GLOBALNIE · ANALIZA

W KIERUNKU SUPER-PAŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Tomasz Grzegorz Grosse · 30 października 2023



We wrześniu 2023 r. grupa prominentnych ekspertów niemieckich i francuskich przedstawiła propozycje zmian traktatów europejskich[1]. Nawiązywały one do wcześniej dyskutowanych projektów zmian ustrojowych w Unii Europejskiej. Grupa ekspertów zaproponowała centralizację decyzji w UE, a więc przeniesienie kolejnych kompetencji z państw członkowskich do UE. Chce także radykalnie zwiększyć skalę decyzji większościowych w instytucjach międzyrządowych.

„Motor integracyjny" w działaniu

Eliminowanie jednomyślności pozbawia wpływu na legislację przede wszystkim państwa mniejsze. Jednocześnie służy tym członkom Unii, którzy mają największą liczbę ludności w UE. Trudno się zatem dziwić, że taką propozycję wysunęli eksperci niemieccy i francuscy. Było to zgodne z wcześniejszymi, wielokrotnie powtarzanymi apelami decydentów politycznych z Berlina i Paryża w tej samej sprawie. Dlatego współpraca obu stolic jest często określana jako „motor integracji".

Wśród spraw mających odtąd być głosowanych większością kwalifikowaną miałyby znaleźć się kwestie budżetowe lub dotyczące zwiększenia zakresu podatków europejskich (tzw. zasobów własnych – ang. *the EU's own resources*). Jest to rozwiązanie ustrojowe określane przez specjalistów jako federalizm fi-

skalny. Jednocześnie w warunkach organizacji międzynarodowej jest to środek niedemokratyczny. Dopuszcza bowiem do sytuacji, w której wyborcy nie będą mieli żadnego wpływu na obowiązujące ich podatki, bo ich rządy narodowe zostaną przegłosowane w tej sprawie na poziomie unijnym. Podobne rozwiązanie dotyczy możliwości zaciągania i spłacania wspólnego długu w UE. Niektóre rządy i ich wyborcy – nawet jeśli sprzeciwią się zaciąganiu takich pożyczek – to będą mieli obowiązek ich spłaty. Jest to nie tylko niezgodne z podstawowymi standardami demokracji, ale dodatkowo odbiera suwerenność mniejszym lub mniej wpływowym członkom UE.

Projekt niemiecko-francuski niesie więc poważne problemy dla demokracji europejskiej. Próbuje się to łagodzić poprzez deklaracje zwiększenia tzw. demokracji partycypacyjnej, a więc bezpośredniego udziału obywateli w rządzeniu w Brukseli. Są to jednak czcze obietnice, które nie mogą zniwelować deficytu demokratycznego w UE.

> Wśród innych propozycji znalazło się m.in. zwiększenie ilości państw uczestniczących w prezydencji w Radzie UE – z dotychczasowych trzech do pięciu. Celem jest ograniczenie wpływu mniejszych państw na prace instytucji międzyrządowych. Dotychczas sprawowanie prezydencji stanowiło okazję do wywierania wpływu na działania UE przez te mniejsze państwa. W ten sposób jeszcze bardziej może się zwiększyć hierarchiczna zależność między największymi państwami członkowskimi – głównie Niemcami i Francją – a tymi pozostałymi.

Inną propozycją, która zmierza w kierunku zwiększenia tej hierarchii jest podział w Komisji Europejskiej na wąską grupę komisarzy podejmujących decyzje oraz tych pozostałych bez prawa decydowania o działaniach Komisji, przykładowo o jej inicjatywach legislacyjnych. Alternatywną koncepcją jest zmniejszenie liczby komisarzy, a więc pozbawienie przedstawicieli niektórych państw nie tylko wpływu na procedowanie w Komisji Europejskiej, ale nawet dostępu do informacji o pracach tej instytucji. Nietrudno się domyślić, że częściej nieobecnymi w kolegium komisarzy byliby przedstawiciele mniejszych państw, aniżeli np. Francji lub Niemiec.

Hierarchia silnych nad słabymi będzie egzekwowana przez wzmocnienie systemu represji. Kolejną proponowaną zmianą jest bowiem ułatwienie procedur nakładających sankcje finansowe na państwa oskarżane o łamanie praworządności lub tzw. wartości unijnych. Jednym ze sposobów ułatwiających sankcje ma być usprawnienie procedury opisanej w art. 7 TUE.

Wśród innych proponowanych zmian znalazło się zachęcanie do harmonizacji przepisów w zakresie prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Kolejną jest propozycja uzgodnienia wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej między Radą UE a Parlamentem Europejskim. Eksperci sugerują, aby państwa członkowskie przyjmowały kandydaturę na przewodniczącego Komisji wysuniętą przez ugrupowanie lub koalicję ugrupowań, które właśnie wygrały wybory do Parlamentu Europejskiego. W sytuacji braku porozumienia między frakcjami odnośnie jednego kandydata, Parlament mógłby rekomendować listę osób, z której państwa członkowskie musiałyby wybrać przewodniczącego Komisji.

CZYTAJ TAKŻE: Przyszłość Unii Europejskiej

Czego oczekuje Parlament?

Jeszcze dalej idącą propozycję zmian traktatowych wysunął Parlament Europejski[2]. Na czele wąskiej grupy, która opracowała inicjatywę stanął znany zwolennik federacji unijnej Guy Verhofstadt. Pozostałymi jej twórcami byli deputowani niemieccy: Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund i Helmut Scholz. Propozycje eurodeputowanych zmierzają wprost – nawet w sferze nazewnictwa – do idei „superpaństwa" europejskiego. Szef Komisji Europejskiej ma być odtąd określany jako prezydent Unii Europejskiej, a Komisja – egzekutywą unijną. Ponadto, proponuje się wyposażyć oficerów Europolu w zdolności operacyjne, co oznacza, że będą oni mogli działać w państwach członkowskich niezależnie od służb narodowych. Egzekutywa unijna będzie również mogła zostać wyposażona w wyjątkowe kompetencje w sytuacjach nadzwyczajnych (ang. *emergency*), w dodatku jedynie na podstawie głosowania większościowego w Radzie i w Parlamencie Europejskim.

Deputowani niemieccy proponują przeniesienie w całości na poziom unijny, jako tzw. wyłączne kompetencje Unii, dwóch ważnych obszarów, tj. polityki klimatycznej i w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Oznaczałoby to jeszcze większe przyspieszenie w zakresie ambicji klimatycznych UE, już obecnie wywołujących wiele kontrowersji wśród wyborców narodowych. Ponadto, zapowiedziano dążenie do przeniesienia kolejnych uprawnień z państw członkowskich do UE. Chodzi o uznanie za tzw. kompetencje dzielone ośmiu nowych obszarów, co w praktyce oznacza przyznanie pierwszeństwa organom UE w tej materii. Mowa m.in. o leśnictwie, zdrowiu publicznym, transgranicznej infrastrukturze transportowej i polityce przemysłowej. Dla ograniczenia narodowej suwerenności szczególnie istotne byłoby uznanie za „kompetencje dzielone" polityki zagranicznej, polityki ochrony granic zewnętrznych, bezpieczeństwa zewnętrznego, polityki obrony i obrony cywilnej. W art. 79 TFUE wprost wpisuje się imigrację ekonomiczną jako kompetencję UE. Do tej pory była to wyłączna kompetencja państw członkowskich, stąd tak duże kontrowersje prawne wokół proponowanego przez Brukselę przymusowego mechanizmu relokacji. Najbardziej dobitnym przykładem, jak daleko idzie centralizacja w omawianym projekcie jest uznanie, że wszystkie państwa UE muszą przyjąć walutę euro. Muszą to zrobić bez względu na to, jak bardzo byłoby to nieopłacalne dla nich ekonomicznie albo sprzeczne z preferencjami lokalnych wyborców.

Projekt przygotowany przez deputowanych niemieckich znacząco wzmacnia wpływy największych państw członkowskich na podejmowane decyzje. Wysunięto bowiem propozycję zmiany procedowania aż w 65 obszarach spraw publicznych – z jednomyślności na głosowanie większością. W dodatku, jako podstawowy sposób decydowania w Radzie UE przyjmuje się głosowanie większością zwykłą, co oznacza konieczność zastosowania jedynie progu 50 proc. liczby mieszkańców w UE. Dotychczas wymagana była tzw. podwójna większość czyli minimum 55 proc. państw członkowskich, które reprezentują co najmniej 65 proc. ludności UE. Rezygnuje się tym samym z obecnych obostrzeń dotyczących liczby państw członkowskich, co znacząco ułatwia podejmowanie decyzji zgodnie z wolą największych krajów. Także w Radzie Europejskiej regułą mają być głosowania większościowe.

W projekcie zmian traktatowych wspomina się m.in. o dążeniu do strategicznej autonomii, co dotychczas oznaczało budowanie geopolitycznej niezależności Unii Europejskiej wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki. Budziło to poważne zastrzeżenia państw zaliczanych do tzw. wschodniej flanki NATO. W tym kontekście bardzo kontrowersyjna jest propozycja wspólnej armii, a dokładnie powołanie permanentnie stacjonujących wspólnych oddziałów wojskowych znajdujących się pod komendą Unii Europejskiej (a więc nie władz narodowych lub choćby dowództwa NATO). Co więcej, decyzja o rozpoczęciu misji wojskowych miałaby być podejmowana w głosowaniu większościowym.

> Jedynym obszarem, w którym pozostawia się możliwość stosowania weta ma być odtąd decyzja o poszerzeniu wspólnoty. Tutaj eurodeputowani niemieccy nie chcą najwyraźniej szybkiej decyzji ze strony rządów narodowych. Ten wyjątek zdaje się wręcz zachęcać malkontentów do opóźniania kolejnych akcesji.

Największy sprzeciw budzi propozycja dotycząca rewizji kolejnych traktatów europejskich. Według deputowanych niemieckich powinna być to decyzja podejmowana większością czterech piątych państw członkowskich. W przypadku ratyfikacji traktatu przez jedynie cztery piąte państw – wchodziłby on w życie w całej UE. Innymi słowy aż 20 proc. suwerennych krajów i ich wyborców mogłoby zostać przegłosowanych w tej kluczowej kwestii. Oznacza to również, że nawet wbrew ich opinii musieliby implementować zmiany traktatowe. Jest to pogwałcenie najważniejszych zasad prawa międzynarodowego dotyczącego zawierania traktatów, kolejne złamanie standardów demokracji, a co za tym idzie również suwerenności narodowej.

Innym przejawem wzmacniania hierarchii władzy między państwami największymi i tymi pozostałymi jest – podobnie jak w przypadku projektu ekspertów niemieckich i francuskich – ograniczenie liczby komisarzy jedynie do 15. Narzędziem egzekwowania tejże hierarchii stałyby się zapewne instrumenty sankcyjne.

W projekcie przygotowanym przez deputowanych niemieckich wzmocniono w sposób znaczący instrumenty dyscyplinowania państw uznawanych za niepraworządne i nierespektujące tzw. wartości europejskich. Dotyczy to przede wszystkim ułatwień podejmowania decyzji w art. 7 TUE, a także wpisania wprost do tego artykułu możliwości wprowadzania sankcji finansowych. Do tej pory takie sankcje podejmowane w stosunku do Polski i Węgier nie wynikały z prawa traktatowego. Do procedury sankcyjnej w oparciu o art. 7 TUE zamierza się włączyć Trybunał Sprawiedliwości UE i znacząco poszerzyć rolę samych eurodeputowanych. Dotychczas była to procedura polityczna dokonywana przede wszystkim przez same państwa członkowskie.

W propozycji rewizji traktatów znacząco wzrasta rola lewicowych idei politycznych, jako podstawy dla tzw. europejskich wartości. Może to być szczególnie kontrowersyjne dla polityków konserwatywnych i tych państw członkowskich, w których wyborcy wyłonią prawicowe rządy. We wszystkich miejscach obu zmienianych traktatów europejskich[3] propozycja deputowanych niemieckich zmienia zasadę równości między kobietą a mężczyzną na równość gender, a więc między rozlicznymi płciami. Kolejnym zapożyczeniem z lewicowej aksjologii jest np. godzenie rozwoju gospodarczego z progresem społecznym (ang. *social progress*). Innym przykładem tej samej tendencji jest zaliczenie do przestępstw o wymiarze europejskim (tzw. przestępczości o wymiarze transgranicznym) działań przeciwko środowisku naturalnemu (ang. *environmental crime*). W ten sposób ekolodzy niemieccy będą mieli łatwiejsze możliwości zaskarżania i karania na przykład elektrowni w Polsce.

Ponadto, do „kompetencji dzielonych", które mają być głosowane w sposób większościowy włączono obszar prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. Będzie to skutkować redefinicją małżeństwa i rodziny w państwach członkowskich w kierunku respektowania idei gender, małżeństw jednopłciowych oraz umożliwienia przez nie adopcji dzieci. Co więcej, „kompetencją dzieloną" z procedurą podejmo-

wania decyzji w sposób większościowy ma stać się także polityka edukacyjna. Będzie ona oparta na nowej lewicowej interpretacji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Innymi słowy w narodowych systemach edukacyjnych Bruksela będzie zapewne w większym stopniu upowszechniać idee gender i edukację seksualną dzieci i młodzieży.

CZYTAJ TAKŻE: Droga żywność – skutek polityki UE?

Podsumowanie

Inicjatywa zmian traktatowych złożona przez eurodeputowanych rzecz jasna wzmacnia uprawnienia samego Parlamentu Europejskiego. Spośród najdalej idących jest propozycja nadania prawa do inicjatywy legislacyjnej przez tę instytucję. Niemniej trudno uznać zmiany proponowane przez deputowanych niemieckich jako budowanie federacji demokratycznej. Podstawą dla demokracji w Europie są narodowe systemy wyborcze i parlamenty w państwach członkowskich. Te zaś mają zostać poważnie osłabione, zwłaszcza w mniejszych i mniej wpływowych politycznie krajach. W dalszym ciągu nie powstała w UE wspólnota polityczna Europejczyków o unijnej tożsamości politycznej (tzw. *demos*). Takie identyfikacje występują natomiast na szczeblu narodowym (naukowcy określają je mianem *demoi*[4]). Dlatego projekt przedstawiony przez deputowanych ograniczając demokracje narodowe tym samym zmniejsza demokratyczność całego systemu.

Oba projekty, tj. ekspertów i eurodeputowanych, podejmują działania mające wzmocnić władzę Paryża i Berlina, a jednocześnie sankcjonować rządy łamiące praworządność lub tzw. wartości europejskie. Jak pokazuje doświadczenie, karane mogą być przede wszystkim rządy niepokorne. Na przykład sprzeciwiające się pomysłom płynącym z Niemiec i Francji, albo inaczej myślące o przyszłości ustrojowej projektu unijnego. Mogą to być rządy konserwatywne, hołdujące innym wartościom politycznym niż te lewicowe, coraz silniej narzucane w UE. Dlatego w projekcie zmian ustrojowych wysuniętym przez eurodeputowanych – tak silnie akcentuje się lewicową aksjologię w odniesieniu do unijnych wartości.

Podsumowując, projekt zmian traktatowych proponowany przez ekspertów niemieckich i francuskich oraz przez eurodeputowanych niemieckich zmierza do ograniczenia wpływu decyzyjnego w UE dla Polski i wzmocnienia władzy Berlina i Paryża. Jest zagrożeniem dla polskiej suwerenności i demokracji. Będzie systemowo ograniczać siły konserwatywne i chadeckie, nie tylko pod względem preferowanych przez nie wartości politycznych, ale również obrony polskich interesów geopolitycznych i gospodarczych.

Jest to korzystne dla niemieckiej wizji geostrategicznej, która traktuje Europę Środkową jako własną strefę wpływów i oczekuje uległości od rządu w Warszawie. Jest także korzystne dla Moskwy, która ma nadal nadzieję na zbudowanie silnych relacji geoekonomicznych z Berlinem – nie tylko ponad głowami Polaków, ale również ze szkodą dla amerykańskich interesów w Europie. Z punktu widzenia administracji amerykańskiej, zwłaszcza w dobie prezydentury Joe Bidena – proponowane zmiany traktatów mogą również być akceptowalne. Celem tej administracji jest bowiem delegowanie własnych interesów do Berlina, zwiększenie skuteczności zarządzania sprawami europejskimi przez Niemcy, w tym również wyciszenie konfliktów między sojusznikami w UE.

Z punktu widzenia polskich interesów celem powinien być rozwój potencjału gospodarczego i wojskowego, a to niekoniecznie leży w interesie Niemiec. Celem powinno być zwłaszcza wzmacnianie bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze wojskowym, jak również energetycznym i gospodarczym. To zaś staje w kon-

flikcie z celami niemieckimi, czego przykładem jest próba torpedowania rozwoju energetyki jądrowej nad Wisłą, jak również chęć zmniejszenia skali zakupu uzbrojenia w USA i Korei Południowej albo tempa rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego. Polskim interesem nie jest wojowanie z Berlinem, ale raczej wymuszenie bardziej partnerskich relacji, w ramach których Niemcy nie będą wywierać presji na rząd w Warszawie poprzez instrumenty UE ani nie będą tłumić potencjału naszego wzrostu gospodarczego poprzez polityki unijne. Dlatego zmiany ustrojowe planowane w UE są dla Polski niebezpieczne, nawet wówczas, kiedy są promowane przez Berlin i mogą być aprobowane w Waszyngtonie.

Bibliografia:

1. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris-Berlin – 18 September 2023.
2. *Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of Treaties* (2022/2051), 22.08.2023.
3. *Traktat o Unii Europejskiej*, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.
4. K. Nicolaïdis, *European Demoicracy and Its Crisis*, „Journal of Common Market Studies", 2013, vol. 51, no. 2, pp. 351-369.

fot: pixabay

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/w-kierunku-super-panstwa-europejskiego/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć