

Unia Europejska: ewolucja podskórna

Spór o praworządność

Rok 2021 był dla UE trudny, choć relatywnie spokojny. Funkcjonowanie w czasach pandemii było już nabytą umiejętnością, a doświadczenia lockdownów, pracy zdalnej i komunikacji cyfrowej potwierdziły modernizacyjne poglądy promowane przez główne instytucje. Zatwierdzenie planu odbudowy gospodarczej oraz zwiększenia odporności *Next Generation Europe* i połączona z tym zgoda Niemiec na uwspólnotowienie części długu w poprzednim roku dało przestrzeń do działań na rzecz ich wdrożenia, pozbawionych już gorączkowości, tak typowej dla 2020 r. Pandemia miała skutki tragiczne (pół miliona zgonów), ale okazało się, że Unia przeżyła burzę, a nawet wyszła z niej z umocnionym przekonaniem, że jest potrzebna. Sukces kampanii szczepień i gospodarcze odbicie pozwalały patrzeć na rosnącą inflację z lekkim niepokojem, ale bez paniki. Objęcie władzy w Niemczech przez nową koalicję „światła drogowych” dawało szanse na lepszą współpracę z Francją na rzecz modernizacji UE. Konferencja o przyszłości Europy zaczęła się ostatecznie z niemal rocznym opóźnieniem, ale można było z nią wiązać nadzieje na odnowienie legitymacji projektu integracyjnego. Najpoważniejszy spór o praworządność w 2021 r. wszedł w fazę odgrywania pierwszoplanowej roli przez organy sądowe, co dało politykom chwilę wytchnienia. Kluczowe decyzje będą musiały zostać podjęte po uzyskaniu wyroku TSUE w sprawie rozporządzenia o warunkowości, które spodziewane jest najwcześniej w marcu 2022 r. W tym samym czasie powinno być gotowe końcowe sprawozdanie konferencji, co prawdopodobnie pozwoli Francji, przewodniczącej Radzie od 1 stycznia, na zaproponowanie swojej wersji przyszłości jako podstawy do dalszej dyskusji.

Spór wokół tzw. praworządności przez cały 2021 r. eskalował, choć z różnym natężeniem. Za sprawą coraz mocniejszego zaangażowania organów sądowniczych po obu stronach doszło do istotnego przesunięcia akcentów, jeśli chodzi o procedury, za pomocą których UE broni swoich podstaw

aksjologicznych. W tym zakresie mamy do czynienia z trzema warstwami sporu – mechanizmami przestrzegania praworządności:

- procedura naruszenia podstawowych wartości UE przewidziana w art. 7 TUE; uruchomiona wobec Polski 20 grudnia 2017 r., a wobec Węgier 12 września 2018 r. W 2021 r. (podobnie jak w 2020) pozostawała ona w cieniu innych wydarzeń; o ile w 2018 r. odbyły się trzy wysłuchania Polski w Parlamencie Europejskim, o tyle w 2020 r. jedno. Nie doszło do formalnego głosowania wniosku w sprawie zastosowania przewidzianych przez TUE sankcji;
- procedura warunkowości wynikająca z rozporządzenia 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Na prośbę Rady Europejskiej Komisja od początku 2022 r. monitorowała wydarzenia w państwach członkowskich, ale nie przedstawiała szczegółowych wytycznych oraz wniosków o wstrzymanie wypłat do czasu rozstrzygnięcia przez TSUE skargi Polski i Węgier na powyższe rozporządzenie jako wydane niezgodnie z prawem. Był to warunek wycofania zapowiedzianego weta do wieloletnich ram finansowych UE przez dwa wskazane rządy na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2020 r.¹;
- odwołanie się do TSUE przez zadawanie mu pytań prejudycjalnych oraz wnoszenie skarg. W odpowiedzi na kolejne niekorzystne dla siebie orzeczenia rząd RP nie tylko ich nie wykonał, lecz także zapoczątkował nową praktykę wnoszenia kolejnych spraw do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten uznawał przepisy traktatów lub innych aktów prawnych wydanych przez UE za niekonstytucyjne. Ta droga była w 2021 r. stosowana najczęściej i przyniosła ze sobą największy ładunek eskalacji.

Wokół „konfliktu o praworządność”, który naprawdę ma charakter poważnego sporu o to, co czyni państwo zdolnym uczestniczyć w opartej na zaufaniu współpracy państw demokratycznych, jaką jest UE, zbudowano także różne narracje, które sprowadzają się do trzech zagadnień:

- czy Unia Europejska ma kompetencje i prawo ingerować w organizację wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich – rząd RP twierdzi, że czyni to, do czego nie ma prawa;
- czy Unia Europejska ma prawo oceniać, czy jej państwa członkowskie spełniają warunki realizacji wartości europejskich analogicznie do warunków stawianych kandydatom do członkostwa – logika podpowiada, że tak, polityka – że niekoniecznie;

¹ Działanie, a właściwie brak działania Komisji, spowodowało jej spór z Parlamentem Europejskim, który po wielokrotnym wezwaniu do stosowania obowiązującego rozporządzenia (nie zostało one w żaden sposób zawieszone) zdecydował się na wniesienie do TSUE skargi na bezczynność Komisji. Stało się to 29 października 2021 r., o czym poinformował osobiście przewodniczący PE David Sassoli. Warto dodać, że polityk ten zmarł 11 stycznia 2022 r.

- czy Unia Europejska ma prawo tudzież obowiązek podejmować działania zmierzające do zagwarantowania wszystkim obywatelom UE praw podstawowych, przewidzianych w Karcie praw podstawowych i EKPCz, której UE jest stroną, i czy czyniąc to, nie dokonuje nieuprawnionego rozszerzenia swoich kompetencji: instytucje UE – Komisja i Parlament – twierdzą, że obowiązek ten z całą pewnością istnieje i wynika z istoty funkcjonowania prawa UE jako autonomicznego systemu prawnego.

Widać wyraźnie, że w 2021 r. spór nie tylko eskalował, lecz także poszerzał swój zakres – po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego RP i TSUE z października tego roku stawką stały się spójność systemu prawnego i zobowiązanie państw do wykonywania wyroków TSUE, czyli kwestie systemowe, a nie dowolny „case”. Co ciekawe, eskalacja ta nastąpiła w wyniku działań władz Polski, która czyniąc z nieprawidłowo obsadzonego Trybunału Konstytucyjnego parasąd do oceny legalności działań TSUE, licytowała coraz wyżej. Nie było przy tym istotne, że nawet wnikliwe przeszukanie polskiego porządku prawnego nie pozwala odnaleźć cienia podstawy prawnej do oceny przez TK wyroków sądu najwyższego dla innego porządku prawnego. Tak jednoznaczne używanie majestatu sądu konstytucyjnego do celów *stricte* politycznych jest koronnym argumentem na rzecz poglądu, że demokratyczne państwo prawne, zapisane w konstytucji, już w Polsce nie istnieje i tym samym nie da się z użyciem krajowych środków egzekwować zasady praworządności. Jednocześnie rząd RP podbił stawkę do maksimum, podważając zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz zobowiązanie państwa do przestrzegania ratyfikowanych umów międzynarodowych – niewykonanie orzeczeń TSUE jest złamaniem traktatów ustanawiających Unię Europejską.

Aktualny etap sporu zaczął się wraz z wyrokiem TSUE z 24 czerwca 2019 r., uznającym obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego za sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej, której elementem jest nieusuwalność sędziego. Jednak początkiem eskalacji i gry posunięć, kontrposunięć, wyroków i antywyroków było orzeczenie TSUE z 19 listopada 2019 r. wskazujące, że polski Sąd Najwyższy ma prawo zbadać, czy Izba Dyscyplinarna SN jest sądem w rozumieniu prawa UE, przy czym trybunał wyliczył swoiste „warunki brzegowe” uznania (każdego) ciała za sąd. Co ciekawe, pierwsze reakcje rządu RP, a zwłaszcza ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, na powyższy wyrok były bardzo pozytywne², co wskazuje na zasadnicze niezrozumienie jego konsekwencji. Dalszy rozwój wydarzeń przedstawia tabela 1.

² <https://tvn24.pl/polska/zbigniew-ziobro-o-wyroku-tsue-trybunal-orzekl-to-czego-sie-spodziewalem-ra986582-2300503>; <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/rzadz-arzuca-sedziom-manipulowanie-wyrokiem-tsue/>.

Tabela 1

Aktywność sądów i trybunałów polskich oraz unijnych wokół kwestii praworządności

■ Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18) dotyczący niezależności Izby Dyscyplinarnej SN TSUE stwierdza, że SN może zbadać niezależność jednej z dwóch nowych izb SN – Izby Dyscyplinarnej – w celu ustalenia, czy ten organ może rozpoznawać spory dotyczące przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, czy też powinny być one rozpatrywane przez inny sąd, odpowiadający wymogowi niezależności.	■ Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18) stwierdzający, że ID SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym ■ Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20) Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb (Izby Cywilnej, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Karnej) wydaje uchwałę, w której zawarto tzw. test niezależności. Miał on pomóc sądom w ocenie, czy sędzia powołany z rekomendacji obecnej Krajowej Rady Sądownictwa daje gwarancję niezawisłości i bezstronności, a tym samym czy sąd, w którego składzie zasiada taka osoba, jest sądem prawidłowo obsadzonym. ■ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20) 24 lutego 2020 r. prezes Rady Ministrów skierował do TK wniosek, w którym domagał się uznania za niekonstytucyjną uchwałę trzech połączonych izb SN. Trybunał uwzględnił wniosek premiera i stwierdził m.in., że zaskarżonej uchwały nie da się pogodzić z istotą prezydenckiej prerogatywy do powoływania sędziów. ■ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r. TK stwierdził, że doszło do sporu kompetencyjnego między Parlamentem, prezydentem a Sądem Najwyższym, SN zaś przekroczył swoje uprawnienia. ■ 14 lutego 2021 r. wchodzi w życie tzw. ustawa kagańcowa³.
■ Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. dotyczący możliwości zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa; po rozpoznaniu pytań prejudycjalnych Naczelnego Sądu Administracyjnego trybunał stwierdził, że sąd krajowy ma prawo nie stosować przepisów, które usunęły możliwość kwestionowania uchwał KRS dotyczących konkursów do Sądu Najwyższego.	■ Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwały KRS dotyczące konkursów do SN. W uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć NSA stwierdza m.in., że obecna KRS nie jest organem niezależnym i że została obsadzona w sposób niezgodny z konstytucją (np. wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18). ■ Wyrok TK z 7 października 2021 r., stwierdzający niezgodność z polską konstytucją niektórych zasad wynikających z prawa unijnego, w tym zasady pierwszeństwa prawa UE oraz zasady lojalnej współpracy UE i państw członkowskich.

- Postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r. na wniosek KE o środkach tymczasowych zamykających przepisy tzw. ustawy kagańcowej, w tym odnoszące się do kompetencji Izby Dyscyplinarnej SN.
- Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. dotyczący systemu dyscyplinarnego sędziów (sprawa C-791/19)
- TSUE, na wniosek Komisji Europejskiej, stwierdza m.in., że ID SN nie jest niezależnym i bezstronnym sądem, a także uznaje za niezgodne z prawem unijnym przepisy pozwalające pociągać do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za zadanie TSUE pytań prejudycjalnych.
- Postanowienie TSUE z 27 października 2021 r. o nałożeniu na Polskę kary finansowej za niewykonywanie środków tymczasowych
- Na skutek braku działań ze strony polskiego rządu w celu wykonania postanowienia zamykającego przepisy tzw. ustawy kagańcowej TSUE zdecydował o nałożeniu na Polskę kary finansowej w wysokości 1 mln euro dziennie za każdy dzień dalszego obowiązywania zamrożonych rozwiązań.
- Wyrok TSUE z 6 października 2021 r. dotyczący możliwości pomijania orzeczeń wydanych przez sędziów wadliwie powołanych (sprawa C-487/19)
- TSUE w odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego stwierdził, że orzeczenia sędziów, którzy zostali powołani po przeprowadzeniu konkursu przez obecną Krajową Radę Sądownictwa, mogą być uznawane za niebyle.
- **Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20) Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu pytania prawnego ID SN, stwierdza, że przepis traktatu unijnego, na podstawie którego TSUE zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania środków tymczasowych w zakresie ustaw regulujących ustroj sądownictwa, jest niezgodny z polską konstytucją.**
- Sądy powszechne zaczynają pomijać przepisy tzw. ustawy kagańcowej i uznają się za właściwe do przeprowadzania tzw. testu niezależności z uchwały trzech połączonych izb SN. Z tego samego powodu 17 września w Izbie Karnej SN zostaje uchylone postanowienie wydane przez tzw. nowego sędziego SN (sygn. akt IKZ 29/21).
- **Wniosek prokuratora generalnego do TK**
- Prokurator generalny składa 10 listopada 2021 r. wniosek do polskiego TK, w którym domaga się uznania za niezgodny z ustawą zasadniczą przepisu Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie, w jakim „Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje, że przepis ten umożliwia nakładanie kar pieniężnych za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia przygotowanego przez *Dziennik – Gazetę Prawną*; tekst – akty organów UE; tekst – akty wykonujące ich decyzje podjęte przez organy sądowe RP; tekst – kontroponiecia rządu RP i posłusznych mu organów.

³ Nowela ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o SN, która wprowadza m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego oraz wyłączną właściwość jednej z dwóch nowych izb SN – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach z wniosku o wyłączenie sędziego obejmującego zarzut braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego.

Powyższe zestawienie, przedstawiające decyzje TSUE, ich zastosowanie przez sądy polskie oraz kontrakcje rządu RP z użyciem kontrolowanego przezeń Trybunału Konstytucyjnego, wyraźnie wskazuje na zamierzoną eskalację po stronie polskiej. Wniosek premiera Mateusza Morawieckiego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją niektórych zasad prawa unijnego, którego efektem jest wyrok TK z 7 października 2021 r., oraz wniosek prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobry o podważenie legalności wydawania przez TSUE postanowień o środkach tymczasowych dowodzą jednoznacznie, że w imię możliwości penalizowania działań sędziów chcących stosować wyroki TSUE – oraz ETPCz – spór przeniósł się z zagadnień dotyczących wymiaru sprawiedliwości na podstawowe zasady funkcjonowania unijnego systemu prawnego. Trudno powiedzieć, czy konsekwencje te były przewidywane tudzież zamierzone, jednak efektem podbijania stawki jest obecnie zasadnicze zawężenie możliwości politycznego załatwienia sporu. UE nie może zakwestionować fundamentów własnego dorobku, nawet koncyliacyjnie nastawieni do Polski przywódcy państw członkowskich nie mogą uznać, że wyroków TSUE można nie wykonywać. Tym samym Polska sama uczyniła swój przykład testem całego systemu ochrony praworządności, który istnieje od 2014 r., ale do tej pory funkcjonował jako system wczesnego ostrzegania i perswazji wobec państw członkowskich. UE zainwestowała bardzo dużo w budowanie przekonania, że nie jest bezsilna i bezzębna⁴ wobec tendencji autorytarnych w niektórych państwach członkowskich. Komisja znajduje się od dwóch lat pod nieustającą presją Parlamentu, dążąc do eskalacji, a Polska i Węgry budują podstawy sojuszu między tymi instytucjami, który we wrześniu 2021 r. jeszcze nie był scementowany. Przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen nie zdecydowała się w sierpniu wysłać do Polski i Węgier „od dawna gotowych” listów, które wzywają oba kraje do wyjaśnienia, w jaki sposób niedostatki w zakresie praworządności nie będą owocować nieprawidłowościami w wydawaniu środków UE, wciąż licząc na polubowne rozwiązanie, czyli wykonanie wyroków Trybunału. Wystąpienie premiera Morawieckiego w PE 19 października i dyskusja po nim pokazały, że Polska nie ma żadnej propozycji kompromisowej, a styl i treść przemowy premiera wzbudziły oburzenie i umocnienie przekonania, że rząd Zjednoczonej Prawicy nie zrobi nic bez realnej groźby budżetowego „kija”⁵. W efekcie 19 listopada wspomniane listy zostały wysłane,

⁴ <https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-kolejnej-odslonie-sporu-polska-ue/a-60234701> (dostęp tu i dalej: 26.02.2022); <https://eulawlive.com/op-ed-you-cant-fight-autocracy-with-toothless-reports-by-roger-daniel-kelemen/>; *European Commission's Latest Annual Rule of Law Report Branded 'Toothless and Spineless' by LIBE Committee MEPs*, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-grill-eu-justice-chief-didier-reynders-over-rule-of-law-breaches>.

⁵ <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-mateusz-morawiecki-clash-rule-of-law-european-parliament/>; <https://www.dw.com/en/polish-leader-blasts-eu-over-controversial>

co pozwoli Komisji działać w zasadzie niemal nazajutrz po wyroku TSUE w sprawie legalności rozporządzenia o warunkowości.

Spór o praworządność daje także politykom unijnym możliwość zaprezentowania się jako wiarygodni przywódcy, zdolni do zdecydowanych działań. Budowanie narracji o UE odzyskującej sterowność i gotowej działać w imię wartości i zasad leży w interesie zarówno przewodniczącej Komisji, jak i np. prezydenta Macrona, który stara się uzyskać status przywódcy progresywnego obozu na rzecz głębszej integracji. Licytowanie przez Polskę coraz wyżej oznacza w konsekwencji marginalizację jako partnera niegodnego zaufania, niezdolnego do wykonania zobowiązań wynikających z traktatu w imię doraźnych interesów zewnętrznych. Eskalując spór z UE, rząd RP nie wskazał na jakąś poważną reorientację o charakterze zmiany geopolitycznej lub też własną wizję UE, ale zaryzykował całość dorobku w imię ręcznego sterowania częścią wymiaru sprawiedliwości. Może to doprowadzić do trwałej marginalizacji także w UE, zwłaszcza w kontekście pojawiających się coraz częściej głosów o konieczności dyferencjacji w ramach procesu integracyjnego.

Pandemia – znany wróg, nowe możliwości

Pandemia odgrywała w 2021 r. znaczącą rolę, opóźniając bądź remodelując plany Unii Europejskiej. Przyczyniła się do niemal rocznego opóźnienia w rozpoczęciu Konferencji Europejskiej, spowodowała liberalne podejście EBC i Komisji do deficytów budżetowych państw członkowskich próbujących pobudzić gospodarkę cierpiącą z powodu pandemicznych ograniczeń oraz paradoksalnie przyspieszyła plany realizacji Zielonego Ładu. Państwa członkowskie i instytucje UE wspólnie działały na rzecz ochrony zdrowia, chociaż aktywność unijna nie była już tak gorączkowa jak w 2020 r.⁶ Kluczowym elementem stało się uruchomienie planu odbudowy *Next Generation Europe*. Nie da się natomiast pominąć zasadniczych różnic między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o sukcesy bądź porażki w walce z COVID-19. Ponieważ przez niemal cały 2021 r. kluczową bronią były szczepienia, należy zwrócić uwagę na poziom wyszczepienia obywateli poszczególnych państw członkowskich oraz śmiertelność związaną z COVID-19. O wiele trudniej jest porównać wydolność systemów ochrony zdrowia, co wymaga specjalistycznej wiedzy i pogłębionych badań, ale podstawowe dane dotyczące zgonów pozwalają wskazać państwa, które poradziły sobie z epidemią najlepiej i najgorzej. Należy podkreślić, że podaż

rule-of-law-dispute/a-59545038; <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/time-has-run-out-commission-council-must-act-on-rule-of-law>.

⁶ Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania”, *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

szczepionek zapewniły działania UE i scentralizowane zakupy. W tabeli 2 porównano następujące dane odnoszące się do państw członkowskich: liczbę podanych dawek szczepionki na 100 mieszkańców (dane z 2 lutego 2022 r.), poziom wyszczepienia z dnia 16 grudnia 2021 r. oraz średnią tygodniową liczbę zgonów z powodu COVID-19 na 1 mln mieszkańców skalikulowaną również w grudniu 2021 r. Tam, gdzie było to możliwe, dodano zmianę między ogólną liczbą zgonów w 2019 r. i 2021 r.

Tabela 2 pozwala na wysnucie kilku wstępnych wniosków. Po pierwsze, widać silny związek między liczbą zgonów i poziomem wyszczepienia populacji, jednak równie wyraźnie dostrzec można, w których państwach działają wydajne systemy ochrony zdrowia. Lepsze wyniki państw Europy Zachodniej należy przypisać zarówno wyższemu poziomowi usług publicznych, jak i bardziej spójnym działaniom rządów. Warto także przyjrzeć się różnicom wśród państw biedniejszych. Poziom odporności poszczepiennej na Łotwie i na Węgrzech jest niemal identyczny, natomiast dramatycznie różna jest liczba zgonów. Można zaryzykować tezę, że najwyższa liczba zgonów występuje w państwach, w których odnotowuje się problemy z poszanowaniem europejskich wartości (Węgry, Polska, Chorwacja, Bułgaria, Czechy). Oznacza to, że zasadniczy argument na rzecz poświęcania pewnych elementów demokracji liberalnej – bardziej sprawne rządy, zdolne reagować szybko i skutecznie dzięki szerszej kontroli władzy wykonawczej – jest w przypadku zagrożenia pandemicznego fałszywy. Co również ciekawe, reżimy „ześlizgujące” się w stronę hybrydowości⁷ nie zdecydowały się na wprowadzenie zdecydowanych środków w walce z pandemią – najmocniejsze ograniczenia typu paszporty covidowe niezbędne do korzystania z szeregu usług i udogodnień, takich jak restauracje czy kina, były stosowane w państwach o ugruntowanej demokracji, takich jak Austria, Włochy czy Francja. Ich przywódcy zaryzykowali opór społeczny i demonstracje w imię ochrony dobra wspólnego. Zatem podleganie surowej ocenie nieskrępowanej debaty publicznej nie powoduje niezdolności do odważnego podejmowania decyzji. Uogólnił to w przemówieniu w Parlamencie Europejskim na rozpoczęcie prezydentury francuskiej w Radzie UE prezydent Macron: „O liberalnej demokracji mówiono, że stała się zmęczona i niezdolna odpowiadać na ważne wyzwania stulecia. Jednak chcę dziś mówić o tym, jak ostatnie miesiące pokazały, że radzenie sobie z pandemią przez demokracje, z ich debatami parlamentarnymi, wolną prasą oraz otwartymi systemami badań, pozwoliło

⁷ A. Agh, *Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019; L. Cianetti, J. Dawson, S. Hanley, „Rethinking ‘democratic backsliding’ in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland”, *East European Politics* 2018, t. 34, nr 3.

Tabela 2

Państwa członkowskie i pandemia – stan na koniec 2021 r.

Państwo	Dawki szczepionki na 100 mieszkańców	Wyszczepienie populacji (pełne, w procentach)	Tygodniowa liczba zgonów na COVID-19	Różnica w liczbie zgonów 2019–2021
Malta	236	84,7	0,8	
Dania	225	80,5	1,7	
Włochy	214	79	1,8	
Portugalia	214	89	1,5	
Irlandia	208	77,8	1,35	
Belgia	206	76,3	3,3	
Francja	203	77,5	2,1	45 tys.
Finlandia	199	77,9	1,1	
Niemcy	198	73,3	4,5	
Austria	195	72	5,9	
Holandia	194	77,4	3,3	
Hiszpania	193	82,5	1	
Luksemburg	193	71,6	1,8	
Cypr	193	70,9	1,4	
Szwecja	192	75,7	0,6	
Grecja	192	70,2	9,2	
Węgry	165	64,3	16,5	
Litwa	164	70,5	7,4	
Czechy	160	63	10,5	
Łotwa	150	69,4	5,6	
Słowenia	140	59,6	6	
Polska	137	56,2	11,1	102 tys.
Chorwacja	125	54,7	13,3	
Słowacja	124	49,2	14,4	
Estonia	113	63	3,3	
Rumunia	86	40,9	4,4	
Bułgaria	60	27,6	11,4	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych.

podejmować decyzje, które bardziej chroniły życie i gospodarki, niż te, które zapadały w reżimach autorytarnych”⁸.

Pozostałe działania UE dotyczące walki z pandemią skupiły się na koordynowaniu regulacji państw w kwestii ograniczeń podróżowania – wydane 13 października 2020 r. zalecenie Rady w tej sprawie było nowelizowane 14 czerwca 2021 r. Jego podstawą było uznanie określonych państw i regionów za strefy zagrożone, nadanie im odpowiedniego statusu (koloru) i dopasowanie do tego reżimu wjazdowego-wyjazdowego. 22 stycznia 2022 r. Rada przyjęła zupełnie nowe zalecenie zmieniające podstawową zasadę: o możliwości podróży ma decydować status osoby ją podejmującej, a nie region pochodzenia/przeznaczenia. Pozwoli to nadać wartość tzw. paszportom covidowym. Jednocześnie ważność tych dokumentów została skrócona z 12 do 9 miesięcy. Unia wciąż dbała o zapewnienie odpowiedniej liczby dawek szczepionek przeciwko COVID-19, a w ramach działań bardziej długofalowych uruchomiła program budowy odporności w ramach instrumentu *Next Generation EU*, w tym poprawy wydolności systemów ochrony zdrowia oraz opieki nad szczególnie wrażliwymi grupami w populacji. Wśród inicjatyw finansowanych z programu REACT EU warto wskazać m.in. poprawę działań medycyny ratunkowej w Bułgarii, nowe centrum diagnostyki chorób nowotworowych w Wilnie, wsparcie dla opiekunów osób niepełnosprawnych w Grecji oraz domów opieki w Polsce⁹.

Kluczowe w 2021 r. było odpowiednio szybkie uruchomienie zasadniczego programu odbudowy, którego zaplecze finansowe wynosiło łącznie 808 mld euro (do końca aktualnych wieloletnich ram finansowych, czyli 31 grudnia 2026 r.), oraz upewnienie się, że zasadnicze cele w jego ramach, to jest zazielenienie gospodarki oraz agenda cyfrowa, są realizowane przez właściwe planowanie i wydawanie środków. W podstawowym instrumencie odbudowy i odporności wskazano, że na inwestycje proekologiczne przeznaczyć należy min. 37% środków, na wzmocnienie kompetencji i bezpieczeństwa cyfrowego – min. 20%. Do tego dochodziły środki z funduszu sprawiedliwej transformacji, które miały wyrównać pozycję i szanse gospodarek najbardziej opartych na węglu i technologiach od niego zależnych. Dlatego też rozkład potencjalnych benefitów nie odzwierciedlał proporcji PKB, ale właśnie potrzeby modernizacji miks energetycznego. Największymi beneficjentami tego programu są Polska, Niemcy i Rumunia¹⁰.

⁸ <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel-macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/>.

⁹ Dokładne informacje o realizacji programu zob. oficjalny portal UE, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/In-profile-cohesion-policy-improving-health-servic/qyuv-h9j2>.

¹⁰ Początkowo przewidziana w 2020 suma 17,5 mld euro została decyzją Rady z czerwca 2021 r. powiększona do 40 mld, Polska może uzyskać 20% tej puli, co ma pozwolić na inwestycje rzędu 55 mld euro.

Podstawowy termin przedstawienia krajowych planów odbudowy (*Recovery and Resilience Plan*, RRP) mijał 31 kwietnia 2021 r., ale Komisja Europejska wykazała elastyczność w tym zakresie – państwa mogły przesłać odpowiednie dokumenty później, po prostu ryzykując późniejsze uruchomienie środków. Niderlandy jako jedyne, w związku z cyklem wyborczym, nie złożyły swojego planu do końca 2021 r. Komisja zatwierdziła 22 plany i we wrześniu 2021 r. przekazała pierwsze środki, których adresatem była Portugalia. Odpowiednie dane zawiera tabela 3.

W 2021 r. rozpoczęto także wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu, który z programu politycznego ma być „przetłumaczony” na strategię i prawo unijne. Udało się to pierwsze – 24 lutego 2021 r. Komisja przyjęła komunikat pt. *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*¹¹, który zawiera liczne wskazania, jakie konkretne działania należy podjąć, aby do 2050 r. UE i jej społeczeństwa były odporne na niekorzystne zjawiska związane ze zmianami klimatycznymi. Oprócz zobowiązania do ochrony Ziemi dokument podkreśla bardzo poważne negatywne gospodarcze konsekwencje zmian klimatycznych dla nieprzygotowanej Europy: „Rosną straty ekonomiczne ponoszone na skutek ekstremalnych zdarzeń klimatycznych. W UE straty te przewyższają już średnią kwotę 12 mld EUR rocznie. Według ostrożnych szacunków dolnej granicznej wartości strat globalne ocieplenie na poziomie 3°C powyżej poziomu przedindustrialnego w kontekście obecnej unijnej gospodarki oznaczałoby roczne straty na poziomie minimum 170 mld EUR (1,36% PKB UE). Zachodzący powoli wzrost poziomu mórz i oceanów również stanowi coraz większy powód do obaw dla obszarów przybrzeżnych, które generują około 40% PKB UE i stanowią miejsce zamieszkania około 40% ludności UE”¹². UE chce być neutralna klimatycznie do 2050 r. i do 2030 r. osiągnąć redukcję emisji na poziomie 55% jej wysokości z 1990 r., ale ważniejsze są inne elementy komunikatu. UE docenia wiedzę, wskazując, że ludzkość nadal nie rozumie wystarczająco dobrze zależności między zmianami klimatu, ekosystemami i ich funkcjami usługowymi. UE chce wspierać upowszechnianie dostępu do wiedzy za pośrednictwem inicjatywy *Green Data4All* oraz programów Copernicus i *Climate ADAPT*¹³. Realizacja strategii wymagać będzie zmiany rozporządzenia ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej z 2020 r., w którym stwierdzono m.in. „Przejsie na neutralność klimatyczną wymaga zmian w całym spektrum polityki oraz wspólnego

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, COM 2021 82 final.

¹² Ibidem, s. 2.

¹³ https://inspire.ec.europa.eu/sites/default/files/2-6_j.robbercht_icf_webinar_evolution_of_inspire.pdf; <https://www.copernicus.eu/en/copernicus-services/climate-change>.

Tabela 3

Uruchomienie planu odbudowy

Państwo członkowskie	Data przedstawienia krajowego RRP	Data akceptacji krajowego RRP	Suma środków wypłaconych na dzień 01.02.2022 (euro)
Austria	1.05.2021	21.06.2021	449 982 000
Belgia	01.05.2021	23.06.2021	770 114 000
Bułgaria	15.10.2021		
Chorwacja	15.05.2021	08.07.2021	818 406 000
Cypr	17.05.2021	08.07.2021	156 820 000
Czechy	02.06.2021	19.07.2021	914640 000
Dania	30.04.2021	17.06.2021	201 682 000
Estonia	18.06.2021	05.10.2021	126 001 000
Finlandia	27.05.2021	04.10.2021	271 094 000
Francja	29.04.2021	23.06.2021	5 117 880 000
Niemcy	28.04.2021	22.06.2021	2 250 000 000
Grecja	28.04.2021	17.06.2021	3 964 582 000
Hiszpania	30.04.2021	16.06.2021	9 036 600 000
Irlandia	28.05.2021	16.07.2021	
Litwa	15.05.2021	02.07.2021	289 145 000
Luksemburg	30.04.2021	18.06.2021	12 136 000
Łotwa	30.04.2021	22.06.2021	237 380 000
Malta	13.07.2021	16.09.2021	41 132 000
Niderlandy	Nie przedstawiono		
Polska	03.05.2021		
Portugalia	22.04.2021	16.06.2021	2 158 850 000
Rumunia	31.05.2021	27.09.2021	1 942 480 000
Słowacja	29.04.2021	21.06.2021	822 716 000
Słowenia	01.05.2021	01.07.2021	231 000 000
Szwecja	28.05.2021		
Węgry	12.05.2021		
Włochy	01.05.2021	22.06.2021	24 880 700 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE oraz Breugel Dataset, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>.

działania we wszystkich sektorach gospodarki i ze strony wszystkich grup społeczeństwa”. Będzie się to wiązało z koniecznością osiągnięcia wysokiego stopnia zgodności między państwami członkowskimi, o co w warunkach rosnących napięć wokół praworządności może być trudno. Nie obniża to oczywiście wysokiej wagi problemów ekologicznych. Warto się zastanowić, czy tak horyzontalne potraktowanie tego zagadnienia nie niesie w sobie potencjału transformacyjnego porównywalnego z projektem jednolitego rynku wewnętrznego. Bez wątplenia domaga się przeglądu całości ustawodawstwa UE pod kątem jego celów i środków – tylko wtedy, i w warunkach zdecydowanej współpracy z państwami członkowskimi, możliwe będzie osiągnięcie neutralności klimatycznej i odporności na zmiany klimatu do 2050 r. Logiczne jest zatem, aby ta kwestia znalazła się w centrum uwagi odbywającej się od maja 2021 r. Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy – konsultacje nieznanej wagi

Wspomniana konferencja jest nowatorskim rozwiązaniem, jeśli chodzi o proces reformowania UE. O ile badacze zgadzają się, że jednym z celów jej organizacji było lepsze wsłuchanie się w głosy obywateli, o tyle różnią się, jeśli chodzi o pozostałe motywy. Konferencja zajmuje się zagadnieniami szczegółowymi i formułuje zalecenia, co oznacza, że nie przesądza w żadnym razie konieczności rewizji traktatów. Może być użyta zarówno przez zwolenników zasadniczej reformy, jak i państwa oraz przywódców, którzy do reform traktatowych odnoszą się z niechęcią. W żadnym razie nie narusza pozycji państw członkowskich jako „właścicieli” traktatów. Wobec bieżących problemów pandemicznych i politycznych nie stała się także ważnym wydarzeniem dla debaty publicznej. Pandemia opóźniła jej start niemal o rok, spowodowała hybrydowy charakter wielu spotkań i jednocześnie pozwoliła rozwijać się procesowi nieco w ukryciu. Harmonogram prac oraz strukturę wewnętrzną przedstawia tabela 4.

Oczekiwania wobec konferencji zostały wyrażone przez przywódców w sposób chyba celowo niekonkretny. W powołującej strukturę deklaracji wskazali oni, że: „Konferencja w sprawie przyszłości Europy otworzy nową przestrzeń do debaty z obywatelami z myślą o zajęciu się wyzwaniami i priorytetami Europy. Obywatele europejscy ze wszystkich grup społecznych i zakątków Unii będą mogli uczestniczyć w kształtowaniu przyszłości projektu europejskiego, a kluczową rolę odegrają w tym młodzi Europejczycy”. Jeśli chodzi o „produkt końcowy”, to zapowiedziano następujące rozwiązanie: „Ostateczne wyniki konferencji zostaną przedstawione w sprawozdaniu dla wspólnego przewodnictwa. Trzy instytucje, każda w ramach swoich kompetencji i zgodnie z Traktatami, szybko przeanalizują, w jaki sposób można podjąć skuteczne działania następcze w związku

Tabela 4

Struktura Konferencji w sprawie przyszłości Europy

Organ/ wydarzenie	Odpowiedzialność	Czas funkcjonowania	Osoby
Zarząd	osoby wyznaczone przez trzy instytucje do koordynowania prac konferencji oraz przedstawienia dokumentu końcowego	cały czas trwania konferencji	Guy Verhofstadt – Parlament Europejski, Clément Beaune – prezydencja, Dubravka Šuica – Komisja Europejska
Wielojęzyczna platforma cyfrowa	miejsce, w którym obywatele mogą dzielić się pomysłami i wysłać opinie; są one gromadzone, analizowane, monitorowane i publikowane przez cały czas trwania konferencji	cały czas trwania konferencji	każdy obywatel UE
Wydarzenie zdecentralizowane	imprezy internetowe, fizyczne lub hybrydowe przygotowywane przez osoby, organizacje lub też władze krajowe, regionalne i lokalne w całej Europie	cały czas trwania konferencji	dobór przez organizatorów, zgodnie z Kartą Konferencji
Europejskie panele obywatelskie	reprezentatywna próba społeczeństwa pod względem pochodzenia geograficznego, płci, wieku, pochodzenia społeczno-ekonomicznego i poziomu wykształcenia dyskutująca w jednym z czterech obszarów	3 sesje/ panel między październikiem 2021 a lutym 2022 r.	4 razy po 200 osób wybranych losowo w ankiecie telefonicznej na zasadzie dobrowolności
Sesja plenarna konferencji	debaty nad pogrupowanymi tematycznie zaleceniami krajowych i europejskich paneli obywatelskich, bez określonego z góry wyniku	Sesje: 19.06.2021 23.10.2021 21–22.01.2022	108 przedstawicieli PE, 108 przedstawicieli parlamentów krajowych, 27 × 2 przedstawicieli Rady, 4 × 20 przedstawicieli paneli + 28 innych przedstawicieli obywateli
Rekomendacje paneli europejskich Rekomendacje paneli krajowych	obrad plenarne	zarząd	państwa członkowskie i instytucje UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych materiałów UE.

z takim sprawozdaniem”¹⁴. Zatem wiemy, że nic nie wiemy; skierowanie uwagi obywateli na ich oczekiwania względem UE pozwoli być może budować legitymację dla aktywności na poziomie unijnym, ale jednocześnie spowoduje skupienie się na sprawach szczegółowych, bez myśli przewodniej

¹⁴ https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/19/PL_-_WSPO%C-C%81LNA_DEKLARACJA_DOTYCZA%CC%A8CA_KONFERENCJI_W.pdf.

o ramie organizacyjnej, zwłaszcza pod kątem tego, czy jest ona odpowiednia i zdolna do realizacji tego, czego oczekują obywatele. Widać to wyraźnie po tematach paneli obywatelskich i przyjętych przez nie rekomendacjach. W celu zilustrowania logiki kierującej ich pracami tabela 5 zawiera po 10 rekomendacji paneli 2 i 3, które były rozpatrywane na posiedzeniu grup roboczych sesji plenarnej w grudniu 2021 r.

Jak pisze Jan Barcz, „Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy debata nad metodami kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i »głębokość« rozważanych reform. [...] [Reforma] może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie »nakładać« na różnych etapach reformy UE:

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur – z zastosowaniem podejścia »kreatywnej elastyczności« (*creative flexibility*),
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych oraz
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengenskiej – zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE”¹⁵.

Raport przygotowany przez European Policy Institutes Network, podsumowujący wyjściową pozycję wszystkich państw członkowskich, sugeruje, że rewizja traktatów jest bardzo mało prawdopodobna. Jak piszą redaktorki raportu, „niechętnie zmianom traktatów jest 18 państw członkowskich, z czego 10, głównie z północnej, centralnej i wschodniej Europy, deklaruje to jednoznacznie. Z kolei osiem państw dopuszcza zmiany, z czego tylko dwa – Włochy i Austria – są otwarcie za, zaś sześć pozostałych (Belgia, Francja, Niemcy, Grecja, Polska oraz Hiszpania) są otwarte na ten pomysł, ale nie uważają go za priorytet”¹⁶.

O ile zatem, jak pisze Federico Fabbrini, „Konferencja o przyszłości Europy znajduje swoje historyczne uzasadnienie w potrzebie restartu projektu po dekadzie kryzysów, które coraz bardziej obnażały niemożność podtrzymania unijnego *status quo*”¹⁷, o tyle trudno wskazać funkcję, jaką ostatecznie spełnić będzie mogła konferencja. W opinii ekspertów think tanku Breugel „uksztaltowały się dwie wizje. Możemy je nazwać wehikulem na rzecz reform oraz forum refleksji. Parlament Europejski chce, aby konferencja była ćwiczeniem z zaangażowanej demokracji, którego efektem będą projekty reform, w tym traktatowych, ulepszające unijne struktury rządzenia i wzmacniające

¹⁵ J. Barcz, „Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej”, *Europejski Przegląd Sądowy*, wrzesień 2021, s. 7.

¹⁶ <https://epin.org/wp-content/uploads/2021/06/Managed-Expectations-EU-Member-States%E2%80%99Views-on-the-Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>, s. 2.

¹⁷ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12401>.

Tabela 5

Rekomendacje paneli konferencji – wybór

Panel 2	Panel 3
Zalecamy, aby UE określiła kryteria dotyczące niedyskryminacji na rynku pracy (progi dotyczące młodzieży, osób starszych, kobiet, mniejszości). Jeżeli przedsiębiorstwa spełnią kryteria, otrzymają dotacje lub ulgi podatkowe. Zalecamy, aby UE wprowadziła program zachęt ułatwiający tworzenie przystępnych cenowo przedszkoli i placów zabaw w dużych i małych przedsiębiorstwach. Mniejsze firmy mogą tworzyć takie obiekty wspólnie, by łatwiej uzyskać na nie dotacje. Zalecamy zmianę dyrektywy 98/58/WE dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych dla dobra zwierząt i zrównoważonego rolnictwa. Należy określić bardziej szczegółowe kryteria minimalne. Powinny być one konkretne, wymierne i wymagane w konkretnych terminach. Zalecamy, aby w celu promowania w Europie i na całym świecie rolnictwa, które będzie bardziej przyjazne dla środowiska i klimatu, opodatkować wszystkie szkodliwe emisje, pestycydy, ekstremalne zużycie wody itp., odpowiednio do ich wpływu na środowisko. Zalecamy zaprzestanie dotowania masowej produkcji rolnej, jeżeli nie przyczynia się ono do przejścia na rolnictwo przyjazne dla klimatu, zrównoważone środowiskowo i ekologiczne. Zalecamy, aby podmioty przetwarzające dane osobowe musiały otrzymać licencję unijną. Podmioty te powinny też podlegać co rok niezależnemu audytowi zewnętrznemu w zakresie ochrony danych. Zalecamy zmianę rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości (2020/2092 z 16 grudnia 2020 r.), tak aby miało ono zastosowanie do wszystkich naruszeń praworządności, a nie tylko do naruszeń mających wpływ na budżet UE. Zalecamy, aby UE bardziej rygorystycznie egzekwowała reguły konkurencji w sektorze mediów w celu skutecznej ochrony pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich. Zalecamy, aby instytucje UE odgrywały większą rolę i korzystały przy tym z wszystkich dostępnych narzędzi, aby chronić osoby, organizacje i instytucje przed nowymi zagrożeniami wynikającymi z naruszania cyberbezpieczeństwa i wykorzystywania sztucznej inteligencji do celów przestępczych. Zalecamy, aby w odniesieniu do państw trzecich Unia Europejska najpierw umocniła wspólnie wartości demokratyczne we własnych granicach.	Zalecamy, aby UE zapewniała dotacje dla rolnictwa ekologicznego, w tym zachęty do stosowania pestycydów ekologicznych, w celu zwiększenia przystępności cenowej produktów ekologicznych. UE powinna ustanowić normy minimalne dotyczące jakości żywności, a także dotyczące identyfikowalności żywności i stosowania żywności sezonowej w stołówkach szkolnych. Zalecamy inwestowanie w nowe pasy ruchu dla rowerów oraz w poprawę istniejących ścieżek, aby uczynić jazdę rowerem bezpieczną i atrakcyjną. Zalecamy włączenie produkcji żywności do edukacji publicznej. Należy dofinansować i wspierać tworzenie ogródków w szkołach, tam gdzie jest to wykonalne, oraz projekty w zakresie ogrodnictwa miejskiego w przestrzeni publicznej i prywatnej. Zalecamy, aby UE przyjęła dyrektywę wprowadzającą wymóg, by programy rozwoju obszarów miejskich spełniały konkretne wymogi środowiskowe, tak aby miasta stały się bardziej ekologiczne. Zalecamy ujednolicony system etykietowania oparty na klasach i pokazujący cały ślad ekologiczny każdego dostępnego produktu zakupionego w UE. Zalecamy zwiększenie poziomu inwestycji finansowych w znalezienie nowych przyjazdnych dla środowiska źródeł energii, a do tego czasu dodatkowe inwestycje w istniejące optymalne rozwiązania w zakresie produkcji energii. Zalecamy rozszerzenie obszarów chronionych w celu ochrony różnorodności biologicznej (w tym ssaków, ptaków, owadów i roślin) oraz wzmocnienie praworządności w odniesieniu do interwencji człowieka na tych obszarach. Zalecamy szybkie i zakrojone na bardzo dużą skalę zalesianie w UE, oparte na maksymalizacji wykorzystania gruntów. Zalecamy promowanie na szczeblu europejskim intensywniejszego wdrażania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, zarówno wśród przedsiębiorstw, jak i obywateli, w formie zachęt finansowych dla tych, którzy przestrzegają tych zasad.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnego portalu <https://futureu.europa.eu/?locale=pl>.

legitymację demokratyczną [UE]. Z kolei Rada prezentuje znacznie mniej ambitną rolę dla partycypacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁸. Mamy zatem różnice co do samego sensu istnienia konferencji nie tylko między państwami członkowskimi, lecz także między instytucjami europejskimi. Forum obywatelskie nie wyczerpuje się bowiem w samym fakcie uczestnictwa czy odbycia się, ale powinno pozostawić jakiś ślad w kolejnych decyzjach. Wolność ich podejmowania, a zwłaszcza wolność hamowania reform, wydaje się dla państw członkowskich szczególnie cenna. Tworzy to sytuację dość niebezpieczną. Jak podsumowują wspomniani eksperci: „niedostatki będą zaproszeniem dla populistów, aby przedstawić konferencję jako dowód na unijną impotencję. Będą zapewne argumentować, że Unia potrafi tylko dyskutować, a nie działać, i gdy prosi obywateli o wyrażenie swoich poglądów, to niemal nie słucha, a już na pewno wniosków nie realizuje. Jeśli taki będzie wniosek, to może on mieć niepokojące konsekwencje. Po pierwsze, może rozczarować tych, którzy popierają Unię. Po drugie, może zaprezentować wszystkim brak łączności między obywatelami a instytucjami”¹⁹. Rozbudzenie oczekiwań było dobrym pomysłem jako element „nowego otwarcia”, jednak ograniczenie roli Konferencji może oznaczać tylko dalsze obnażenie elityzmu projektu, który okazać się może nie do przeskoczenia nie z powodu transnarodowych elit akademicko-urzędniczych, ale przywiązania państw członkowskich do możliwości stopowania reform i pogłębiania integracji. Unia bardziej efektywna, jak zauważył to cytowany wcześniej Jan Barcz, musi także mieć pozwalającą to uzyskać strukturę zarządzania. Okazać się może, że nawet realizacja postulatu Jürgena Habermasa o stworzeniu transnarodowej sfery deliberacji zaowocuje wyłącznie wskazaniem, że przywódcy europejscy nie czują się zobowiązani do poświęcenia jej efektom żadnej uwagi. Inaczej widzi to Alberto Alemanno, który sugeruje, żeby nie mierzyć „sukcesu konferencji jej zdolnością do odważnego doprowadzenia do reformy traktatów – albo przekształcenia się w nowy mechanizm konstytucjonalizacji – gdyż istotniejsze może być użycie jej jako miernika zdolności przyniesienia zarówno UE, jak i instytucjom narodowym i obywatelom przedsmaku łatwiej pojmowanej, deliberatywnej i przez to skupionej na obywatelu transnarodowej Unii”²⁰.

Francja i Niemcy – Angela puszcza hamulec

Francja objęła z dniem 1 stycznia 2022 r. prezydencję w Radzie UE i będzie miała okazję ją wykorzystać z kilku względów. Jak wspomniano na wstępie,

¹⁸ <https://www.bruegel.org/2021/06/the-conference-on-the-future-of-europe-vehicle-for-reform-versus-forum-for-reflection/>.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ A. Alemanno, „Unboking the Conference on the Future of Europe and its democratic *raison d'être*”, *European Law Journal*, w druku (2022), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3925065.

po wyroku TSUE odblokowana na poziomie politycznym zostanie kwestia praworządności i w praktyce od Francji i Niemiec, które pod kierunkiem Angeli Merkel zawsze unikały eskalacji, zależy dalszy kierunek działań przywódców. Prezydent Macron w przemówieniu o priorytetach prezydencji dał jasno do zrozumienia, że praworządność i wartości są podstawą projektu, a UE nie może zgodzić się na arbitralność reżimów, która zastąpić by miała rządy prawa. Aluzje w jego wystąpieniu były bardzo przejrzyste: „The end of the rule of law is the reign of the arbitrary. The end of the rule of law is a sign of a return to authoritarian regimes, to our history faltering. Yes, behind all of this, there is an ideological fight. This fight is being waged by several authoritarian powers at our borders and is returning to several of our countries. [...] the idea [of this rule of law] should not take root that the rule of law is merely an invention of Brussels of which the only depositary is Brussels. This is something we have heard in certain capital cities. No, it is the fruit of all of our histories, the very fight of revolutions to free themselves from the grip of totalitarian regimes last century. The rule of law is our treasure”²¹. Zatem zakwestionowanie rządów prawa to świadectwo niepełnej przynależności do cywilizacji europejskiej, skąd już tylko jeden krok do uznania, że członkostwo w UE niektórych państw jest błędem czy pomyłką.

Oprócz kwestii wartości, ale w powiązaniu z nimi, prezydent Francji „otworzył” dwa kolejne fronty: zaproponował wpisanie prawa do aborcji oraz prawa do czystego środowiska do Karty praw podstawowych oraz wrócił do dyskutowanej już przy okazji dyrektywy o pracownikach delegowanych kwestii płacy minimalnej, wspólnej lub skoordynowanej w skali UE. Powiązał tę ostatnią kwestię z równością kobiet i mężczyzn i jednoznacznie wskazał, że jest to cel osiągalny: „[Zaproponujemy] przyjęcie mocnej regulacji na rzecz lepiej płatnych posad z godziwą płacą minimalną dla wszystkich; na rzecz zredukowania nierówności płacowych między kobietami i mężczyznami, lepszych praw pracowniczych dla zatrudnionych na platformach cyfrowych oraz wprowadzimy kwoty obecności kobiet w zarządach przedsiębiorstw”²². Obie te kwestie sprawiają, że debata dowodzi, iż w Europie mamy do czynienia z obozem progresywnym, który mówi „tak” wszystkim propozycjom, promuje prawa kobiet i kontynentalny model socjalny, a także broni praworządności, oraz obozem zachowawczo-tradycjonalistycznym, który kumuluje w sobie niechęć do równości kobiet i mężczyzn, tendencje autorytarne, przywiązanie do węgla i dumpingu socjalnego. Widać wyraźnie, że francuski przywódca dąży do takiego zaprogramowania debaty, aby raczej wyostrzyć różnice, niż je niuansować.

²¹ <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel-macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/>.

²² Ibidem.

Inne priorytety francuskiej prezydencji to wprowadzenie ważnych regulacji dotyczących rynku cyfrowego, nowe otwarcie w stosunkach z Afryką (na luty 2022 r. zapowiedziano szczyt UE–Afryka) oraz zapowiedź dość wyraźnej zmiany stanowiska Francji odnośnie do rozszerzenia UE, co powinno odblokować rozwój relacji z państwami Bałkanów Zachodnich. Prezydenta Macrona czekają wiosną wybory i można domniemywać, że dynamiczne przywództwo europejskiego obozu progresywnego ma pomóc zdobyć mu drugą kadencję, zwłaszcza jeśli głównym pretendentem okaże się ktoś z obozu radykalnej, antyeuropejskiej prawicy.

Grudzień 2021 r. przyniósł także Republice Federalnej nowego kanclerza i nową koalicję rządową. Umowa koalicyjna, podpisana 7 grudnia, nosi tytuł „Odważmy się na więcej postępu”. Sojusz SPD, Zielonych oraz FDP nie jest pozbawiony wewnętrznych napięć, zwłaszcza między mniejszymi partiami, jednak umowa koalicyjna zawiera daleko idące zobowiązania w kwestii ochrony klimatu i przebudowy struktury przemysłowej. W polityce europejskiej rząd kanclerza Scholza będzie bardziej skłonny popierać – choć zapewne wybiórczo – reformatorskie zapędy prezydenta Francji, które zawsze hamowała kanclerz Merkel. Zwłaszcza Zieloni w swoim programie wyborczym mówili bezpośrednio o rewizji traktatów i konieczności odejścia od jednomyślności w zakresie WPZiB UE, co byłoby bardzo istotną zmianą²³. W Polsce zwrócono uwagę przede wszystkim na ambitne cele klimatyczne oraz pojawienie się w umowie koalicyjnej sformułowania o federacji europejskiej²⁴.

Wobec możliwego zbliżenia francusko-niemieckiego perspektywa peryferyzacji Europy Środkowej staje się coraz bardziej realna. Istotne złagodzenie sporu Polski z UE o praworządność jest w tym momencie niezbędne, aby zachować nawet niewielkie możliwości wpływu na przyszłe losy UE.

Obraz UE u progu 2022 r. nie jest wyraźny ani rzucający się w oczy. Organizacja szykuje się do podjęcia ważnych decyzji, z jednej strony wynikających z sytuacji pandemicznej, z drugiej – nieco przez nią odwleczonych. Można powiedzieć, że w 2021 r. wykonywano pracę u podstaw, której efekty mają się ujawnić w apogeum „sezonu politycznego” 2022, choć nie jest to przesądzone. Nie ulega wątpliwości, że przewodnicząca UE aktualnie Francja planowała naciskać na podjęcie jak najliczniejszych decyzji przed końcem czerwca 2022 r. Przewidywanym czynnikiem mogącym hamować aktywność były wybory prezydenckie wyznaczone na kwiecień 2022 r., nieprzewidywanym – agresja Rosji na Ukrainę, która przesunęła uwagę państw członkowskich na sferę bezpieczeństwa oraz domagała się prezentowania

²³ Zob. szerzej <https://www.iz.poznan.pl/publikacje/iz-policy-papers/iz-pp-nr-37-wybory-do-bundestagu-2021-programy-partii-politycznych>.

²⁴ <https://www.rp.pl/komentarze/art19172461-jerzy-haszczyński-niemiecki-wzór-niemiecki-cel>.

jak najpełniejszej jedności. Wydaje się jednak, że wszystkie zaangażowane strony powoli tracą cierpliwość i niedługo przyjdzie zapłacić koszty decyzji i eskalacji sporów. Wśród najważniejszych może się znaleźć ta o uznaniu wewnętrznego zróżnicowania za trwały element strukturalny projektu integracyjnego, niewykluczone również, że dojdzie do przesilenia w kwestii przetłumaczenia wartości UE na normy prawne. Niestety, przywódcy rządzący w RP wydają się nieświadomi realnej stawki, o którą toczy się gra, podobnie jak nie przyjmowali do wiadomości istnienia prawa pierwotnego niepisanego, które wskazuje m.in. na praworządność jako podstawę aksjologiczną UE – wartość wspólną tradycjom konstytucyjnym państw członkowskich. Satysfakcja, że polityka rządu RP będzie czynnikiem, który doprowadził do wyrażenia tych zasad bezpośrednio w wyrokach TSUE i niejako skąpania w blasku fleszy, może być gorzka. Wojna w Ukrainie odwróciła uwagę od systemowych problemów, lecz zostały one tylko – podobnie jak konflikt w Naddniestrzu – zamrożone, a nie unieważnione.

European Union: An evolution below the surface

In 2021, the EU was facing known challenges – the pandemic, reconstruction, greening of the economy, and internal division concerning the rule of law. As far as health issues are concerned, Europe was on a path to claim victory, although with numerous casualties. The reconstruction programme had a relatively good start, although rising inflation rates were of substantial concern. The two most important processes have not produced visible changes yet, but the wheels have been turning all the time below the surface; both the conference on the future of Europe and the rule of law conflict will have long-lasting effects, which will probably become clear around the summer of 2022. In the conflict between the EU and the Polish government, avoiding a total clash has been more and more difficult; the Conference has been rolling nicely but its role was not clearly defined and the decision what to do with this transnational-civil-society-in-action exercise was not taken by member states.

Keywords: European Union, Conference for the Future of Europe, rule of law, Next Generation EU, Polish Constitutional Tribunal, COVID-19 pandemic

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Konferencja na rzecz przyszłości Europy, Next Generation EU, praworządność, Trybunał Konstytucyjny, pandemia COVID-19