziej konkretne prawno-organizacyjne przedsięwzięcia, jak europejska polityka sąsiedztwa, w tym

¹ Nie obejmuje Rosji.

² Beata Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, „Zeszyty Natolińskie”, 2014, nr 59, s. 30.

Partnerstwo Wschodnie, oraz polityki nieznajdujące się w głównym nurcie polityki, ale powiązane i oddziałujące na nią, jak synergia czarnomorska i odrębna polityka wobec Rosji³.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej to stanowisko zarówno organów i instytucji UE, jak i jej państw członkowskich wobec ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej, ze sprecyzowanymi celami, założeniami, instrumentami i sposobami ich realizacji⁴. Zasięg geograficzny tej polityki na przestrzeni lat ulegał zmianom. Początkowo obejmowała ona szerszą grupę państw leżących w Europie Środkowej i Wschodniej, ale po akcesji większości z nich do UE w 2004 r. (Polska, Węgry, Czechy, Słowacja) ograniczyła się do państw wschodniej części Europy, głównie Ukrainy, Białorusi, Rosji i Mołdawii. Co więcej, rozszerzono ten zakres o przyległe obszary państw-adresatów położonych na Kaukazie Południowym czy wybrzeżu Morza Czarnego. Jest to wobec tego termin nie tylko geograficzny, ale również geopolityczny.

Formułowanie relacji z Europą Wschodnią zawsze stanowiło istotny element polityki zagranicznej Wspólnot Europejskich, a od 1993 r. Unii Europejskiej. Polska, od samego początku członkostwa w UE, była aktywnie zaangażowana w kreowanie tej polityki, a nawet postrzegana jako jej lider i siła napędowa. Wynika to zarówno z jej doświadczeń historycznych (Polska podkreślała wagę relacji ze Wschodem, zwłaszcza z Rosją), jak i ze współczesnego pojmowania interesów narodowych w sferze gospodarki, polityki czy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dlatego kluczowe znaczenie miało ukształtowanie za wschodnią granicą grupy przyjaznych państw powiązanych z UE i stanowiących zarazem przeciwwagę dla imperialnych ambicji Rosji.

Aktywność Polski była widoczna na wszystkich etapach polityki UE wobec Europy Wschodniej. Uważa się, że wyjściowa koncepcja wymiaru wschodniego UE⁵ w dużym stopniu została sformułowana przez dyplomację polską oraz polskie ośrodki naukowe i analityczne, które już od początku lat 90. XX w. aktywnie uczestniczyły w pracach nad przyszłą polityką wschodnią. Polityka ta miała przybrać formę funkcjonujących już w jej ramach regionalnych strategii działania, tj. wymiaru śródziemnomorskiego czy wymiaru północnego⁶. Jednocześnie zakładano, że powinna zachować odrębność ze względu na specyfikę państw wschodniego wymiaru, w tym sytuację polityczną i społeczno-gospodarczą.

Po raz pierwszy gotowość do wniesienia wkładu w kształtowanie polityki UE wobec państw Wschodu wyraził polski minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek już w 1998 r. w wystąpieniu otwierającym negocjacje akcesyjne. W 2001 r. Ministerstwo Spraw

³ Więcej na temat pojęcia polityki wschodniej zob. Beata Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych...*, dz. cyt., s. 30–39.

⁴ Olga Barburska, Dariusz Milczarek (red.), *Polityka wschodnia Unii Europejskiej. Porażka czy sukces?* Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 69–70.

⁵ Więcej na temat wymiaru wschodniego UE zob. Beata Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

⁶ Ówczesny minister spraw zagranicznych RP Włodzimierz Cimoszewicz deklarował, iż Polska „będzie działać na rzecz stworzenia wymiaru wschodniego Unii Europejskiej, na wzór istniejącego już wymiaru północnego”. Włodzimierz Cimoszewicz, *Polska wizja Europy*, „Rzeczpospolita” z 19 lutego 2002 roku. Zob. też Beata Piskorska, *Wymiar wschodni Unii Europejskiej – komplementarny, czy konkurencyjny dla pozostałych kierunków Unii Europejskiej (analogie i rozbieżności)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2009, nr 1–2, s. 203–232.

Zagranicznych opublikowało specjalny raport z zaleceniem zacieśnienia współpracy ze wschodnimi przyszłymi sąsiadami UE oraz z państwami poradzieckimi⁷. Dokładniejsze stanowisko zostało wyrażone w specjalnym dokumencie przedstawionym przez Polskę w 2002 r., gdy w UE rozpoczęły się negocjacje w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa. W koncepcji tej (*non-paper*)⁸ Polska zaproponowała utworzenie nowego, autonomicznego wymiaru wschodniego UE, który ułatwiłby koordynację polityki poszerzonej Unii i jej państw członkowskich wobec wschodnich sąsiadów Unii, tj. Białorusi, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Istotą inicjatywy Polski było podjęcie próby przyciągnięcia większej niż dotąd uwagi Unii na państwa położone między przyszłymi granicami rozszerzonej Unii a Rosją. Strategia ta zakładała różnicowanie relacji UE z państwami tego obszaru w zależności od stopnia ich zainteresowania współpracą z UE, a także ich zaawansowania w procesie dostosowywania ich systemów politycznych, gospodarczych i społecznych do standardów europejskich. W strategii przewidziano działania UE, państw członkowskich i organizacji pozarządowych. Przedmiotem współpracy uczyniono: dialog na poziomie politycznym, wsparcie transformacji ustrojowej i demokratyzacji, współpracę handlową, energetyczną, sądowniczą, w zakresie kontaktów międzyludzkich i zapewnienia bezpieczeństwa. Najważniejsze miejsce w tych relacjach przyznano Ukrainie, która miała odgrywać rolę porównywalną znaczeniem do Rosji, a w przyszłości mogłaby dołączyć do grona państw członkowskich Unii. Podkreślano, że koncepcja ta nie może być w żadnym stopniu konkurencyjna do istniejących wymiarów polityki UE, a jedynie uzupełniać mechanizmy unijnej polityki zewnętrznej⁹.

Jednocześnie po reformach instytucjonalno-prawnych UE przeprowadzonych w ramach traktatu z Nicei w 2001 r. oraz w związku z bliską perspektywą rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej na jej forum pojawiła się potrzeba stworzenia nowych ram współpracy z najbliższym otoczeniem. Początkowe wewnętrzne refleksje na temat pierwotnego zasięgu geograficznego polityki wobec nowych sąsiadów dotyczyły tylko państw, które w krótkiej perspektywie miały się stać wschodnimi sąsiadami Unii.

Pierwsze unijne stanowisko wobec sąsiadów zawarto w komunikacie Komisji Europejskiej z 2003 r. pt. *Szersza Europa*, inicjującym ogłoszoną 12 maja 2004 r. europejską politykę sąsiedztwa. Polityka ta objęła te państwa, które znajdowały się w geograficznym sąsiedztwie UE, a którym nie zaoferowano perspektywy członkostwa, ale miały określone regulacje traktatowe (Porozumienia o partnerstwie i współpracy lub Umowy stowarzyszeniowe)¹⁰. Polska zadeklarowała wówczas (przemówienie ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza w Warszawie w 2003 r.) gotowość do podzielenia się z partnerami swoją wyjątkową wiedzą oraz doświadczeniami w polityce wobec państw Europy Wschodniej, wręcz nawet przyjęcie roli adwokata interesów całego regionu.

⁷ *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, MSZ, Warszawa 2001.

⁸ *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec wschodnich sąsiadów*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, styczeń 2003 roku.

⁹ Beata Piskorska, *Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017, s. 311–316.

¹⁰ Europejska polityka sąsiedztwa obejmuje zasięgiem grupę kilkudziesięciu państw od Afryki Północnej (państwa basenu Morza Śródziemnego – Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja oraz Autonomia Palestyńska) przez Europę Wschodnią (Białoruś, Mołdawia, Ukraina) aż po Kaukaz Południowy (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), które różnią się nie tylko potencjałem, ale również aspiracjami.

W tym czasie jej propozycje nie zyskały jednak akceptacji. Przyjęta w 2003 r. europejska polityka sąsiedztwa¹¹ oparta się na odmiennych założeniach, głównie w odniesieniu do zasięgu geograficznego (szerszego niż tylko region Europy Wschodniej, a obejmującego również państwa basenu Morza Śródziemnego). Co najważniejsze, państwom sąsiedztwa Unia nie zaoferowała perspektywy członkostwa, lecz uprzywilejowane zasady współpracy, w tym gospodarczej (możliwość stworzenia pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu, udział w wybranych sferach rynku wewnętrznego, m.in. w dostęp do czterech swobód – przepływu osób, towarów, usług i kapitału) oraz uprzywilejowane stosunki polityczne. Rząd Polski nigdy nie przedstawił oficjalnie krytycznej oceny europejskiej polityki sąsiedztwa, jakkolwiek jasne jest, że idea prowadzenia polityki sąsiedzkiej opartej na tych samych celach wobec Ukrainy i Maroka nie budziła jego entuzjazmu.

Po wstąpieniu do Unii Polska nie zrezygnowała jednak z forsowania swoich koncepcji na jej forum. Środek ciężkości unijnej polityki zagranicznej zaczął ewoluować w kierunku Wschodu, przestając się koncentrować tylko na stosunkach z Rosją.

Partnerstwo Wschodnie i jego instrumenty – sukces Polski w Unii Europejskiej

W 2008 r. Polska wystąpiła z propozycją ustanowienia nowej wielostronnej polityki regionalnej adresowanej do państw położonych na wschód od granic zewnętrznych UE – Partnerstwa Wschodniego¹². Inicjatywę tę przedstawili po raz pierwszy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, przy wsparciu szefa szwedzkiej dyplomacji Carla Bildta. Mimo początkowego dystansu Unia zaakceptowała projekt Partnerstwa Wschodniego na szczycie Rady Europejskiej w dniach 19–20 czerwca 2008 r. w Brukseli¹³.

Partnerstwo Wschodnie jest realizowane w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa i skierowane do węższej grupy adresatów – Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Nie obejmuje Rosji, która z własnej woli nie brała udziału w europejskiej polityce sąsiedztwa, ale może uczestniczyć w niektórych wspólnych projektach.

Program okazał się sukcesem polskiej dyplomacji, która jeszcze w 2007 r. rozpoczęła starania o uzyskanie poparcia partnerów unijnych i Komisji Europejskiej. Inicjatywę wstępnie wsparły: Szwecja, Niemcy, Wielka Brytania, Dania i państwa Grupy Wyszehradzkiej, głównie Czechy, które uczyniły z idei Partnerstwa Wschodniego jeden z priorytetów swojej prezydentury w Radzie UE w połowie 2009 roku. Z kolei ewentualnym sprzeciwom Francji, niechętnie patrzącej na Wschód, udało się zapobiec dzięki wsparciu na marcowym szczycie UE w 2008 r. francuskiej koncepcji powołania Unii dla Śródziemnomorza, promującej zacieśnienie relacji UE z państwami południowego sąsiedztwa.

¹¹ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM(2004) 373 final.

¹² Partnerstwo Wschodnie. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, 3.12.2008, COM(2008) 823 wersja ostateczna – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN> [dostęp 25.11.2017].

¹³ Konkluzje prezydencji. Rada Europejska w Brukseli, 19–20.06.2008 – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-INIT/pl/pdf> [dostęp 25.11.2017].

Proces rozwoju polityki sąsiedztwa został wyjątkowo przyspieszony również ze względu na konflikt w Gruzji w sierpniu 2008 roku¹⁴. W konkluzjach Rady Europejskiej z marca 2009 r. zapisano, że projekt zakłada promowanie wśród wschodnich sąsiadów stabilności, dobrych rządów i rozwoju gospodarczego.

Oficjalna inauguracja Partnerstwa Wschodniego odbyła się na szczycie państw UE w Pradze w maju 2009 roku¹⁵. Przedstawiciele sześciu państw partnerskich, 27 państw członkowskich UE, jak również urzędnicy UE zadeklarowali zintensyfikowanie relacji w ramach tego projektu. Od tej pory Polska intensywnie angażuje się na rzecz Partnerstwa, starając się wzbogacać jego formułę o nowe elementy.

Głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między UE a państwami partnerskimi, nadal jednak bez perspektyw członkostwa tych państw w Unii. Założono, że Partnerstwo Wschodnie realizowane będzie w dwóch formach: pogłębionego dwustronnego zaangażowania oraz współpracy wielostronnej.

Współpraca dwustronna. Dwutorowa ścieżka Partnerstwa Wschodniego oparta jest na porozumieniach prawnych, które zapewniają podniesienie rangi stosunków politycznych poprzez zastąpienie Porozumień o partnerstwie i współpracy¹⁶ bardziej zaawansowanymi porozumieniami nowej generacji – umowami stowarzyszeniowymi. Porozumienia negocjowały z UE wszystkie państwa Partnerstwa Wschodniego z wyjątkiem Białorusi. Obejmują one wiele nowych dziedzin współpracy i mają pomóc w tworzeniu silnych więzów politycznych oraz dalszym wprowadzaniu w państwach partnerskich prawodawstwa i standardów Unii. Warunkiem rozpoczęcia negocjacji było osiągnięcie odpowiedniego postępu w dziedzinie demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka.

Elementem umów stowarzyszeniowych jest ustanowienie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu. Negocjacje w sprawie zawarcia takiej umowy podjęły wszystkie państwa partnerskie, poza Azerbejdżanem i Białorusią. Umowy zakładają stopniową integrację gospodarek państw partnerskich z gospodarką UE po spełnieniu odpowiednich kryteriów i wprowadzeniu zasad wolnego rynku, m.in. przystąpieniu do Światowej Organizacji Handlu. Mają szerszy charakter niż zwykła umowa o wolnym handlu, liberalizują bowiem przepływ nie tylko towarów, ale i usług, kapitału oraz po części siły roboczej.

Unia Europejska wynegocjowała z trzema państwami wschodnimi porozumienia o ułatwieniach wizowych i readmisji lub o liberalizacji wizowej. W pierwszej kolejności zniesiono wizy dla obywateli Mołdawii (w 2014 r.) oraz Ukrainy i Gruzji (w 2017 r.). Mogą oni przebywać w państwach UE maksymalnie 90 dni w ciągu każdego półrocza. Warunkiem zawarcia takich porozumień było wprowadzenie przez państwa Partnerstwa reform oraz zagwarantowanie

¹⁴ Wydarzenia na Kaukazie latem 2008 r. były wyjątkowo znaczące dla podkreślenia roli UE na scenie międzynarodowej. Unia zdała sobie sprawę, że zamrożone konflikty we wschodnim sąsiedztwie UE wymagają jej większego zaangażowania.

¹⁵ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7.05.2009, Prague – www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Joint%20Declaration%20of%20the%20Prague%20Eastern%20Partnership%20Summit%20-%207%20May%202009.pdf [dostęp 25.11.2017].

¹⁶ Umowy prawne zawierane z państwami Europy Wschodniej w latach 90. XX wieku.

stabilności i bezpieczeństwa ich granic z Unią. W ramach tego przewidziano również projekty walki z nielegalną migracją i utworzenie zintegrowanych systemów zarządzania granicami.

Celami UE są też wsparcie reform sektora energetycznego, inwestycje w modernizację infrastruktury, harmonizacja przepisów, zawarcie umów długoterminowych na dostawy gazu i tranzyt energii, wzrost wydajności energetycznej oraz zwiększenie odnawialnych źródeł energii, co ma się przyczynić do zmniejszenia zależności państw partnerskich od importu energii.

Ponadto UE wspiera politykę ekonomiczną i społeczną w celu likwidacji nierówności społecznych i dysproporcji rozwojowych między samymi państwami partnerskimi oraz poszczególnymi regionami w tych państwach. Realizowane programy rozwoju regionalnego mają czerpać z doświadczeń i mechanizmów europejskiej polityki spójności.

Tabela 1
Instrumenty dwustronne Partnerstwa Wschodniego

Instrument dwustronny	Co oferuje?
1. Porozumienia stowarzyszeniowe	Zastępują podstawowe Porozumienia o partnerstwie i współpracy – całościowe podejście w różnych dziedzinach, takich jak: handel, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, zbliżenie ustawodawstwa i administracji
2. Umowa o pogłębianej i kompleksowej strefie wolnego handlu	Nowe i bardziej rozległe porozumienia o wolnym handlu, obejmujące handel usługami, inwestycje i spójność prawodawstwa
3. Program kompleksowego rozwoju instytucjonalnego	Wsparcie programów, które mają wspomóc państwa partnerskie w wypełnieniu zobowiązań zawartych w porozumieniach stowarzyszeniowych
4. Liberalizacja wizowa	Początkowo wsparcie mobilności obywateli oraz wprowadzenie ułatwień wizowych, a docelowo zniesienie wiz
5. Dodatkowe ramy współpracy w wielu dziedzinach oraz zwiększenie wsparcia technicznego	Gospodarka, energetyka, środowisko, transport, badania naukowe itp.

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca wielostronna jest uzupełnieniem relacji dwustronnych. Celem Partnerstwa Wschodniego jest sprzyjanie współpracy i wzmacnianie powiązań między państwami objętymi inicjatywą. Możliwości współpracy wielostronnej są bardzo szerokie: spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich UE i sześciu państw partnerskich organizowane co dwa lata, ministrów spraw zagranicznych raz do roku na wiosnę, konferencje ministrów odpowiednich resortów, spotkania tematyczne wyższych urzędników (dyplomatów) zaangażowanych w reformy w poszczególnych rodzajach polityki oraz ekspertów, spotkania przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw Partnerstwa Wschodniego (Euronest). Uzupełniają je współpraca biznesmenów i samorządowców oraz współpraca pozarządowa, jak też wielostronne projekty flagowe (m.in. zarządzanie granicami, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, zarządzanie środowiskowe, dywersyfikacja dostaw energii).

Celem poziomu wielostronnego jest wzmocnienie relacji UE nie tylko z całym regionem, ale też między państwami Europy Wschodniej poprzez budowanie więzi regionalnych. Odbywa się to przez stworzenie formatu wymiany informacji i doświadczeń partnerów w ramach czterech platform: integracji gospodarczej, konwergencji z politykami sektorowymi UE,

bezpieczeństwa energetycznego i kontaktów międzyludzkich. W tym znaczeniu Partnerstwo Wschodnie można traktować jako kolejny etap ewolucji europejskiej polityki sąsiedztwa.

Co warto zauważyć, w Partnerstwie Wschodnim nie znalazły się kwestie tzw. twardego bezpieczeństwa, w tym możliwości uregulowania konfliktów regionalnych. Unia zwraca uwagę przede wszystkim na realizację podstawowych wartości, takich jak: demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka, wdrażanie gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Podstawą współpracy jest jednak podtrzymana przez Partnerstwo Wschodnie zasada przewodnia europejskiej polityki sąsiedztwa – warunkowość uzależniająca pogłębienie relacji UE z każdym z państw od stopnia postępu we wdrażaniu reform¹⁷.

Tabela 2
Instrumenty współpracy wielostronnej

Szczyty Partnerstwa Wschodniego (pięć, stan na rok 2017 ^{a)} Dwa razy do roku 28 państw członkowskich + 6 państw partnerskich + instytucje UE			
Rada Ministrów, raz do roku (łącznie osiem spotkań ministerialnych)			
Platformy tematyczne – spotkania dwustronne (od 2009 roku) Panele robocze – spotkania w razie potrzeby			
Demokracja, dobre rządy, i stabilność	Integracja gospodarcza i spójność z politykami UE	Bezpieczeństwo energetyczne	Kontakty międzyludzkie
Inicjatywy flagowe 1. Zintegrowane zarządzanie granicami 2. Małe i średnie przedsiębiorstwa 3. Regionalny rynek energetyczny, wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii 4. Dywersyfikacja dostaw energii 5. System zwalczania katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka 6. Zarządzanie środowiskiem			
Inicjatywy dodatkowe i pozarządowe			
Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (pierwsze spotkanie odbyło się w 2009 roku)		Wymiar parlamentarny, Euronest (łącznie pięć rund spotkań)	Projekt Komitetu Regionów dla Zgromadzenia Lokalnego i Regionalnego

^{a)} Dotychczas szczyty Partnerstwa Wschodniego odbyły się: w 2009 r. w Pradze, w 2011 r. w Warszawie, w 2013 r. w Wilnie, w 2015 r. w Rydze oraz w 2017 r. w Brukseli.

Źródło: opracowanie własne.

Trzeba zauważyć, że sześć byłych republik sowieckich objętych Partnerstwem boryka się z poważnymi problemami. Na Białorusi („ostatnia dyktatura w Europie”), w Armenii i Azerbejdżanie, które mają reżimy autorytarne, stale łamane są prawa człowieka. Konflikt między Rosją a Gruzją w 2008 r., konflikt gazowy między Rosją a Ukrainą w styczniu 2009 r., zamrożony konflikt w Naddniestrzu, wreszcie wojna Rosji z Ukrainą z 2014 r. ukazują, jak duża jest niestabilność tego regionu.

Bardzo istotne jest to, że adresatami Partnerstwa Wschodniego są nie tylko władze, ale też wschodnioeuropejskie społeczeństwa. W przeddzień unijnego szczytu w Pradze, w 2009 r., zainaugurowano Forum Obywatelskie Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest wspieranie rozwoju kontaktów międzyludzkich, budowa społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych. Ponadto w nieformalnej grupie przyjaciół Partnerstwa Wschodniego uczestniczą państwa i międzynarodowe organizacje finansowe spoza Partnerstwa

¹⁷ Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, 7.05.2009 – http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_pl.htm [dostęp 18.11.2017].

Wschodniego, ale chcą wspierać jego konkretne projekty w formie finansowej lub technicznej. Do tej grupy należą również państwa spoza UE, tj. Rosja, Stany Zjednoczone, Norwegia, Kanada i Japonia, które mogą obserwować realizację zadań programu oraz wносить wkład do poszczególnych inicjatyw.

Największą słabością Partnerstwa Wschodniego jest jego finansowanie. Głównym instrumentem finansowym jest od marca 2014 r. Europejski Instrument Sąsiedztwa (w latach 2007–2013 pod nazwą Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa), który powstał z połączenia programów TACIS i MEDA. Na swoją działalność w latach 2014–2020 otrzymał 15,4 mld euro.

Najbliższa przyszłość Partnerstwa Wschodniego pozostaje nadal niepewna. Chociaż na piątym szczycie Partnerstwa (Bruksela, 24 listopada 2017 r.) przyjęto wspólną deklarację¹⁸, w której uznano europejskie aspiracje Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi, to nie wspomniano o ewentualnej europejskiej perspektywie któregośkolwiek z tych państw. Na ofertę pozostawienia otwartych drzwi do UE oczekiwały zwłaszcza te państwa, które podpisały umowy stowarzyszeniowe, tj. Ukraina, Mołdawia i Gruzja. Sprzeciwia się temu jednak część państw członkowskich.

Podczas szczytu przedyskutowano kwestie dalszej współpracy oraz podsumowano osiągnięcia od poprzedniego szczytu w Rydze w 2015 roku¹⁹. Zaakceptowano program 20 inicjatyw dla państw Europy Wschodniej. Mają one zostać zrealizowane do 2020 r. w czterech priorytetowych dziedzinach, zdefiniowanych we wspólnym dokumencie przedstawionym w grudniu 2016 r., a następnie zmienionym w czerwcu 2017 roku²⁰. Są to: silniejsza gospodarka: rozwój gospodarczy i poprawa możliwości rynkowych; lepsze zarządzanie: wzmacnianie instytucji i dobrych rządów; doskonalsza łączność: usprawnienie połączeń, zwłaszcza w transporcie i energetyce; społeczeństwo: wzrost mobilności i kontaktów międzyludzkich.

Większy nacisk położono jednak na udogodnienia, jakie projekt powinien przynosić obywatelom państw partnerskich. Zdecydowano o usprawnieniu platform tematycznych oraz paneli eksperckich funkcjonujących w ramach Partnerstwa Wschodniego. Zapoczątkowano też nowy etap w stosunkach UE i Armenii. Podczas szczytu obie strony podpisały umowę o kompleksowym i poszerzonym partnerstwie²¹. W końcowej deklaracji nie wspomniano o żadnym z konfliktów w regionie byłego ZSRR, w tym także o wojnie rosyjsko-ukraińskiej, czego domagała się Ukraina. Uczestnicy szczytu wyrazili jedynie zaniepokojenie powtarzającymi się przypadkami naruszania reguł prawa międzynarodowego w wielu częściach regionu.

¹⁸ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Brussels, 24 November 2017, www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf [dostęp 25.11.2017].

¹⁹ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga, 21–22.05.2015, www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf [dostęp 25.11.2017].

²⁰ Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results, Brussels, 9.6.2017 SWD(2017) 300 final – https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_20_deliverables_for_2020.pdf [dostęp 25.11.2017].

²¹ Daniel Szeligowski, *Piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarz PISM”, 2017, nr 73.

Ocena funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego

Podsumowując funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego, trzeba podkreślić, że nakreślone w 2008 r. inicjatywy zostały uruchomione. Jeśli jednak przyjrzymy się realizacji założonych w umowach dwustronnych celów, postęp nie jest satysfakcjonujący. Tylko połowa zaplanowanych instrumentów, czyli podpisanych i ratyfikowanych porozumień określających i wzmacniających ramy stosunków państw Partnerstwa Wschodniego z UE, została skonkretyzowana. Jest to rezultat przede wszystkim braku woli państw beneficjentów Partnerstwa do większego zbliżenia z Unią, tj. Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi w ramach umownych rozwiązań, niepodjęcia przez nie reform wewnętrznych oraz wywierania na nie wpływu przez Rosję, kuszącą alternatywnymi projektami współpracy, np. Euroazjatycką Unią Celną.

Podobnie wymiar wielostronny, jako narzędzie większego zacieśniania relacji oraz wsparcia transformacji w państwach Partnerstwa, jak na razie nie spełnia do końca swojej funkcji. Wydaje się, że niektóre państwa traktowały Partnerstwo jako platformę komunikowania, wymiany doświadczeń i nawiązywania kontaktów, a nie instrument przyspieszający proces integracyjny z unijnymi strukturami. Przyczynił się do tego również brak jednolitego stanowiska państw Partnerstwa wobec integrowania się z UE, co widoczne jest i we współpracy dwustronnej (żadnej z umów nie podpisała Białoruś), i wielostronnej (Białoruś nie uczestniczyła w większości spotkań przewidzianych w tej formule).

Spośród sześciu państw Partnerstwa tylko trzy z nich (Gruzja, Mołdawia i Ukraina) podpisały w 2014 r. i wprowadziły w życie porozumienia stowarzyszeniowe²², łącznie z pogłębionymi i kompleksowymi umowami o wolnym handlu z Unią Europejską²³. Zobowiązały się w nich do przeprowadzenia reform swoich systemów wyborczych, sądownictwa i administracji publicznej oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. W stosunku do pozostałych państw Partnerstwa Wschodniego, tj. Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi, Unia przyjęła bardziej zróżnicowane i indywidualizowane podejście. Armenii, która zdecydowała o większym integrowaniu się z Rosją w ramach Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, zawieszając negocjacje na temat umowy stowarzyszeniowej z UE, w 2015 r. zaproponowano nową prawnie wiążącą umowę. Rozmowy o nowej kompleksowej umowie z Azerbejdżanem rozpoczęły się na początku 2017 roku. Stopień uczestnictwa w Partnerstwie Wschodnim Białorusi zależy od poszanowania prawa międzynarodowego i praw człowieka w tym państwie, łącznie ze zniesieniem kary śmierci.

Jedną z najbardziej widocznych korzyści wpływających na życie społeczeństw państw partnerskich jest mobilność osób i ułatwienia w podróżowaniu. Pięć z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego objętych jest porozumieniami o ułatwieniach wizowych i readmisji, które ułatwiają procedury otrzymania wizy, zmniejszają opłaty wizowe, znoszą opłaty dla niektórych kategorii osób czy przyspieszają proces aplikacji o wizę. Tego typu ułatwienia w podróżowaniu mają już obywatele Ukrainy i Mołdawii (od 2008 r.) oraz Gruzji (od 2011 roku). Z kolei umowy o readmisji regulują zarządzanie powrotami nielegalnych migrantów. Takie

²² Umowa stowarzyszeniowa Ukrainy z UE weszła w życie 1 września 2017 roku.

²³ Mimo kryzysu politycznego na Ukrainie UE wprowadziła bezprecedensowy program pomocy dla tego kraju w stabilizacji gospodarki i transformacji oraz zachęcania do reform politycznych, ekonomicznych i sądownictwa. Unia zaoferowała różne formy wsparcia także dla Mołdawii i Gruzji.

umowy z Armenią i Azerbejdżanem weszły w życie w 2014 r. (od stycznia 2014 r. jest negocjowana z Białorusią).

Do tej pory tylko trzy państwa spełniły wymagane warunki ruchu bezwizowego. Umowy o ruchu bezwizowym dla podróży krótkoterminowych na obszar Schengen dla osób posiadających paszporty biometryczne zawarto w 2014 r. z Mołdawią, a w 2017 r. z Gruzją i Ukrainą.

Tabela 3
Realizacja celów i instrumentów Partnerstwa Wschodniego w latach 2008–2017

Cele ogólne	Instrumenty (środki i metody)	Negocjowane	Podpisane
Stowarzyszenie polityczne	Porozumienia stowarzyszeniowe	5	3
Integracja gospodarcza	Porozumienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu	5	3
Liberalizacja reżimu wizowego	Porozumienia o ułatwieniach wizowych i readmisji	6	5
	Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej (ruch bezwizowy)	6	3

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając rolę Polski w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej, trzeba podkreślić zaangażowanie naszego kraju widoczne na większości etapów powstawania tej polityki od lat 90. ubiegłego wieku. Polska była bowiem i jest jednym z państw najbardziej zainteresowanych powstaniem i realizacją skutecznej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów. Jej aktywność polegała zarówno na wysuwaniu różnych koncepcji, w tym podstawowej – wymiaru wschodniego UE, jak i promowaniu tej polityki wśród państw swojego regionu. Polska deklarowała wielokrotnie podzielenie się z partnerami unijnymi swoją unikatową wiedzą oraz doświadczeniami w polityce wobec państw Europy Wschodniej, a jej możliwości działania zwiększyły się po uzyskaniu formalnego członkostwa w Unii Europejskiej. Przyczyniło się to do przesunięcia środka ciężkości europejskich procesów integracyjnych bardziej na wschód, czego zwieńczeniem była ewolucja całej polityki wschodniej Unii w kierunku otwarcia się na inne, oprócz Rosji, państwa regionu i przyjęcie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Mimo że państwa wschodniego sąsiedztwa nie mają obecnie większych szans na członkostwo w UE, Polska wspiera je w przeprowadzaniu niezbędnych reform zbliżających je do standardów europejskich. Rozwój Partnerstwa Wschodniego był jednym z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE sprawowanej w drugim półroczu 2011 r., w trakcie której odbył się II szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie²⁴. Polska jest inicjatorem tworzenia nowych mechanizmów i form współpracy w ramach istniejących programów, czego przykładem jest wsparcie dla powołania instrumentów ułatwiających funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, m.in. Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Z jej inicjatywy powstały również Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego i Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego.

Bardzo ważna jest pomoc Polski dla państw partnerskich, zwłaszcza Ukrainy, w ich procesie modernizacji i demokratyzacji. Dobrym przykładem jest poparcie, jakiego Polska udzieliła Ukrainie podczas „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r., czy postawa Polski wobec politycznego kryzysu na Ukrainie w 2013 roku. Niestety, ani Polsce, ani UE nie udało się uczestniczyć

²⁴ W dniu 30 września 2011 r. przyjęto na nim Deklarację warszawską, w której wyrażono gotowość do pogłębiania integracji między Unią a jej wschodnimi sąsiadami.

w wypracowywaniu wspólnego porozumienia mającego zakończyć konflikt rosyjsko-ukraiński. Chociaż państwa UE zgodziły się na zastosowanie sankcji dyplomatycznych i ekonomicznych wobec Rosji w konsekwencji jej agresywnej polityki, i Unia jako całość, i Polska nie brały udziału jako strona w porozumieniach mińskich.

Zaangażowanie Polski w przygotowania ostatniego piątego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Brukseli i opowiadanie się za pogłębianiem współpracy nie doprowadziły jednak do przyjęcia przełomowych decyzji. Brak jasnej politycznej wizji dalszego rozwoju Partnerstwa, w tym potwierdzenia perspektywy członkostwa, zwłaszcza dla bardziej zaawansowanych we współpracę państw, rodzi obawy o przekształcenie go w kolejny biurokratyczny projekt o niewielkich możliwościach oddziaływania na państwa trzecie. W krótkim i średnim okresie możliwe będzie korzystanie z istniejących już instrumentów oraz ze współpracy sektorowej (energetycznej, transportowej czy w sferze kontaktów międzyludzkich). Dla długookresowego rozwoju Partnerstwa Wschodniego istotne będą negocjacje dotyczące nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 i określenie wysokości środków na współpracę UE z państwami trzecimi.

Niemniej jednak z uwagi na efekty procesów zachodzących na wschodzie Europy i coraz większe integrowanie się z UE Ukrainy, Mołdawii i Gruzji Polska w dalszym ciągu powinna odgrywać rolę ich adwokata w osiąganiu standardów europejskich.

Literatura uzupełniająca

Cianciara Agnieszka K., *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014. Geneza, funkcjonowanie, uwarunkowania*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014

Dahl Martin, Piskorska Beata, Olszewski Paweł (red.), *Europejskie doświadczenia z demokracją i gospodarką rynkową – przykład dla Ukrainy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015

Piskorska Beata, Kosienkowski Marcin (red.), *Mołdawia i Unia Europejska – od współpracy do integracji*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2014

Piskorska Beata, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w zakresie stosunków zewnętrznych – wnioski z realizacji i perspektywy dla Polski*, [w:] Piotr Tosiek (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012

Piskorska Beata (red.), *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012: proeuropejska perspektywa?* Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013

Wpływ prezydentury Emmanuela Macrona na rozwój integracji europejskiej i interesy Polski

Aleksander Hall*

Abstrakt

1. Sylwetka polityczna Emmanuela Macrona i jego poglądy dotyczące integracji europejskiej.
2. Stosunki polsko-francuskie po zakończeniu zimnej wojny: od dystansu do bliskiej współpracy.
3. Postępujący kryzys w stosunkach polsko-francuskich po przejściu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 roku.
4. Zasadnicze rozbieżności pomiędzy E. Macronem a rządem PiS-u w spojrzeniu na Unię Europejską.
5. Próba prognozy dalszych relacji pomiędzy Francją i Polską.

* Dr hab. Aleksander Hall – profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Autor książek, m.in.: *Charles de Gaulle*, Iskry, Warszawa 2002; *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2011; *Zła zmiana*, Arche, Gdańsk 2016.

Emmanuel Macron wobec integracji europejskiej

Nadzieje związane z nową prezydenturą. Emmanuel Macron sprawuje swoją funkcję dopiero kilka miesięcy, jest więc stanowczo zbyt wcześnie na jej ocenę, w tym jej wpływu na integrację europejską. Można natomiast przedstawić wizję Unii Europejskiej wyłaniającą się z wypowiedzi tego polityka w trakcie kampanii wyborczej i jego pierwszych poczynań w roli prezydenta Republiki Francuskiej. Można także osądzić reakcje państw UE i instytucji europejskich na wybór Macrona.

Zacznę od tej drugiej kwestii. Ostatnie wybory prezydenckie we Francji odbywały się w szczególnym momencie: niecały rok po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu UE podjętej w referendum, w trakcie kryzysu migracyjnego i – jak się wydawało – umacniania się sił populistycznych i eurosceptycznych w państwach unijnych, w tym we Francji. Od dłuższego czasu sondaże wskazywały, że w drugiej turze wyborów prezydenckich znajdzie się Marine Le Pen, przewodnicząca Frontu Narodowego, zapowiadająca wystąpienie Francji ze strefy euro i wskazująca UE jako główną przyczynę trudności Francji. Było oczywiste, że Marine Le Pen w razie zwycięstwa będzie zdecydowanie dążyła do wystąpienia Francji z Unii Europejskiej. W Brukseli i wielu innych stolicach państw europejskich obawiano się, że sukces przewodniczącej Frontu Narodowego w wyborach może się okazać śmiertelnie niebezpiecznym ciosem dla UE w dotychczasowym kształcie.

Obawy te były jednak przesadzone, gdyż dokładniejsza analiza francuskiej sceny politycznej wskazywała na to, że szanse na końcowy wyborczy tryumf Marine Le Pen były minimalne. Były jednak faktem. Z tym większą radością przyjęto przekonujące zwycięstwo Macrona w drugiej turze wyborów prezydenckich, która odbyła się 7 maja 2017 roku. Ta wygrana nie tylko oznaczała, że nad Sekwaną nie zostanie zrealizowany katastrofalny scenariusz dla procesu integracji europejskiej, ale i stwarzała nadzieję na nadanie temu procesowi nowej dynamiki. Spośród kandydatów uczestniczących w ostatnich wyborach prezydenckich Macron zajmował bowiem najbardziej proeuropejskie stanowisko. Co więcej, nigdy do tej pory liczący się kandydat w wyborach prezydenckich w V Republice nie mówił o UE z takim zaangażowaniem i nie występował z takim przekonaniem przeciwko obarczaniu Unii odpowiedzialnością za kłopoty Francji. Nigdy do tej pory także na wiecach kandydata do francuskiej prezydentury nie było tak wielu flag UE i nie świętowano zwycięstwa przy dźwiękach *Ody do radości*. Francja wysłała swoim partnerom sygnał, że powstrzymała marsz do władzy przeciwników UE, a jej nowy prezydent ogłosił, że zamierza nadać nową dynamikę procesowi integracji europejskiej.

Te aspiracje Macrona trafiły na podatny grunt. Młody, energiczny i ambitny polityk spodobał się europejskim elitom politycznym i opiniotwórczym oraz licznym zwyczajnym Europejczykom. Nadawał się na nową twarz Europy. Wielu chciało w nim zobaczyć nowego lidera Europy, a przynajmniej mocnego partnera Angeli Merkel w sprawowaniu europejskiego przywództwa.

Wybór Macrona przyjęto z wielką ulgą i z dużymi nadziejami szczególnie w Niemczech. Już w kampanii wyborczej ten kandydat na prezydenta dobitnie podkreślał, że partnerstwo z Niemcami będzie kluczowym elementem jego polityki europejskiej, a po wyborze na prezydenta powtórzył te deklaracje. Kanclerz RFN A. Merkel jest wyraźnie usatysfakcjonowana

wyborem Macrona, widząc w nim najlepszego z możliwych partnera do nadawania tonu polityce europejskiej.

Trzeba przypomnieć, że Macron wcale nie jest prekursorem kierunku stawiającego w polityce zagranicznej na francusko-niemieckie partnerstwo i przywództwo w Unii Europejskiej. Kierunek ten został wytyczony jeszcze w latach pięćdziesiątych XX w. i był kontynuowany przez kolejnych prezydentów V Republiki. Problemem Francji stała się zmiana układu sił we francusko-niemieckim tandemie na niekorzyść Francji, poczynając od zakończenia zimnej wojny i zjednoczenia Niemiec. Stała się ona szczególnie widoczna w okresie prezydentury François Hollande'a (2012–2017) na skutek pogłębiania się dysproporcji pomiędzy dynamicznie rozwijającą się gospodarką niemiecką i pogrążoną w stagnacji oraz zmagającą się z wysokim bezrobociem gospodarką francuską. Obecnie jest zbyt wcześnie na prognozę, czy ambicje Macrona dotyczące pozycji Francji w UE i jego osobistej roli w polityce europejskiej zostaną spełnione. Można za to stwierdzić, bez większego ryzyka popełnienia błędu, że realizacja tych ambicji będzie zależała od tego, czy Macronowi uda się zreformować gospodarkę kraju i model społeczny, przyczyniając się zarazem do zwiększenia spójności narodu. Nie jest to łatwe zadanie.

Kim jest Emmanuel Macron? Zdecydowana większość Francuzów usłyszała po raz pierwszy o przyszłym prezydencie Francji dopiero w 2014 r., gdy został ministrem ekonomii, przemysłu i cyfryzacji w rządzie Manuela Vallsa. Od tego czasu nie dał już o sobie zapomnieć – jako minister o reformatorskich ambicjach, założyciel ruchu politycznego i w końcu kandydat do najwyższego urzędu w państwie Macron wielu Francuzom jawił się jako nowy człowiek w polityce, niewiasty w dotychczasowe partyjne układy. Ten wizerunek – nowego polityka spoza systemu – starannie pielęgnowany przez Macrona, nie do końca, oględnie rzecz ujmując, odpowiada prawdzie.

Wszelchstronnie utalentowany i doskonale wykształcony Macron¹ od młodości sympatyzował z lewicą i wcześniej znalazł się w kręgu oddziaływania Partii Socjalistycznej. Poznał jej ważnych polityków. Współpracował z jej bliskimi ośrodkami intelektualnymi. W latach 2006–2009 był członkiem Partii Socjalistycznej, a po wyborze Hollande'a na prezydenta w 2012 r. został jednym z jego najbliższych współpracowników jako zastępca sekretarza generalnego Urzędu Prezydenckiego². Macron wywodzi się więc z lewicy, a ściślej z reformatorskiego nurtu Partii Socjalistycznej. Jego polityczna emancypacja dokonała się w 2016 r., w którym założył własny ruch polityczny „En Marche!”, a następnie ustąpił z rządowego stanowiska.

Te decyzje, prowadzące do deklaracji o kandydowaniu w wyborach prezydenckich, zostały podjęte w sytuacji, w której stało się oczywiste, że rządząca lewica nie zdoła przeprowadzić reform niezbędnych do wprowadzenia Francji na ścieżkę wysokiego wzrostu gospodarczego i wyraźnej redukcji bezrobocia. Oczywiście było także to, że Hollande, ani żaden inny polityk Partii Socjalistycznej, nie wygra kolejnych wyborów prezydenckich.

Macron budował swój ruch polityczny „En Marche!”, głosząc pogląd, że podział na prawicę oraz lewicę jest przestarzały i że realny jest podział na konserwatystów (obrońców *status*

¹ Macron ukończył studia filozoficzne na Uniwersytecie Paryż-Nanterre, politologiczne w Science-Po i École nationale d'administration – „kuźnię” francuskich kadr politycznych i administracyjnych.

² Anne Fulda, *Emmanuel Macron, un jeune homme si parfait*, Plon, Paris 2017, s. 123–139 i 185–197.

quo i przeciwników reform), a także postępowców – zwolenników reform. Przedstawiał się jako lider tych drugich, zachęcając do przyłączania się do swojego ruchu ludzi do tej pory niezaangażowanych politycznie oraz reformatorów z prawicy i lewicy. Osiągnął skutek. Nie tylko wygrał wybory prezydenckie, ale i jego ugrupowanie zdobyło bezwzględną większość w Zgromadzeniu Narodowym.

Zgodnie z zapowiedziami Macrona zdecydowaną większość deputowanych jego ugrupowania stanowią nowi ludzie w polityce, a w rządzie Edouarda Philippe'a znaleźli się ludzie wywodzący się z Partii Socjalistycznej, prawicowych Republikanów, centrum i bezpartyjni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Dokładniejsza jednak analiza struktury obozu władzy wskazuje, że najbliższymi współpracownikami Macrona, zwłaszcza w kontrolowaniu stworzonej przez niego partii, są politycy reformatorskiego skrzydła Partii Socjalistycznej (Richard Ferrand, Gérard Collomb, Christophe Castaner).

Jakiej Unii Europejskiej chce Macron? Co najmniej od prezydentury Charles'a de Gaulle'a Francja postrzegала integrację europejską jako mnożnik potęgi pozwalający na skuteczną ochronę i promocję własnych interesów³. Jakkolwiek od czasu debaty wokół ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej, zakończonej referendum we wrześniu 1992 r., istnieje we Francji silny nurt kwestionujący UE, nazywany suwerenizmem, to żaden z prezydentów ani rządów współrządzających z prezydentami w okresach tzw. koabitacji⁴ nie zakwestionował centralnej roli UE w polityce zagranicznej. Nawet jednak zdecydowanie proeuropejscy sternicy francuskiej polityki strzegli kompetencji państwa narodowego i byli przeciwni wzmocnieniu instytucji wspólnotowych jego kosztem. Niektórzy z nich nie wahali się także w kampaniach wyborczych i wewnętrznych debatach politycznych obciążać UE odpowiedzialnością za trudności Francji.

Pod tym względem kampania prezydencka Macrona była zupełnie inna. Macron polemizował w niej z obarczaniem UE odpowiedzialnością za problemy Francji i ubolewał nad celowym osłabianiem przez szefów państw i rządów UE pozycji najważniejszych instytucji wspólnotowych przez wybór na te stanowiska słabych przywódców. Uznał też za błąd rozszerzenie składu Komisji Europejskiej do 28 członków, co utrudnia jej skuteczne działanie i praktykowanie rzeczywistej kolegialności⁵. Przekonywał, że obrona gospodarczych interesów Francji przed wielkimi światowymi potęgami może być skuteczna jedynie na poziomie europejskim. Podobnie jest z zagrożeniem terrorystycznym i kontrolą migracji⁶. Macron jest jednak świadomy uniijnego kryzysu, który jego zdaniem wyraża się w osłabieniu poczucia bezpieczeństwa i trwałości pokoju na kontynencie, niespełnieniu nadziei na trwały wzrost zamożności i zagrożeniu wolności w Europie⁷. Kryzys Unii wymaga jej głębokiej odnowy, a nawet odbudowy (*refondation*). Jak to sobie wyobraża?

³ Andrzej Szeptycki, *Francja. Odzyskać pierwszoplanowe miejsce w Europie*, [w:] Leszek Jesień (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 60.

⁴ Koabitacja (fr. *cohabitation*) dosłownie współmieszkanie. Sytuacja w systemie politycznym V Republiki, w której rząd wyłoniony w wyborach do Zgromadzenia Narodowego reprezentuje odmienną opcję polityczną niż prezydent.

⁵ Emmanuel Macron, *Révolution*, XO editions, Paris 2017, s. 218–219.

⁶ Tamże, s. 222–226.

⁷ Tamże, s. 216–217.

Macron najgłębszy sens UE widzi w wartościach łączących Europejczyków, wśród których wymienia wspólną wizję człowieka, wolność działania, postęp i sprawiedliwość społeczną⁸. Kładzie wielki nacisk na poszanowanie demokracji jako spoiwa Europy⁹. Zwraca uwagę na konieczność wzmocnionej współpracy państw UE w kwestii udzielania azylu i wymiany informacji wywiadowczych. Opowiada się także za utworzeniem europejskiej straży granic lądowych i morskich¹⁰.

W prezydenckim programie Macrona znalazło się również zobowiązanie do działania na rzecz wypracowania przez Unię wspólnych podstaw w zakresie praw socjalnych i standardów kształcenia, opieki zdrowotnej i płacy minimalnej oraz do zmiany regulacji dotyczących pracowników delegowanych, uzasadnianej rzekomo niełojalną zagraniczną konkurencją na francuskim rynku usług.

Prezydencka wizja UE w sferze ekonomiczno-społecznej to więcej regulacji i mniej możliwości konkurowania na wspólnym rynku przez obywateli państw będących na dorobku.

Prezydent Macron za prawdziwe centrum UE uważa strefę euro i do jej reformy przywiązuje największą wagę. W swojej programowej książce, opublikowanej przed wyborami, opowiedział się za stworzeniem odrębnego budżetu strefy euro, którego środki byłyby przeznaczone na finansowanie wspólnych inwestycji, wspieranie regionów znajdujących się w trudnej sytuacji i interwencje w kryzysowych sytuacjach. Strefa euro miałaby osobnego ministra finansów, odpowiedzialnego przed parlamentem strefy euro, który miałby się zbierać przynajmniej raz w miesiącu w celu sprawowania demokratycznej kontroli nad działaniami ministra finansów.

Macron przewiduje doprowadzenie w okresie dziesięciu lat do konwergencji systemów fiskalnych, socjalnych i energetycznych państw należących do strefy euro¹¹. Głównego partnera w realizacji tych planów widzi w Niemczech i należy się liczyć z tym, że pojawi się wspólna niemiecko-francuska inicjatywa w tej sprawie.

Macron jest więc zdecydowanym zwolennikiem Unii co najmniej dwóch prędkości. Dla niego rdzeniem Unii jest strefa euro, która wyznaczać ma „pierwszą prędkość” i stawać się „Unią w Unii”.

Francuscy politycy często opowiadają się za Unią dwóch prędkości i osobnymi instytucjami dla strefy euro, wśród nich m.in. François Fillon, prawicowy rywal Macrona w ostatnich wyborach prezydenckich¹². Specyfikę stanowiska obecnego prezydenta Francji wobec przyszłości UE i strefy euro stanowi wyraźnie federalistyczny charakter jego propozycji. A takie poglądy były do tej pory wyraźnie mniejszościowe wśród francuskiej klasy politycznej.

⁸ Tamże, s. 222–223.

⁹ Tamże, s. 230–232.

¹⁰ Tamże, s. 224–225.

¹¹ Emmanuel Macron, *Révolution...*, dz. cyt. s. 227–229.

¹² François Fillon, *Faire*, Albin Michel, Paris 2015, s. 257–271.

Emmanuel Macron a Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości

Kolizja wizji Macrona, zakładającego *de facto* powołanie unii strefy euro, z polskim interesem narodowym jest oczywista. Z punktu widzenia naszego kraju największym zagrożeniem jest perspektywa, że to strefa euro stanie się właściwą Unią mającą charakter unii politycznej, a dotychczasowa Unia Europejska, nawet jeśli nie nastąpi jej agonia, stanie się strukturą o drugorzędnym znaczeniu politycznym i gospodarczym.

Zrozumiała jest także rozbieżność francuskich i polskich interesów w sprawie statusu pracowników delegowanych. Wielkim problemem polityki zagranicznej prowadzonej obecnie przez Polskę jest trudność w skutecznym zabieganiu o nasze interesy w stosunkach z Francją i niezdolność do budowania skutecznych koalicji wewnątrz UE w obronie naszych interesów. Ta sytuacja jest przede wszystkim konsekwencją linii politycznej przyjętej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w sprawach zagranicznych i wewnętrznych.

To prawda, że polsko-francuskie stosunki były na progu XX w. obarczone hipoteką wynikającą z powściągliwości Francji w popieraniu polskich aspiracji do integracji ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie z Unią Europejską¹³. W Polsce bardzo źle przyjęto wypowiedź Jacques'a Chiraca w lutym 2003 r., ostro krytykującego Polskę za proamerykańskie stanowisko wobec kryzysu irackiego. Dość powszechnie widziano w niej przejaw nie tylko arogancji, ale również przekonania prezydenta Francji, że jego kraj może sobie pozwolić na więcej niż Polska i inne państwa naszej części Europy.

Z biegiem czasu Polska stała się jednak głównym partnerem Francji we współpracy w Europie Środkowej. Ważnym instrumentem budowania tych relacji był Trójkąt Weimarski. W latach 2007–2015, w okresie rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PO–PSL), stosunki polsko-francuskie były zdecydowanie dobre. Polska niewątpliwie należała wówczas do państw wywierających istotny wpływ na politykę UE i żadna ważna unijna decyzja nie mogła być wypracowana bez jej udziału. Ta sytuacja zaczęła się szybko zmieniać po przejęciu władzy przez PiS jesienią 2015 roku.

Polityka wewnętrzna rządu PiS-u zmierza wyraźnie do zmiany ustroju państwa na ustrój, w którym centralny ośrodek władzy politycznej zdecydowanie dominuje nad innymi władzami i społeczeństwem obywatelskim. W drodze do tego celu obóz rządzący bezceremonialnie łamie konstytucję. Ten kierunek polityki wewnętrznej rządu polskiego prowadzi do narastającego konfliktu Polski z instytucjami europejskimi i pogłębiającego się krytycyzmu państw Europy Zachodniej wobec poczynań rządu Polski.

Inną przyczyną poważnego osłabienia pozycji Polski w UE jest polityka zagraniczna rządu Beaty Szydło. Opiera się ona na tezie, że w okresie rządów koalicji PO–PSL polityce zagranicznej brakowało podmiotowości i w zbyt wielkim stopniu była uzależniona od UE, a zwłaszcza Niemiec.

¹³ Stanisław Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegunowości*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017, s. 297.

Rząd PiS-u alergicznie reagował na wszelkie krytyczne uwagi instytucji unijnych, przedstawiając je jako zamach na suwerenność Polski. Widząc zagrożenie dla polskich interesów w kluczowej roli Niemiec w UE, a także we współpracy niemiecko-francuskiej, w pierwszej fazie swojej działalności uznał Wielką Brytanię za głównego partnera Polski w Unii. Przywiązywał również wielką wagę do współpracy i solidarności Grupy Wyszehradzkiej. Pojawiła się też koncepcja budowania współpracy państw Międzymorza. Rząd Polski błędnie zakładał, że sojusze budowane przez niego w Europie Środkowej i Wschodniej posłużą jako przeciwwaga dla pozycji Niemiec. W realizacji tych planów nie znalazł jednak partnerów.

Konsekwencją polityki wewnętrznej i zagranicznej rządu PiS-u jest coraz głębsza izolacja Polski w Unii Europejskiej. Obecnie głównym partnerem Polski są Węgry, ale i one nie są skłonne bezwarunkowo popierać politycznych wyborów Warszawy.

*

Objęcie prezydentury przez Emmanuela Macrona nie oznaczało przełomu w stosunkach polsko-francuskich. Uległy one znacznemu pogorszeniu już wcześniej. W Paryżu z niepokojem obserwowano zmiany zachodzące w Polsce i w jej polityce zagranicznej po utworzeniu rządu Prawa i Sprawiedliwości.

Nie ulega wątpliwości, że zerwanie przez Polskę kontraktu na sprzedaż francuskich śmigłowców wielozadaniowych Caracal i forma, w jakiej to uczyniono, zostały odebrane przez Francję jako akt nieprzyjazny. Następujące po tej decyzji wypowiedzi Antoniego Macierewicza, ministra obrony narodowej, który w Sejmie – niezgodnie z prawdą – poinformował o bezpłatnym przekazaniu Rosji przez Egipt okrętów Mistral wyprodukowanych we Francji, a także jego zastępcy Bartosza Kownackiego o zasługach Polaków w uczeniu Francuzów postępowania się widelcem, sprawiły wrażenie świadomego zadrażniania stosunków z Francją lub późniejszego brania rewanzu za wypowiedź Chiraca z początków XXI wieku.

Macron jeszcze w trakcie kampanii wyborczej ostro ocenił politykę rządu polskiego. W jednym z wywiadów opowiedział się za wprowadzeniem sankcji wobec Polski za naruszanie zasad Unii, a w trakcie jednego z najważniejszych wieców wyborczych postawił Jarosława Kaczyńskiego i Viktora Orbána w jednym rzędzie z Władimirem Putinem, stwierdzając, że w ich krajach nie ma ustrojów otwartej i wolnej demokracji, a liczne wolności są łamane. W sposób bardziej oględny, nie wymieniając Polski z nazwy, powtórzył te zarzuty już jako prezydent Francji w czerwcu w wywiadzie dla ośmiu gazet europejskich¹⁴.

Pod koniec sierpnia doszło do głębokiego kryzysu dyplomatycznego w stosunkach polsko-francuskich. Prezydent Macron, prowadząc kampanię przeciwko dotychczasowym zasadom zatrudniania pracowników delegowanych, odwiedził Austrię, Rumunię i Bułgarię i rozmawiał z przywódcami tych państw z charakterystycznym wyjątkiem Polski oraz Węgier.

W Bułgarii bardzo ostro wypowiedział się o całokształcie polityki Polski wobec UE, próbując zarazem zdyskredytować stanowisko naszego kraju w sprawie statusu pracowników delegowanych. Spotkał się z ostrą ripostą premier Beaty Szydło, która zarzuciła prezydentowi

¹⁴ „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2017 roku.

Francji arogancję. Nic nie wskazuje na to, aby kryzys w stosunkach obu państw mógł być szybko zażegnany. Polska z powodu braku sojuszników w UE ma też bardzo ograniczone możliwości zablokowania niekorzystnych dla jej pracowników delegowanych zmian w ich statusie.

Wnioski

Prezydent Macron ma ambicję stania się jednym z liderów UE i jest przekonany, że wzmocnienie Unii będzie służyć francuskim interesom narodowym. Uznaje UE za obszar, w którym respektowane są wspólne wartości, w szczególności dotyczące praw człowieka i demokracji. Będzie dążył do wyodrębnienia strefy euro i wyposażenia jej w oddzielne instytucje. Głównego partnera Francji w urzeczywistnieniu tych planów widzi w Niemczech. Szanse realizacji europejskich koncepcji Macrona, a także odegrania przez niego przywódczej roli w procesie integracji europejskiej są uzależnione od jego sukcesu w przeprowadzeniu ekonomicznych i społecznych reform we Francji. Obecnie nie można odpowiedzieć na pytanie, czy tak się stanie. Nawet jednak w wypadku niepowodzenia reformatorskich planów Macrona pozostanie on, jako głowa europejskiego mocarstwa, ważnym graczem na europejskiej scenie.

Wizja Europy dwóch prędkości wyraźnie koliduje z polskim interesem. Jan Barcz ma rację, stwierdzając: „Z polskiego punktu widzenia szczególnie niekorzystna byłaby fragmentaryzacja procesu integracji europejskiej, której istota polegałaby na wyemancypowaniu się z Unii Europejskiej strefy euro, rozbudowanej do unii politycznej”¹⁵.

Niekorzystne dla Polski są także francuskie propozycje dotyczące statusu pracowników delegowanych, ograniczające możliwość konkurencji polskich pracowników na rynku usług UE, w szczególności w państwach zachodnioeuropejskich. Możliwość przeciwdziałania Polsce tym negatywnym tendencjom jest bardzo ograniczona z powodu pogłębiającej się izolacji naszego kraju w Unii. Jest to konsekwencja błędnego zdefiniowania przez rząd PiS-u polskiego interesu narodowego i prowadzenia nieudolnej polityki zagranicznej, w szczególności na arenie europejskiej.

Stałym dążeniem Francji w polityce europejskiej jest przekształcenie UE w wielkie mocarstwo, w tym w wymiarze politycznym i obronnym. Obecny rząd polski akceptuje UE jako wspólny rynek i strukturę wspomagającą finansowo proces modernizacji kraju, ale nie podziela europejskich mocarstwowych ambicji. Zewnętrzne bezpieczeństwo Polski opiera wyłącznie na Stanach Zjednoczonych i NATO (oczywiście, jeśli nie liczyć polskiego potencjału militarnego), a krytykę swoich poczynań przez instytucje unijne, dotyczącą poszanowania konstytucji i praworządności, traktuje jako niedopuszczalną ingerencję w sprawy wewnętrzne.

W tej sytuacji należy się spodziewać pogłębiania kryzysu w stosunkach obu państw, o ile nie nastąpi rewizja polskiej polityki zagranicznej. Tej zaś nie należy oczekiwać dopóty, dopóki

¹⁵ Jan Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej UE* – http://www.janbarcz.republika.pl/teksty/J.Barcz%20-%20III_Glowne%20kierunki%20reformy%20ustrojowej%20post-lizbonskiej%20UE_2017.pdf, s. 260 [dostęp 24.11.2017].

władzę w naszym kraju sprawuje Prawo i Sprawiedliwość, którego liderem pozostaje Jarosław Kaczyński.

Literatura uzupełniająca

Hall Aleksander, *Po co nam Francja?* „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2017, nr 2, s. 40–51

Macron Emmanuel, *Révolution*, XO editions, Paris 2017

Parzymies Stanisław, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegowości*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017

Szeptycki Andrzej, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej Francji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006

Ujazdowski Kazimierz M., *Po co nam Francja?* „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2017, nr 2, s. 52–60

JAK SKONTAKTOWAĆ SIĘ Z UE

Osobiście

W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset Punktów Informacji Europejskiej Europe Direct. Adres najbliższego Punktu można znaleźć na stronie: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Telefonicznie lub drogą mailową

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:

- pod bezpłatnym numerem telefonu **00 800 6 7 8 9 10 11** (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia) lub **+32 22999696**,
- za pomocą formularza dostępnego na https://europa.eu/european-union/contact_pl

WYDAWCA:

**Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce**

ul. Jasna 14/16a

00-041 Warszawa

tel.: +48 22 556 89 89

faks: +48 22 556 89 98

e-mail: ec-poland@ec.europa.eu

**Komisja Europejska
Przedstawicielstwo Regionalne**

ul. Widok 10

50-052 Wrocław

tel.: +48 71 324 09 09

faks: +48 71 344 17 08

e-mail: ec-wroclaw@ec.europa.eu



ec.europa.eu/polska



[/komisjaeuropejska](https://komisjaeuropejska)



[/EUinPL](https://EUinPL)

WYSZUKIWANIE INFORMACJI O UE

Online

Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: https://europa.eu/european-union/index_pl.

Publikacje UE

Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://publications.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym Punktem Informacji Europejskiej Europe Direct (zob. https://europa.eu/european-union/contact_pl).

Prawo UE i powiązane dokumenty

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

Portal Otwartych Danych UE

Unijny portal otwartych danych (<http://data.europa.eu/euodp/pl>) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.

