



Francusko-niemieckie propozycje reformy UE. Utracona demokracja i konkurencyjność Europy Środkowej?

Magdalena Bainszyk

Przed wyborami do Parlamentu Europejskiego jednym z istotnych tematów debat politycznych jest reforma UE. Niemieckie partie polityczne, prócz Alternatywy dla Niemiec oraz Sojuszu Sahry Wagenknecht, prezentują zasadniczo bardzo podobną wizję przyszłości UE, która w dużej mierze pokrywa się zarówno z propozycjami rządu federalnego (SPD, Sojusz 90/Zieloni, FDP), jak i instytucji unijnych. Socjaldemokraci dążą do suwerennej i efektywnej UE, liberałowie z FDP proponują dla UE przyjęcie konstytucji federalnej lub związkowej (niem. *bundesstaatlich*), Zieloni chcą federacyjnej republiki europejskiej z własną konstytucją. Postulaty rządzących partii niemieckich są spójne z propozycjami reformy UE przygotowywanej od 2019 r. pod politycznym przewodnictwem szefowej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen. W debacie uderza brak propozycji państw średnich i małych, których udział w niej nie tylko pozwoliłby na reprezentowanie interesów kluczowych dla pokoju i bezpieczeństwa Europy, ale też mógłby przyczynić się do powstrzymania centralizacji władzy na poziomie UE, a co za tym idzie zachowania „żywej demokracji” w państwach członkowskich.

„UNIA SIĘGA PO WIĘCEJ”

W czerwcu 2019 r. Ursula von der Leyen jeszcze jako kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej (dalej jako KE) opowiedziała się za reformą UE i powołaniem konferencji w sprawie przyszłości Europy. W tym dokumencie politycznym zawarte zostały konkretne propozycje reformy UE: 1) dalsze pogłębianie unii gospodarczej i walutowej; 2) zniesienie jednomyślności w Radzie

w sprawie opodatkowania i nadanie kompetencji do współdecydowania Parlamentowi Europejskiemu (dalej jako PE); 3) kontrola praworządności jako integralnej części kolejnych wieloletnich ram finansowych; 4) głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 5) ulepszenie systemu czołowych kandydatur – *Spitzenkandidaten*, czyli decydującego

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy
wyrażają jedynie opinie
autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

wplywu Parlamentu Europejskiego na powołanie przewodniczącego Komisji Europejskiej, kosztem Rady Europejskiej skupiającej przedstawicieli państw członkowskich; 6) współdecydowanie Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki klimatycznej, energetycznej, społecznej i podatkowej, a także odejście od jednomyślności w Radzie UE w tych dziedzinach; 7) ponadnarodowe listy w wyborach do Parlamentu Europejskiego – zmniejszanie, a w przyszłości może i całkowita likwidacja powiązania liczby miejsc w PE z danym państwem członkowskim i zastąpienie tego mechanizmu listami ponadnarodowych partii europejskich; 8) utworzenie „prawdziwej Europejskiej Unii Obronnej”¹.

W kontekście tych propozycji tytuł dokumentu jest jak najbardziej trafny – „Unia sięga po więcej” ... kompetencji. Należy podkreślić, iż celem von der Leyen już w 2019 r. było zniesienie jednomyślności w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także w takich dziedzinach jak podatki, polityka klimatyczna, energetyczna i społeczna. Argument o konieczności usprawnienia procesów decyzyjnych wobec konieczności przyjęcia Ukrainy do UE ma charakter zupełnie wtórny wobec genezy tych propozycji wysuniętych na długo przed agresją Rosji na Ukrainę.

FRANCUSKO-NIEMIECKI NON-PAPER W SPRAWIE REFORMY UE

Dokładna analiza niemiecko-francuskiego dokumentu z listopada 2019 r. pozwala na odtworzenie planu, według którego realizowana jest reforma UE².

„3. Fundamenty ideologiczne: Silne zaangażowanie naszych obywateli. Sugerujemy proces oddolny. Kluczowy jest udział naszych obywateli z całej UE we wszystkich omawianych kwestiach (z uwzględnieniem dialogów obywatelskich i konsultacji w 2018 r.) wraz z wkładem ekspertów i pytaniami przewodnimi”.

Przed agresją Rosji na Ukrainę prace nad francusko-niemieckim planem na reformę UE odbywały się pod hasłem demokratyzacji UE. Kluczowym elementem reformy miało być zwiększenia kompetencji Parlamentu Europejskiego, który stopniowo zastępowałby: 1) parlamenty krajowe, wskutek dalszego przeniesienia kompetencji z państw członkowskich na UE, oraz 2) państwa członkowskie reprezentowane w Radzie, wskutek zniesienia jednomyślności w Radzie, wprowadzenia procedury współdecydowania z udziałem właśnie PE, rozszerzenia kompetencji PE i Komisji Europejskiej.

Elementem demokratyzacji ma być wprowadzenia elementów demokracji

¹ „A Union that strives for more. My agenda for Europe”, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf> (dostęp: 3.06.2024).

² Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (dostęp: 3.06.2024).

bezpośredniej do procesów decyzyjnych UE. Aby grupki obywateli UE, które będą przecież reprezentować setki milionów ludzi, nie zagubiły się w gąszczu unijnych procedur decyzyjnych, w obradach nad przyszłością UE miały im pomóc zupełnie niezależni eksperci, a także przygotowane wcześniej „wiodące” propozycje.

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny planu, to był on zakreślony ogólnie: „Konferencja powinna zająć się wszystkimi kwestiami związanymi z przyszłością Europy, aby uczynić UE bardziej zjednoczoną i suwerenną (...).”

Etap 1 prac nad reformą rozpoczął się już w lutym 2020 r. i potrwał do lata 2020 r. Skupił się na kwestiach związanych z demokratycznym funkcjonowaniem UE (zwłaszcza w odniesieniu do wyborów i nominacji na kluczowe stanowiska – np. listy ponadnarodowe i system głównych kandydatów, kwestie związane z udziałem obywateli w instytucjach / sprawach UE)”.

„Etap 2, koncentrujący się na priorytetach politycznych, powinien rozpocząć się w połowie 2020 r. (prezydencja niemiecka) i zakończyć na początku 2022 r. (prezydencja francuska). (...)”.

Zmiany w traktatach stanowiących o podstawach funkcjonowania UE, zgodnie z zasadą państwa prawa z art. 2 TUE, która zobowiązuje nie tylko państwa członkowskie UE, powinny odbywać się na podstawie art. 48 TUE. Przepis ten nie przewiduje powołania konferencji obywateli nt. takich zmian. To legitymizowane demokratycznie

rządy państw członkowskich decydują o przyjęciu zmian w ramach konferencji międzyrządowej, a następnie muszą one być ratyfikowane zgodnie z wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich, z udziałem parlamentów krajowych, a niekiedy nawet w drodze referendum – obie możliwości przewiduje Konstytucja RP w art. 90.

Po co więc powołano konferencję w sprawie przyszłości Europy? Pozwalała ona na uzyskanie wrażenia, iż propozycje reformy UE pochodzą od obywateli UE oraz są wspierane przez „demos europejski”, co stworzy dodatkową legitymację dla propozycji KE i PE.

NIEMIECKA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA EUROPE I ŚWIAT

W umowie koalicyjnej z 2021 r. współzrządzące w RFN SPD, Sojusz 90/Zieloni, FDP silnie eksponowały od dawna istniejące wśród niemieckiej klasy politycznej przekonanie, iż Niemcy ponoszą odpowiedzialność za Europę i świat. W podrozdziale umowy, zatytułowanym „Przyszłość Unii Europejskiej”, znalazła się następująca deklaracja: „Wykorzystamy konferencję w sprawie przyszłości Europy do przeprowadzenia reform. Wspieramy niezbędne zmiany traktatów. Konferencja powinna przekształcić się w konwent konstytucyjny i doprowadzić do dalszego rozwoju w kierunku federalnego państwa europejskiego, które jest zdecentralizowane i zorganizowane zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności i opiera się

na karcie praw podstawowych³. Partie rządzące obecnie w RFN zadeklarowały również wsparcie dla postulatów: wzmocnienia kompetencji PE, w tym przez przyznanie mu inicjatywy ustawodawczej; decydującej roli PE w powoływaniu przewodniczącego Komisji (system *Spitzenkandidaten*); rozszerzenia tzw. wspólnotowej metody podejmowania decyzji w UE – wspólnie przez PE oraz Radę UE, w przypadku tej ostatniej większością kwalifikowaną; wzmocnienia kompetencji Komisji, w tym w zakresie kontroli państw członkowskich pod względem ustrojowym.

Powyższe postulaty wydają się niezmiennie i zostały powtórzone w programach partii koalicji do wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

KONFERENCJA W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Francusko-niemiecki plan z 2019 r., pomimo pandemii COVID-19, został zrealizowany, choć może nie w 100 procentach, bo obywatele UE tylko w znikomym stopniu byli zainteresowani dyskusją o reformie UE. Podstawowym instrumentem konferencji była platforma internetowa, jednak miała ona bardzo mały zasięg – nieco ponad 50 000 osób, co stanowi zaledwie 0,017% całej dorosłej populacji UE (15–64 lat). W dyskusjach bezpośrednich uczestniczyła jeszcze mniejsza

liczba osób, w panelu europejskim pracującym nad propozycjami zmian w Brukseli wzięło udział 800 obywateli, a w kończącej konferencję zgromadzeniu plenarnym 108 przedstawicieli „demosu europejskiego”. Efekt propagandowy konferencji jako demokratycznego głosu ludu wykorzystywany jest jednak po dziś dzień zarówno przez instytucje unijne, zwłaszcza PE, jak i niemieckie partie polityczne.

Z punktu widzenia niemiecko-francuskiego dokumentu ważne było jednak uwzględnienie przez konferencję wszystkich propozycji wysuniętych przez szefową KE, do czego niewątpliwie przyczynił się sposób organizacji konferencji, z istotną rolą instytucji unijnych oraz ekspertów przez nich zatrudnionych, którzy mieli za zadanie transmitować do obrad „wiodące” propozycje. Organizacja i przebieg konferencji jest modelowym przykładem, jak instytucje unijne wyobrażają sobie „wzmocnienie demokracji w UE” poprzez instytucje demokracji bezpośredniej.

W dniu 9 maja 2022 r. zostały opublikowane wnioski konferencji w sprawie przyszłości Europy⁴, zbieżne z propozycjami francusko-niemieckimi. Można z nich wyczytać m.in.:

„Wszystkie sprawy rozstrzygane jednomyślnie powinny być odtąd przyjmowane większością kwalifikowaną. Jedyne wyjątki powinny dotyczyć

³ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/ Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021, s. 133.

⁴ Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Sprawozdanie z wyników, maj 2022.

przyjęcia nowego państwa do UE oraz zmiany podstawowych zasad UE określonych w art. 2 TUE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”.

„Skuteczne stosowanie i ocena zakresu rozporządzenia w sprawie warunkowości i innych instrumentów dotyczących praworządności oraz rozważenie rozszerzenia na nowe obszary, niezależnie od ich znaczenia dla budżetu UE. Należy rozważyć wszelkie niezbędne środki prawne, w tym zmiany traktatu, w celu karania naruszeń praworządności”.

„Obywatele UE powinni mieć większy wpływ na wybór przewodniczącego Komisji. Można to osiągnąć albo przez bezpośrednie wybory przewodniczącego Komisji, albo przez system „czołowych kandydatów”.

Prace konferencji musiały rozczarować ewentualnych rzeczników europejskiej różnorodności, bo nie przebiła się w nich jakakolwiek koncepcja alternatywna reformy UE wobec propozycji francusko-niemieckiej i KE. Czy świadczy to o tym, że jest to koncepcja bezkonkurencyjna, czy raczej należałoby się pochylić z jednej strony nad framingiem dyskusji w trakcie konferencji w sprawie przyszłości Europy, a z drugiej strony nad gnuśnością intelektualno-organizacyjną środowisk, które nie podzielają tej centralizacyjnej wizji.

Zakończenie konferencji dla przyszłości Europy było „zobowiązaniem” do rozpoczęcia przez Parlament Europejski prac nad zmianami traktatów.

W świetle dokumentów PE cel konferencji jako „demokratycznego” uzasadnienia dla prac nad zmianami traktatów był jasny. W rezolucji z 9 czerwca 2022 r. podkreślano, iż: „zwraca uwagę, że zgodnie z tekstem założycielskim Konferencji Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do skutecznego podejmowania działań następczych (...); 3. zauważa, że kilka propozycji Konferencji wymaga wprowadzenia zmian do traktatów oraz że parlamentarna Komisja Spraw Konstytucyjnych opracowuje w tym celu odpowiednie wnioski”. Zakres propozycji PE był przewidywalny: 1) umożliwienie Radzie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną zamiast jednogłośnie w niektórych dziedzinach; 2) dostosowanie kompetencji przyznanych Unii w traktatach, zwłaszcza w zakresie zdrowia i transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, realizacji unii energetycznej w oparciu o efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, opracowanej zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie łagodzenia zmian klimatu, a także w zakresie obronności oraz unijnej polityki społecznej i gospodarczej; 3) zapewnienie PE pełnych praw do współdecydowania w sprawie budżetu UE oraz prawa do inicjatywy ustawodawczej oraz zmieniania lub uchylania prawodawstwa; 4)

umocnienie procedury ochrony wartości, na których opiera się Unia⁵.

PRASKIE PRZEMÓWIENIE KANCLERZA SCHOLZA

Kanclerz Olaf Scholz wygłosił programowe dla integracji europejskiej przemówienie na Uniwersytecie Karola w Pradze, w którym postulował stworzenie suwerennej Europy – pojęcie to pojawiło się zresztą w umowie koalicyjnej i pojawia się także w programie wyborczym SPD do PE w 2024 r. W ujęciu kanclerza owa suwerenność oznaczałaby przede wszystkim upodmiotowienie UE w relacjach zewnętrznych, co do pewnego stopnia nawiązuje do wizji prezydenta Emmanuela Macrona, ale w praktyce stanowiłaby również głębokie zredefiniowanie stosunków UE–państwa członkowskie. Proponowane przez kanclerza Scholza reformy przyczynią się do powstania suwerennej UE przede wszystkim wobec państw członkowskich UE. Stanowi to przewrót na miarę kopernikańskiego. Do tej pory bowiem UE była podmiotem pochodnym, przedmiotem integracji, a podmiotami pierwotnymi były państwa członkowskie – por. art. 1 TUE – decydujące o kierunku, zakresie, sposobie integracji. Suwerenna UE będzie nie tylko „równa” państwom członkowskim, ale np. ze względu na forsowaną zasadę pierwszeństwa prawa UE czy kontrolę „poszanowania wartości” przez

państwa członkowskie będzie podmiotem w stosunku do nich nadrzędnym.

Szef niemieckiego rządu zaproponował dalsze rozszerzenia kompetencji UE, które miałyby złożyć się na wspomnianą powyżej suwerenność UE: ustrojową – UE podejmuje decyzje o kluczowych kwestiach ustroju państw członkowskich w związku z rozbudową kontroli poszanowana przez państwa członkowskie wartości z art. 2 TUE; finansową – rozszerzenie kompetencji w zakresie polityki podatkowej, a także rzeczywiste prowadzenie przez UE polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Przemówienie kanclerza Olafa Scholza należy postrzegać jako kontynuację konsekwentnej w tym zakresie polityki kolejnych rządów RFN. Pojawiło się natomiast nowe uzasadnienie dla „starych” propozycji reformy UE. Na nieco dalszy plan zesłała postulowana jeszcze w maju 2022 r. „demokratyzacja” UE, a obecnie uzasadnieniem zmian dla centralizacji władzy w UE jest jej „konsolidacja” w związku z wojną prowadzoną przez Rosję, jej skutkami, a także przyjęciem w przyszłości nowych członków UE. Wpisuje się to zresztą w dotychczasowy mechanizm funkcjonowania UE: centralizacja jako odpowiedź na zwiększającą się liczbę państw członkowskich.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów (2022/2705(RSP)).



RAPORT FRANCUSKO-NIEMIECKIEJ GRUPY ROBOCZEJ DS. REFORMY INSTYTUCJONALNEJ UE

W styczniu 2023 r. Anna Lührmann i Laurence Boone, odpowiadające w niemieckim i francuskim resorcie spraw zagranicznych za politykę europejską, wydały oświadczenie prasowe o powołaniu grupy roboczej, której postawiono następujące zadania: „W jaki sposób UE powinna być gotowa na rozszerzenie, jednocześnie zwiększając swoją zdolność do działania, chroniąc praworządność, wzmacniając demokrację i zachowując podstawowe wartości europejskie?”. Rezultatem pracy tej grupy był raport opublikowany we wrześniu 2023 r. pod znamienym tytułem: „Żeglując po wzburzonych morzach – reformując i rozszerzając UE dla XXI wieku”⁶. Non-paper francusko-niemiecki nie zawierał zasadniczo żadnych nowych propozycji w stosunku do przedstawionych powyżej, prócz dwóch elementów: trybu ich wprowadzenia – sugerował, by w wielu wypadkach odstąpić od czasochłonnej i przede wszystkim niepewnej co do ostatecznego rezultatu procedury z art. 48 TUE. Zgodnie z tym przepisem zmiana traktatów wymaga bowiem zgody rządów wszystkich państw członkowskich i ratyfikacji w tych wszystkich państwach. Zdaniem ekspertów francuskich i niemieckich, można

tę procedurę ominąć i przeprowadzić radykalne reformy także w aktach unijnego prawa pochodnego. Drugi istotny element to powrót do wizji Europy „różnych prędkości”, która w wersji francusko-niemieckiej przybrała formę Europy czterech kręgów: przy czym dalsze kręgi zarezerwowane byłyby zarówno dla państw członkowskich nieakceptujących dalszą centralizację, jak i nowych państw członkowskich. Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób ta koncepcja byłaby do pogodzenia z ambitnymi planami obecnie rządzących w RFN partii politycznych – budowy europejskiej republiki federalnej opartej na konstytucji.

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE PROPOZYCJI ZMIAN TRAKTATOWYCH

Pierwszy etap procesu zaprojektowanego w przemówieniu Ursuli von der Leyen i we francusko-niemieckim non-paper z 2019 r. został sfinalizowany w rezolucji PE z listopada 2023 r⁷. PE zgodnie z art. 48 ust. 2 TUE przedłożył bowiem propozycje zmian traktatów, a Rada Europejska może podjąć decyzję o ich dalszym procedowaniu. Należy nadmienić, iż do tej pory nie została zgłoszona żadna inna propozycja, choć prawo takie posiada zarówno każde państwo członkowskie, jak i KE. Ta ostatnia ściśle

⁶ REPORT OF THE FRANCO-GERMAN WORKING GROUP ON EU INSTITUTIONAL REFORM, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf> (dostęp: 3.06.2024).

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).

współpracowała z PE w tym zakresie i nie należy oczekiwać z jej strony takiego kroku, chyba że zmieniłaby się radykalnie jej polityczna orientacja po wyborach w 2024 r. Propozycja PE została przygotowana przez Komisję ds. konstytucyjnych, a nad jej treścią pracowali wyłącznie sprawozdawcy – posłowie niemieccy: Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, reprezentujący prawie wszystkie partie niemieckie, poza AfD, pod kierownictwem Guya Verhofstadta.

Do najważniejszych jej elementów należy: 1) wzmocnienie PE poprzez: nadanie mu prawa inicjatywy prawodawczej, rozszerzenie zakresu współdecydowania (zwykła procedura prawodawcza), wprowadzenie systemu *Spitzenkandidaten* – decydujący głos PE w sprawie składu Komisji Europejskiej; 2) istotne rozszerzenie kompetencji UE: ustanowienie wyłącznych kompetencji Unii w zakresie środowiska i różnorodności biologicznej, a także negocjacji w sprawie zmiany klimatu; kompetencji dzielonych w kwestiach zdrowia publicznego, ochrony ludności, przemysłu i edukacji; rozwijanie wspólnych kompetencji Unii w obszarach energii, spraw zagranicznych, bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony, polityki dotyczącej granic zewnętrznych; 3) dalsze rozszerzenie głosowania większością w Radzie; 4) przekształcenie Komisji w 15-osobowy Organ Wykonawczy; 5) wzmocnienie mechanizmu kontroli poszanowania wartości przez państwa członkowskie; 6) utworzenie armii europejskiej.

Należy nadmienić jeszcze raz, iż jest to jedyna formalna propozycja zmian podstaw prawnych UE, która odpowiada postulatowi formułowanemu przez tandem francusko-niemiecki, dodatkowo „legitymizowana” przez konferencję w sprawie przyszłości UE.

KONKLUZJE

Debaty na temat reformy UE koncentrują się na jednej wizji budowy europejskiego państwa, opartego na nadrzędnej konstytucji europejskiej. Zastanawiać może fakt, iż w UE, gdzie mieszka blisko 460 mln ludzi, jesteśmy w stanie wytworzyć tylko jedną wizję przyszłości, ewentualnie jej negację, podczas gdy cywilizacja europejska w okresie renesansu czy oświecenia rozkwitała wówczas, gdy dziesiątki, a nawet setki ośrodków intelektualnych prześcigało się w kreowaniu odpowiedzi na ważne pytania dotyczące naszej cywilizacji. W dotychczasowym procesie reformy UE utracono różnorodność, która przez wieki stanowiła o sile cywilizacji europejskiej. Ową utratę można rozpatrywać w dwóch aspektach: na etapie projektowania przyszłości UE, które w świetle dokumentów zostało zmonopolizowane, mówiąc nieco eufemistycznie, przez państwa założycielskie Wspólnot Europejskich, choć i to wydaje się jeszcze nie do końca precyzyjne, bo Włochy, pochłonięte zarówno kryzysem finansowym, jak migracyjnym, przyjęły pasywną rolę w tym procesie, a państwa Beneluksu wspierały aktywnie propozycję francusko-niemiecką. Drugi aspekt utraconej

różnorodności wiąże się z kierunkiem proponowanej reformy UE: dalszym przekazywaniem kompetencji władczych przez państwa członkowskie na rzecz UE, z wynikającą z tego centralizacją procesów decyzyjnych oraz wzmocnieniem w tych procesach instytucji unijnych: Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Trzeba przypomnieć, iż obie instytucje, które zgodnie z założeniami reformy UE mają podejmować kluczowe decyzje dla istnienia państw członkowskich, choć wobec końcowych skutków tego procesu należałoby może użyć pojęcia stanów/krajów składowych UE, stanowią tragicznie ograniczoną reprezentację Europejczyków. Inicjatywa prawodawcza należy wyłączenie do Komisji Europejskiej, do przyjęcia aktu prawnego wystarcza zwykła większość 751 członków PE. Projektowanie i decydowanie o przyszłości Europy, także w wymiarze reformy instytucjonalnej, zamyka się w bardzo ograniczonym kręgu osób. Nie zmieni tego raczej przyznanie PE inicjatywy prawodawczej.

Powyższe rozwiązana można zdefiniować jako alienującą centralizację, która polega na skupieniu kompetencji władczych, odnoszących się do kluczowych dziedzin funkcjonowania państwa, w gestii unijnych instytucji ponadnarodowych – KE i PE. Prowadzi to do alienacji państw, ale i obywateli z procesów decyzyjnych, kluczowych dla egzystencji obu podmiotów. W szczególności oznacza to wydrążenie z treści zarówno krajowej debaty

politycznej, jak i przede wszystkim krajowej demokracji parlamentarnej.

Owa alienująca centralizacja w połączeniu z brakiem faktycznej odpowiedzialności politycznej zarówno KE, jak i członków PE doprowadziła do serii niewłaściwych decyzji z punktu widzenia realizacji podstawowych celów UE, a więc pokoju i dobrobytu narodów europejskich. W wyjątkowy sposób konsekwencjami tych decyzji zostały dotknięte państwa członkowskie z Europy Środkowej, które wciąż, pomimo upływu 20 lat od przyjęcia do UE, dzieli olbrzymi dystans do Europy Zachodniej. Istnieje duże ryzyko, iż ta czarna seria będzie multiplikowana, jeśli przyjęte zostaną propozycje rozszerzenia kompetencji UE.

Alienująca centralizacja budzi zasadnicze zastrzeżenia zarówno pod kątem prawnym, jak i faktycznym. Do tej pory UE opierała się na zasadzie władztwa państw członkowskich w stosunku do UE – por. art. 1 TUE: „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej ‘Unią’, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów”. Proces centralizacji alienującej państwa członkowskie i ich obywateli narusza podstawową zasadę dotyczącą podziału władzy pomiędzy UE a państwa członkowskie, zasadę pomocniczości działań UE w stosunku do państw członkowskich, a także zasadę demokracji przedstawicielskiej, bo marginalizuje parlamenty krajowe i krajową debatę polityczną, zarówno

na poziomie ogólnokrajowym, jak i samorządowym. Niemalże wykład na ten temat ogłosił w 2009 r. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, oceniając wówczas zmiany wprowadzane „tylko” przez traktat lizboński: „Zjednoczenie Europy na podstawie unii traktatowej suwerennych państw nie może być urzeczywistniane w ten sposób, że państwa członkowskie nie będą dysponowały wystarczającą przestrzenią do kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków życia swoich obywateli. Odnosi się to zwłaszcza do dziedzin, które oddziałują na warunki życia obywateli, w szczególności na sferę życia prywatnego w zakresie autonomii osobistej oraz bezpieczeństwa osobistego i socjalnego, chronionego przez prawa podstawowe, a także na decyzje polityczne, które uzależnione są w szczególności od uwarunkowań kulturowych, historycznych i językowych, a które są wynikiem dyskursu politycznej opinii publicznej w przestrzeni partyjnej i parlamentarnej”.

Powstaje również zasadnicze pytanie na płaszczyźnie faktycznej: czy instytucje ponadnarodowe – KE i PE – będą w stanie zarządzać obszarem obejmującym w przyszłości terytoria 30 lub nawet 35 państw członkowskich (stanów/krajów składowych) i czy istnieje możliwość efektywnego zarządzania ponad 500 mln osób na szeroko rozumianym kontynencie europejskim (Gruzja), przy jednocześnie tak szerokim zakresie kompetencji przekazanych UE? Wspomniane

powyżej przesłanki geograficzno-demograficzne uniemożliwiają wprowadzenie do procesów decyzyjnych elementów demokracji bezpośredniej, paneli obywatelskich, konsultacji społecznych, konwentów czy nawet referendum ogólnounijnego.

Co pomoże zachować zasadę pomocniczości, demokracji, poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich (art. 4 TUE), a jednocześnie istnienie samej UE: inicjatywa średnich i małych państw członkowskich, by dokonać reformy UE.

Alternatywna wobec alienującej centralizacji propozycja to m.in.: 1) ograniczenie kompetencji UE do rzeczywiście niezbędnych z punktu widzenia realizacji celów wymienionych w art. 3 TUE: pokoju, dobrobytu, swobody przepływu osób, rynku wewnętrznego; 2) zintensyfikowanie współpracy w strategicznych dla dobrobytu i pokoju obszarach, która zwiększałaby, a nie zmniejszała odporność cywilną i militarną społeczeństw europejskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady solidarności; 3) przeprowadzenie reform instytucjonalnych zgodnie z zasadami: praw człowieka, demokracji, wolności, pomocniczości i proporcjonalności, zasady równo last but not least solidarności. Nie sposób wymienić wszystkich nowych rozwiązań instytucjonalnych, należą do nich: przełamanie monopolu KE w zakresie inicjatywy prawodawczej i przyznanie jej grupie państw członkowskich czy parlamentów krajowych. Umożliwi to wreszcie

konkurencję idei np. w zakresie zwalczania skutków globalnego ocieplenia czy nielegalnej imigracji, a także da szansę na artykulację interesów państw Europy Środkowej. Konkurencja, różnorodność i odpowiedzialność konieczna jest na szczeblu instytucji unijnych m.in. poprzez wprowadzenie indywidualnego wotum nieufności w stosunku do komisarzy i przewodniczącego KE, zarówno ze strony PE, jak i grupy państw członkowskich, czy kadencyjności w zakresie wszystkich wyższych stanowisk unijnych, włączając w to sędziów TSUE. Szczególnie ostatnie lata pokazały, iż ponadnarodowość/transnarodowość procesów decyzyjnych na szczeblu unijnym prowadzi do podejmowania błędnych decyzji z punktu widzenia średnich i małych państw członkowskich. Do tej pory nie została sformułowana systemowa propozycja mająca na celu rzeczywiste wyrównanie potencjału państw Europy Środkowej w stosunku do Europy Zachodniej. Transfer środków finansowych nie był wystarczającym instrumentem, a obecnie przyjmowane rozwiązania gospodarcze i społeczne będą ten dystans pogłębiać. W myśl zasady solidarności należy przyjąć systemowe rozwiązania, mające na celu takie wyrównanie dla państw pozostających poza Wspólnotami do 2004, 2007 czy 2013 r.

Czy francusko-niemiecka koncepcja alienującej centralizacji, która będzie prowadziła do wydrążenia demokracji na poziomie państw członkowskich

i nie daje żadnej gwarancji rzeczywistego wyrównania potencjałów społeczeństw i państwa europejskich, musi być jedną opcją dla przyszłości UE? Za proces integracji europejskiej odpowiedzialne są wszystkie państwa członkowskie, które powinny włączyć się aktywnie w debatę o przyszłości UE. Najlepsze rozwiązania powstają w wyniku konkurencji i ścierania się idei, których nie należy eliminować nawet w imię efektywności czy szybkości podejmowania decyzji. Przyszłość i trwałość współpracy europejskiej są zbyt dużą stawką, by pozwalać sobie na gnuśność intelektualną.

Dr hab. Magdalena Balczyk – główna analityczka w Instytucie Zachodnim, specjalizuje się w aspektach prawnych stosunków polsko-niemieckich, niemieckim prawie publicznym, a także prawie UE. Przygotowywała opinie dla Parlamentu Europejskiego w sprawie reformy ustrojowej UE.