New Direction

Przemysław Żurawski vel Grajewski

PROJEKT CENTRALIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

New Direction

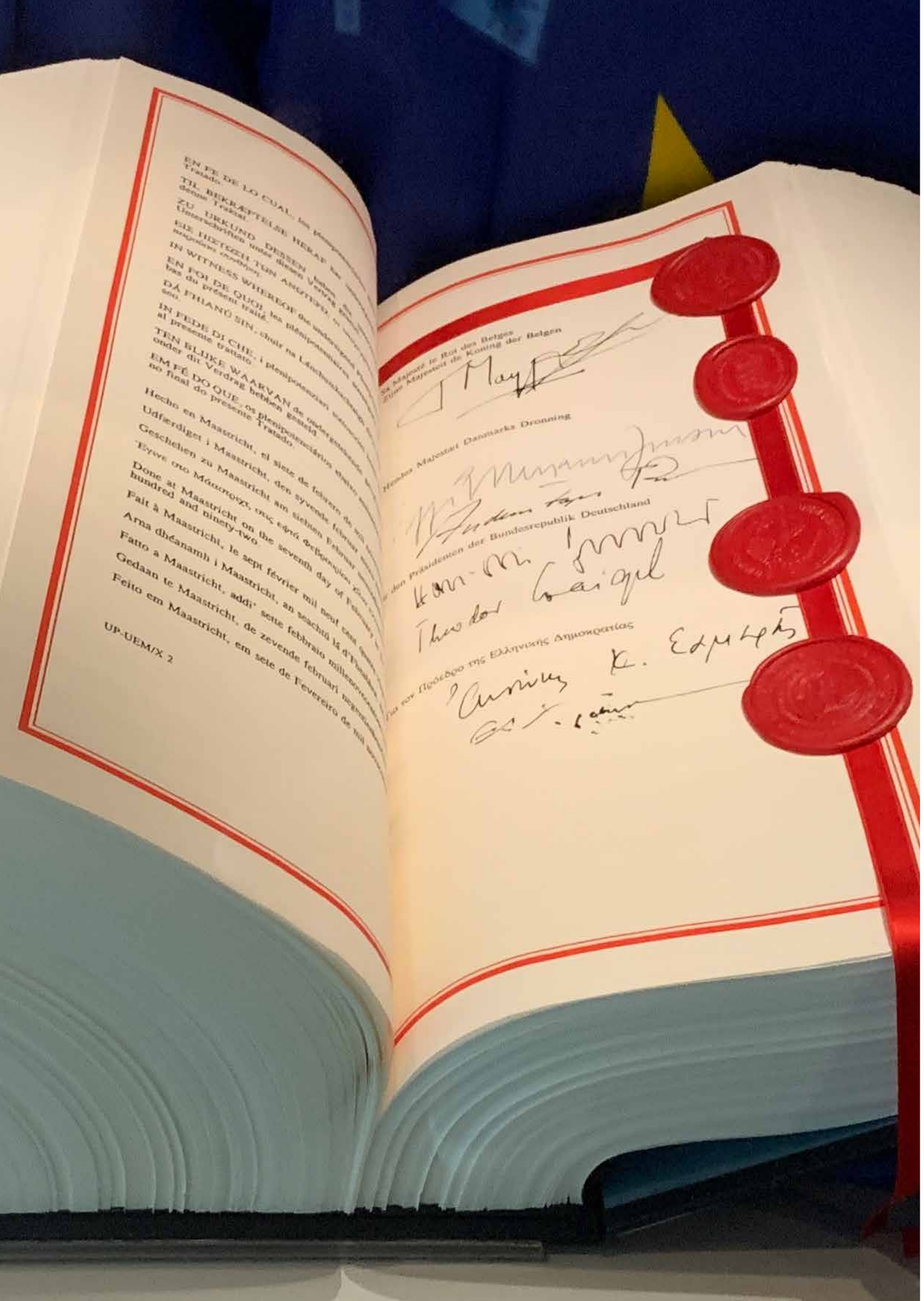
Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservativism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

newdirection.online @europeanreform

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Witold de Chevilly.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

SPIS TREŚCI

	Wstęp	5
1	**Droga ku projektowi centralizacji Unii Europejskiej**	7
2	**Początek bieżącego etapu centralizacji Unii Europejskiej**	19
3	**Narodziny bieżącego projektu centralizacji Unii Europejskiej 2019-2023**	25
4	**Raport Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego**	51
5	**Dwa warianty skutków geopolitycznych centralizacji UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**	63
6	**Wymiar ideologiczny projektu centralizacji UE**	71
7	**Dalsze procedowanie projektu zmian traktatowych i jego możliwe scenariusze**	73
	Wnioski	81



WSTĘP

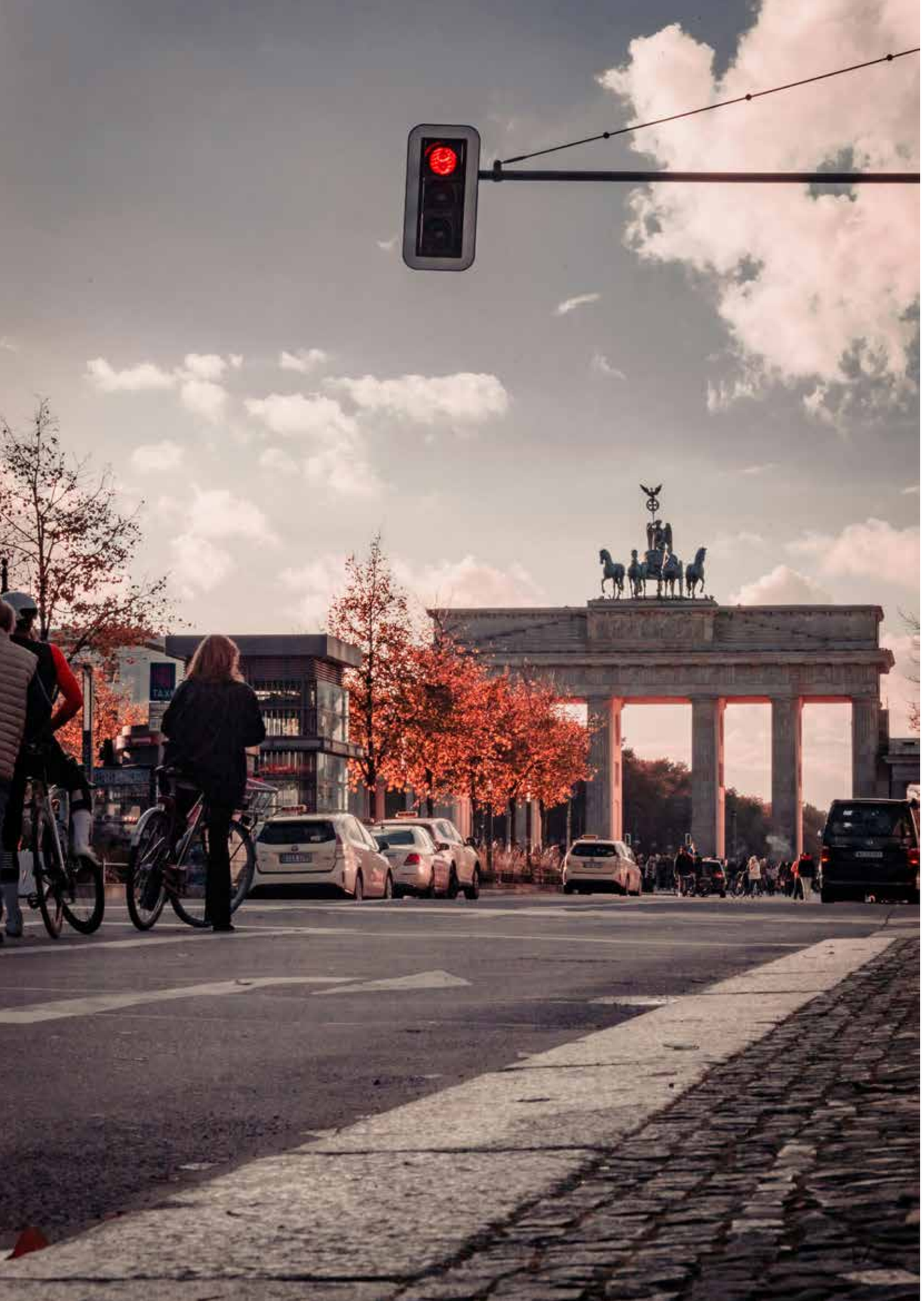
Zawarta w traktacie z Maastricht idea „coraz ściślejszej unii" (*an ever closer union*)[1] w praktyce politycznej sił dominujących na zachodzie Starego Kontynentu oznacza nieustające przekazywanie kompetencji od państw członkowskich do centralnych – przede wszystkim wspólnotowych instytucji Unii Europejskiej i drastyczną redukcję obszarów podległych decyzjom jednomyślnym w jej instytucjach międzyrządowych, skutkującą daleko idącym wzmocnieniem pozycji państw ludnych, a zatem dysponujących największą siłą głosu w Radzie UE i największą liczbą posłów w Parlamencie Europejskim. Proces ten cieszy się stabilnym poparciem elit dwóch najpotężniejszych mocarstw unijnych – Niemiec i Francji – największych beneficjentów proponowanych zmian.

Przedmiotem niniejszej analizy jest obecny etap wdrażania projektu przyspieszonej centralizacji Unii Europejskiej. Zaprezentowana zostanie jednak także droga, która wiodła do obecnej sytuacji, począwszy od deklaracji zamiaru stałego pogłębiania integracji, zawartej w traktacie z Maastricht. Ukazane zostaną również korzenie historyczne tego procesu, rola forsujących go mocarstw unijnych – Niemiec i Francji, działania wstępne, czyli tworzenie tła politycznego pod ów projekt, istota proponowanych w jego ramach zmian ustrojowych UE i prognoza dalszego rozwoju sytuacji oraz skutki ewentualnego przeforsowania nowego kształtu Unii Europejskiej jako superpaństwa.

Wielość wątków i wynikająca z wzajemnego przenikania się rozmaitych wymiarów integracji europejskiej skomplikowana struktura prawno-polityczna Unii Europejskiej oraz dynamika czasowa zmian centralizacyjnych, przy pisaniu niniejszej analizy zmuszała niekiedy do przypomnienia informacji ważnych dla danego zagadnienia, a podanych już wcześniej przy omawianiu innego. Autor starał się ograniczyć wynikające z tej potrzeby powtórzenia, niemniej jednak całkowite ich wyeliminowanie możliwe by było tylko za cenę rezygnacji z uwypuklenia kontekstu danego posunięcia, o ile zaprezentowany on już był wcześniej przy okazji analizy innego problemu.

Autor niniejszej ekspertyzy nie jest prawnikiem i nie uzurpuje sobie kompetencji w zakresie nauk prawnych. Istotna część wniosków zawartych w niniejszej analizie, a dotyczących wymiaru prawnego omawianych zagadnień, jest więc oparta na ekspertyzach pani dr hab. Magdaleny Bainczyk – analityk z Instytutu Zachodniego, do której opracowań miałem w ubiegłych latach dostęp jako członek Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Zagranicznych i stały doradca kontraktowy Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP.

1 *Treaty on European Union, (92/C 191 /01)*, "Official Journal of the European Communities", 29. 7. 92, NoC 191 /2 oraz: *Article A, Title I, Common Provisions*, ibidem, NoC 191 /4.



1

DROGA KU PROJEKTOWI CENTRALIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Projekty niemieckie lat 1990-tych i niemieckie tradycje federalistyczne

Od czasu zjednoczenia Niemiec w 1990 r. Berlin ustawicznie powiększa swą przewagę nad słabnącą Francją i coraz śmielej sięga po dominację w Unii Europejskiej, traktowanej przez Niemcy, nie bez racji, jako skuteczny instrument realizacji interesów niemieckich, kamuflowanych na użytek opinii publicznej szatą europejskości. Rosnące od lat 1990-tych wpływy Niemiec w strukturach unijnych czynią przy tym transfer suwerenności z państw członkowskich do centralnych instytucji UE podstawowym sposobem powiększania skali oddziaływania RFN na owe kraje. Nie jest przeto konstatacją zaskakującą stwierdzenie, że stałe pogłębianie tak rozumianej integracji w ramach Unii Europejskiej było od dawna zasadniczym postulatem Berlina odnośnie do pożądanego kierunku ewolucji UE. Idea ta w sposób wyrazisty zawarta została w opublikowanym 1 września 1994 r. dokumencie programowym CDU/CSU *Rozważania o polityce europejskiej*, znanym powszechnie od nazwisk jego autorów Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa jako *Dokument Schäublego-Lamersa*.[2] Zostały w niej zawarte postulaty programowe dotyczące integracji europejskiej, które w kolejnych latach nadały kierunek zmianom, dokonywanym na mocy następnych przyjmowanych traktatów rewidujących Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), zmieniających podstawy prawne Unii Europejskiej i zostały także powtórzone w programie CDU z 2023 r. (patrz niżej). Postulaty te obejmowały:

- wzmocnienie demokratycznej i federalnej struktury UE poprzez przyjęcie aktu konstytucyjnego - próba wdrożenia owego projektu doznała wprawdzie spektakularnej porażki prestiżowej w postaci fiaska traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004/2005), w sensie technicznym, zakończyła się jednak w istocie powodzeniem, gdyż zasadnicze zapisy owego traktatu zostały powtórzone i przyjęte w traktacie z Lizbony w 2007 r., do czego zresztą walnie przyczyniła się prezydencja niemiecka w UE w pierwszej połowie owego roku[3];
- wzmocnienie zasady subsydiarności – tzn. pomocniczości (której wprowadzenie do systemu unijnego Niemcy notabene uważają za swoje dzieło). Zamiarem w tym zakresie było wyraziste rozgraniczenie kompetencji między UE a państwami członkowskimi, a także organami samorządowymi (co pozostało postulatem niezrealizowanym, a praktyka funkcjonowania UE wykazuje narastający trend przeciwny), przy zachowaniu możliwości powrotu kompetencji z UE do państw członkowskich (co pozostaje dziś możliwością wyłącznie teoretyczną, gdyż jak dotąd – tzn. do roku 2025 brak jest przykładu zaistnienia takiego przypadku);
- rozwój instytucjonalny UE – wzmocnienie Parlamentu Europejskiego jako współlegislatora (co zostało praktycznie w pełni zrealizowane na bazie traktatu z Lizbony), a także włączenie w proces legislacyjny UE parlamentów narodowych [co, mimo podjętych prób w traktacie z Lizbony (art. 5 ust. 3, art. 12, art. 48 ust. 2, 3 i 7, art. 49, TUE[4] oraz art. 69, 70, 71 i art. 88 ust. 2 TFUE[5]), nie zostało skutecznie przeprowadzone];
- konsolidacja rdzenia UE, w tym pogłębienie unii fiskalnej, budżetowej (co osiągnięto pozatraktatowo od 2008 r.) i socjalnej;
- wzmocnienie zdolności UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (co pozostaje w sferze nierealizowalnych postulatów[6]);
- wzmocnienie integracji elastycznej[7].

2 *Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion vom 1.September 1994 (Wortlaut)*, «Blätter für deutsche und international Politik», 10/1994, https://www.blaetter.de/ausgabe/1994/oktober/ueberlegungen-zur-europaeischen-politik. Patrz też: W. Schäuble, K. Lamers, *Das 'Schäuble-Lamers-Papier': nationale und internationale Reaktionen; Dokumentation*, 1994, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, October 1994, (brak paginacji stron).

3 M. Bainczyk, *Wpływ RFN na przygotowanie przez Parlament Europejski propozycji zmian traktatowych*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 32/2023, 28.03.2023, s. 1.

4 *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", 7.6.2016, PL, C 202/18, 21, 42-43.

5 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL, 26.10.2012, C 326/74, 84.

6 O wojskowych ambicjach UE i roli Niemiec i Francji w ich kształtowaniu szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska Autonomia Strategiczna i Europejska Suwerenność Strategiczna (1991-2017). Część I*, „Kwartalnik Bellona", nr 2/2022 (709), s.17-82 oraz idem: *Europejska Autonomia Strategiczna i Europejska Suwerenność Strategiczna (1991-2017). Część II*, „Kwartalnik Bellona", nr 2/2022 (709), s.83-128. Patrz też: idem, *„Śmierć mózgowa" Francji*?, Klub Jagielloński, 30 grudnia 2019, https://klubjagiellonski.pl/2019/12/30/smierc-mozgowa-francji/.

7 M. Bainczyk, *Program CDU (maj 2023) reformy UE „Bigger on big things and smaller on small things", punkty styczne ze stanowiskiem RP*, "Notatka Instytutu Zachodniego", nr 49/2023, 24.05.2023, s. 1.

Ta deklaracja intencji polityki niemieckiej upubliczniona została zaledwie 10 miesięcy po wejściu w życie traktatu z Maastricht, który w ten sposób, zanim zdążył sprawdzić się w działaniu, został de facto uznany za zbyt minimalistyczny. CDU jako siła polityczna, która deklarację tę sformułowała, posiada długą – sięgającą czasów Konrada Adenauera - tradycję programowania polityki europejskiej[8]. Ma też w tym zakresie wiele sukcesów w postaci osiągania celów stawianych sobie przez tę partię w odniesieniu do kształtu procesu integracji europejskiej. Zasadnicze formułowane przez nią postulaty realizowane były w formie traktatowej – także już po zimnej wojnie, począwszy od traktatu z Maastricht po traktat z Lizbony. Partia ta jest zdecydowaną zwolenniczką pogłębiania procesu integracji i od dekad promuje utworzenie federacji europejskiej. Zachowuje jednak przy tym pewien umiar, czyniąc gesty w kierunku poszanowania podmiotowości państw członkowskich i określając pożądany kształt UE terminem Staatenverbund (pol. związek państw), a nie Bundesstaat (pol. państwo związkowe). Deklaracja przygotowywana była w okresie bezpośrednio poprzedzającym pierwsze postzimnowojenne poszerzenie UE - o Austrię, Finlandię i Szwecję, które doń przystąpiły w 1995 r. Jej twórcy mieli zatem świadomość trudności piętrzących się na drodze do pogłębienia integracji poszerzającej się terytorialnie Unii. Jak pisali, wyzwaniem jest: „Nadmierne rozciągnięcie instytucji, które powstały dla 6, obecnie 12, a wkrótce (prawdopodobnie) 16 członków (gdy deklaracja powstawała trwał jeszcze, zakończony potem fiaskiem, proces akcesyjny Norwegii[9] - P.Ż.G.); Rosnące zróżnicowanie interesów, oparte na różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, które grozi zatarciem fundamentalnej zbieżności interesów; Odmienne postrzeganie w Unii rozciągającej się od Przylądka Północnego do Gibraltaru priorytetów zadań wewnętrznych, a tym bardziej zewnętrznych (np. Maghreb-Europa Wschodnia)[10].”

Sześć lat później oczekiwania co do rezultatu nieustannie pogłębianej integracji zostały nad Sprewą zadeklarowane jeszcze bardziej dobitnie. Przekształcenie UE w ponadpaństwo uznane zostało bowiem za cel polityki niemieckiej przełomu XX i XXI w. i ogłoszone publicznie w rozwiniętej formie przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych RFN Joschkę Fischera w jego przemówieniu wygłoszonym na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 24 maja 2000 r. Przemówienie to nosiło znamienny tytuł: *Od połącznia państw do federacji – myśli o celu integracji europejskiej*[11].

O ciągłości niemieckiego dążenia do pogłębienia integracji UE, rozumianej jako transfer kompetencji od państw narodowych do instytucji unijnych, poddanych rosnącym wpływom mocarstw rdzenia UE, świadczy także aktywność Niemców w przygotowaniu i wypromowaniu traktatu lizbońskiego, obserwowana tak na poziomie działań rządowych w okresie prezydencji niemieckiej, bezpośrednio poprzedzającej podpisanie owego porozumienia, jak i na poziomie działań obywateli niemieckich w instytucjach unijnych. Czołowym przykładem tego ostatniego zjawiska był Elmar Brok, który był przewodniczącym grupy EPP-ED w Konwencie Europejskim przygotowującym projekt Traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej, a także przewodniczącym Komisji Praw Człowieka, Komisji Spraw Zagranicznych oraz członkiem Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego zarówno w czasie prac nad przygotowywaniem traktatu konstytucyjnego, jak i potem - traktatu z Lizbony[12].

Integracja państw poprzez nieustanne pogłębianie ich związków gospodarczych i przejście od tego etapu do jedności politycznej typu ponadpaństwowego jest częścią kodu kulturowego polityki niemieckiej, wywodzącego się z procesu jednoczenia Rzeszy w XIX w. - od Niemieckiego Związku Celnego (Deutscher Zollverein)[13] po Kaizerreich - rzeszę cesarską – tzn. II Rzeszę Niemiecką, stworzoną przez premiera Prus, a potem kanclerza Niemiec Ottona von Bismarcka[14], który proces kulturowo-ekonomiczny dopełnił narzędziami politycznymi i militarnymi[15]. Sukces ten w kolejnych pokoleniach niemieckich teoretyków polityki i polityków owocował najrozmaitszymi koncepcjami federalistycznymi dla całej Europy lub przynajmniej dla jej części środkowowschodniej, widzianej jako obszar niemieckiej

8 Szerzej patrz: W. Bokajło, *Koncepcja Europy Konrada Adenauera i jej realizacja w praktyce politycznej w latach 1945-1954*, Wrocław 1995, ss. 213.

9 Szerzej patrz: T. Skoczny, *Negocjacje akcesyjne; Wnioski z doświadczeń Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji*, Warszawa 1999, s. 67-78.

10 *Überlegungen zur europäischen Politik*…, s. 1.

11 *Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin*: Bundesregierung « Bulletin », nr 29-1, 24 Mai 2000, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150.

12 M. Bainczyk, *Wpływ RFN na przygotowanie przez Parlament Europejski propozycji*…, s. 1.

13 Szerzej patrz: J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa niemieckie 1815-1848*, Poznań 1986, s. 441-445. Por.: W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1981, s.488-490 oraz: G. Kucharczyk, *Kształtowanie się kapitalizmu w rzemiośle, przemyśle i handlu*, [w:] G. Kucharczyk (red.), *Prusy w dobie kształtowania się kapitalizmu (1806-1871)*, Poznań 2014, s. 344-355.

14 Szerzej o procesie jednoczenia się Niemiec w XIX w. patrz: J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka 1848-1914*, Poznań 1989, s.236-491. Por.: W. Jakóbczyk, *Niemcy 1815-1919 między partykularyzmem a federalizmem*, Warszawa-Poznań 1984, s. 5-214; H. A. Winkler, *Długa droga na Zachód*, t.1, *Dzieje Niemiec 1806-1933*, Wrocław 2007, s. 91-204; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998, s.212-225 oraz W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, op.cit., s .488-576.

15 O pierwszej z rozstrzygających dla tego procesu wojen – wojnie Związku Niemieckiego z Danią o Szlezwik i Holstein patrz: T. Buk-Swienty, *1864, The Forgotten War That Shaped Modern Europe*, Profile Books 2016, ss.400. Konflikt ten jak dotąd nie doczekał się monografii w języku polskim. Ogólne informacje na jego temat patrz: C. von Krockow, *Bismarck. Biografia*, Warszawa 1998, s. 114-122. Patrz też: J. Feldman, H. Wereszycki, *Od wielkiej rewolucji do wojny światowej*, część II 1848-1914, [w:] J. Dąbrowski, O. Halecki, M. Kukiel, S. Lam (red.), *Wielka historja* (sic) *powszechna*, t. VI, Warszawa 1936, s. 123-125 oraz: G. Kucharczyk, *Polityka Wewnętrzna i zagraniczna Prus w latach 1850-1871*, [w:] G. Kucharczyk (red.), op.cit., s. 725-730. Por.: J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka*…, s. 383-390, a także: W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, op.cit., s. 554-555 oraz: H. A. Winkler, op.cit., s. 159-167. O drugiej z wojen Bismarcka - wojnie austriacko-pruskiej – najobszerniejsze w języku polskim jest bardzo już wiekowe opracowanie generała Jarosława Dąbrowskiego, cenne także jako dokument epoki, pisane pod kątem analizy wojskowej na użytek polskiej szkoły wojskowej w Cuneo: J. Dąbrowski, *Krytyczny rys wojny 1866 roku w Niemczech i we Włoszech*, Genewa 1868, ss. 218, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/263079/edition/220186/content wznowienie - Warszawa 1952, ss.276. Wśród nowszych monografii patrz: R. Dzieszyński, *Sadowa 1866*, Warszawa 2007, ss. 288. O wojnie francusko-pruskiej patrz: G. Wawro, *Wojna francusko-pruska. Niemiecki podbój Francji w latach 1870-1871*, Oświęcim 2017, ss. 355.

dominacji, z których najsłynniejszym jest projekt Mitteleuropy Friedricha Naumanna[16]. Niemieckie idee federacyjne mają więc w myśli politycznej naszych zachodnich sąsiadów długą i dobrze ugruntowaną tradycję[17]. Przy wszystkich oczywistych różnicach co do samej natury koncepcji niemieckich (będących w istocie projektami hegemonistycznej centralizacji, a nie federalizacji) i polskich, nośność społeczną w Niemczech idei ładu paneuropejskiego pod egidą Berlina – tzn. uznawanie ich przez liczące się odłamy elit niemieckich za coś naturalnego i oczywistego, można by porównać do żywotności w Polsce idei federacyjnej w wydaniu jagiellońskim, prometejskim czy giedroyciowskim. Płynie stąd wniosek, że dążenie to należy uznać za trwały element niemieckiej polityki europejskiej.

Francja – Unia Europejska „Karola Wielkiego” jako narzędzie odbudowy utraconej wielkości – projekty Emmanuela Macrona

Polityce RFN sekunduje Francja, mająca wprawdzie własne koncepcje co do kierunków integracji europejskiej, ale zgadzająca się co do potrzeby jej nieustającego pogłębiania -przynajmniej w ramach „starej UE”, bardziej poetycko zwanej „Europą Karola Wielkiego”, w której to nazwie mieści się jednocześnie projekt pogłębionej integracji i francuskie marzenie o jej ograniczonym terytorialnie zasięgu, połączone z ostrzeżeniem adresowanym do tych, którzy bronić będą w ramach UE swej podmiotowości i nie zechcą uznać hegemonii niemiecko-francuskiej. Istotą tej przestrogi, jest groźba wypchnięcia ich z „twardego jądra Europy”[18]. Prymat tandemu niemiecko-francuskiego z odwołaniem się do tradycji karolińskiej bywa niekiedy demonstrowany nawet na poziomie symboliki szczytów międzypaństwowych, jak wówczas, gdy 22 stycznia 2019 r. Akwizgran – stolicę Karola Wielkiego wybrano na miejsce podpisania odnowionego traktatu niemiecko-francuskiego[19]. „Karolińskie” w swej naturze ambicje Paryża (tzn. nakierowane na wyodrębnienie ograniczonej grupy państw członkowskich UE o pogłębionej integracji[20]) przejawiają się najmocniej w pomysłach „Europy wielu prędkości” i ściślejszej integracji w ramach strefy euro oraz w planach wyposażenia UE w zdolności wojskowe.

Francja od lat boryka się z syndromem gasnącego mocarstwa, nie mogącego się pogodzić z nieodwracalnym spadkiem własnego znaczenia na arenie międzynarodowej. Osiągnąwszy apogeum swej potęgi w dobie napoleońskiej, utrzymała do 1871 r. prestiż wielowymiarowego mocarstwa wiodącego w Europie, a zważywszy na epokę, o której mowa, także na świecie. Po klęsce zadanej jej przez Niemcy utraciła w wymiarze militarnym palmę pierwszeństwa na rzecz kajzerowskiej Rzeszy, zachowując jednak światową dominację kulturową, wzmocnioną ekspansją kolonialną, dającą podwaliny pod obecną grupę państw frankofońskich z Paryżem jako centrum normatywnym wzorców cywilizacyjnych. Klęska mocarstw centralnych i Rosji w I wojnie światowej przyniosła krótkotrwały renesans prestiżu militarnej mocarstwowości francuskiej, negatywnie zweryfikowanego w 1940 r. Wzrost roli Stanów Zjednoczonych w polityce światowej wyraźny od początku XX w., zahamowany został w epoce amerykańskiego izolacjonizmu lat 1920-1941. Nie zapobiegło to jednak już wówczas rozpoczętemu procesowi podkopywania kulturowej dominacji Francji przez powoli, ale wyraźnie postępującą amerykańską ekspansję w sferze kultury popularnej. II wojna światowa zredukowała Francję do roli mocarstwa wyraźnie drugiej kategorii tak w wymiarze militarnym, politycznym, jak i coraz silniej kulturowym. Na tym tle Paryż rozwinął tradycję antyamerykanizmu, symbolizowaną konfliktem de Gaulle’a z *les Anglosaxons* (Anglosasami), z jego kulminacją w 1966 r., kiedy to w sporze o kontrolę nad amerykańską bronią jądrową, rozmieszczoną na terytorium Francji, V Republika opuściła struktury wojskowe NATO, pozostając aż do 2009 r. jedynie politycznie państwem członkowskim Sojuszu Północnoatlantyckiego[21]. Koniec zimnej wojny i zanik zagrożenia sowieckiego, obniżyły tak amerykańską gotowość do ponoszenia kosztów obrony drugo- i trzeciorzędnych

16 F. Naumann, *Mitteleuropa*, Warszawa 2022, ss. 328.

17 Szerzej patrz: K. Fiedor, *Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918-1945*, Warszawa 1991, ss. 409.

18 Groźby takie rzadko formułowane są oficjalnie, ale funkcjonują w publicystyce. Przykład patrz: R. S. Czarnecki, *Europa Karolińska*, „Sprawy Nauki”, 28 marzec 2016, https://www.sprawynauki.edu.pl/archiwum/dzialy-wyd-elektron/315-humanistyka-el/3305-europa-karoliska.

19 P.F. Weber, *Niemcy, Francja i traktat akwizgrański: Zmęczenie jubileuszami czy tworzenie Europy twardego jądra?*, „Forum Dialogu”, 11 marca 2019, https://forumdialogu.eu/2019/03/11/niemcy-francja-i-traktat-akwizgranski-zmeczenie-jubileuszami-czy-tworzenie-europy-twardego-jadra/.

20 Do owej grupy zwanej *Fée carolingienne* („Wróżką Karolingów”) Christian Saint-Etienne (profesor ekonomii, radny Paryża i działacz partii gaullistowskiej Les Républicains (LR) zalicza: Austrię, Belgię, Francję, Hiszpanię, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Portugalię i Włochy, które pod przewodem Francji i Niemiec powinny zgodzić się na ściślejszą integrację (w tym na decydowanie w oparciu o kwalifikowaną większość głosów), by wspólnie stawić czoła Stanom Zjednoczonym i Chinom). *Christian Saint Etienne et sa strategie (franco)europeenne et commentaires FC*, I.R.C.E. - Institut de Recherche et de Communication sur l’Europe - Une nouvelle vision européenne, 4 Février 2018, https://www.irce-oing.eu/2018/01/christian-saint-etienne-et-la-strategie-europeenne.html. Por.: C. Saint-Etienne, *Osons l’Europe des nations*, Les éditions de l’Observatoire, 2018, ss.212.

21 Szerzej o politycznym konflikcie z USA o kontrolę nad bronią jądrową rozmieszczoną na terytorium Francji, skutkującym wyjściem V Republiki ze struktur wojskowych NATO patrz: S. Parzymies, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Francji 1958-1982*, Warszawa 1984, s. 106-126. Por.: *Le retrait de la France du commandement intégré de l’OTAN*, https://www.nato.int/acad/fellow/98-00/giglioli.pdf. Francja powróciła do struktur wojskowych NATO dopiero na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Strasburgu i Kehl (3-4 IV 2009) - po 43 latach - na mocy decyzji prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego z 2008 r. Powrót ten nie był jednak pełny, gdyż dokonał się z wyłączeniem sił odstraszania jądrowego, które pozostały pod wyłączną kontrolą francuską. Francja nie wysłała też swego przedstawiciela do Grupy Planowania Jądrowego. Szerzej patrz: S. Parzymies, *Dlaczego Francja wraca do NATO?*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3/4 (38) 2008, s. 51-84. O zadeklarowanej 25 czerwca 2008 r. nowej polityce bezpieczeństwa Francji opisanej w „Białej Księdze w sprawie obronności i bezpieczeństwa narodowego do 2020 r.”, której elementem była decyzja Sarkozy’ego patrz też: T. Młynarski, *Strategia i koncepcje bezpieczeństwa Francji w XXI w*. [w:] K. Budzowski (red.), *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, Kraków 2010, s. 161-175. Por.: *Défense et Sécurité nationale le livre blanc*, Paris 2008, ss.350.

interesów bezpieczeństwa europejskich sojuszników (interesy pierwszorzędne – niepodległość, integralność terytorialna i samo istnienie przestały być zagrożone), jak i europejską (przede wszystkim francuską, a najpóźniej od czasów kanclerza Gerharda Schrödera także niemiecką), gotowość do uznawania dominacji USA w świecie transatlantyckim.

Tradycyjny francuski „amerykanosceptycyzm" znalazł w ostatnich latach potwierdzenie w wyraziście demonstrowanej linii politycznej prezydenta Emmanuela Macrona. W listopadzie 2018 r., z racji udziału w uroczystościach upamiętniających koniec I wojny światowej, w trakcie pobytu w Verdun, komentując wypowiedzenie przez USA traktatu INF (układu USA-ZSRR z 1987 r. o likwidacji pocisków średniego i pośredniego zasięgu – od 500 do 5500 km[22]), oświadczył on w wywiadzie dla radia Europe1, że Europejczycy nie mogą być bezpieczni bez „prawdziwie europejskiej armii", która broniłaby ich „przed Chinami, Rosją, a nawet Stanami Zjednoczonymi"[23]. Ustawienie Waszyngtonu w szeregu wrogów Europy na równi z Chinami i Rosją, przed którymi Unia Europejska powinna zbudować osłonę militarną, było posunięciem drastycznym i szeroko wówczas komentowanym. 7 listopada 2019 r. w wywiadzie dla tygodnika „The Economist" prezydent Francji stwierdził, że doświadczamy „śmierci mózgowej" (*brain-dead*) NATO i nie ma pewności czy artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego (zawierający słynną zasadę muszkieterską – „jeden za wszystkich wszyscy za jednego") zadziałałby w razie potrzeby, gdyż Europa „nie może dłużej polegać na Stanach Zjednoczonych", w zakresie obrony amerykańskich sojuszników na Starym Kontynencie. Wysnuwał stąd wniosek o konieczności budowy autonomicznych europejskich zdolności do odgrywania roli geostrategicznego mocarstwa[24]. Tezę tę podtrzymał 4 grudnia 2019 r. na początku obrad szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Londynie[25].

Pierwszą „wielką inicjatywą Macrona" był projekt pogłębienia integracji europejskiej w oparciu o Unię Gospodarczą i Walutową (UGW), która miała posłużyć do budowy „unii pierwszej prędkości", wiodącej do odcięcia się od państw przyjętych do UE w 2004 r. i później[26], a uznawanych przez francuską opinię publiczną za obciążenie i konkurencję. W tę linię wpisywało się przeforsowanie przez Macrona dyrektywy o pracownikach delegowanych, „chroniącej francuski rynek pracy przed *dumpingiem socjalnym* ze strony nowych państw członkowskich", jak ukazano to Francuzom, licząc na zdobycie wśród nich popularności[27], co się zresztą udało, gdyż poza komunistycznym *l'Humanite*, pozostałe opiniotwórcze media francuskie uznały to za sukces Francji i jej prezydenta[28]. Przejawem tej samej tendencji było także zablokowanie 15 października 2019 r. otwarcia rozmów akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich[29] oraz obraźliwe słowa pod adresem przybywających do Francji imigrantów z Bułgarii i Ukrainy[30].

Po zablokowaniu startu rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną Francja w listopadzie 2019 r. przedłożyła na forum UE non-paper z propozycją zreformowania procedur procesu przyjmowania nowych państw do Unii Europejskiej. Proces akcesyjny miał być odtąd stopniowym (sektorowym) przystępowaniem do UE w miarę zamykania w trakcie negocjacji nie 35 rozdziałów tematycznych, na które dotąd dzielono *acquis communautaire* (dorobek prawny Wspólnot Europejskich)[31], ale siedmiu dużych bloków

22 Podstawowe informacje o traktacie INF patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012, s. 347-348.

23 *Emmanuel Macron apeluje o stworzenie „europejskiej armii". „Musimy bronić się przed USA, Rosją i Chinami"*, „Wprost", 6 listopada 2018, https://www.wprost.pl/polityka/10166467/emmanuel-macron-apeluje-o-stworzenie-europejskiej-armii-musimy-bronic-sie-przed-usa-rosja-i-chinami.html. Por.: *France's Macron pushes for 'true European army'*, BBC News, 6 November 2018, https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633 oraz *Macron calls for 'true European army' to defend against Russia, US, China*, Euractiv, 7 lis. 2018, https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macron-calls-for-european-army-to-defend-against-russia-us-china/.

24 *Emmanuel Macron in his own words* (French). *The French president's interview with The Economist*, "The Economist", 7 November 2019, https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french.

25 *Szczyt NATO w cieniu napięć. „Pokój nie jest dany raz na zawsze"*, „TVN24. Świat", 4 grudnia 2019, https://tvn24.pl/swiat/szczyt-nato-w-londynie-rozpoczety-ra990527-2508651.

26 Szerzej o francuskich planach głębszej integracji „UE pierwszej prędkości" w oparciu o strefę euro patrz: C. Grant, *Macron's Plans for the Euro*, Centre for European Reform, 23 February 2018, https://cer.eu/insights/macrons-plans-euro. Por.: A. Gostyńska-Jakubowska, *A New Deal for the Eurozone. Remedy or Placebo?*, Center for European Reform, November 2017, ss.11. https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_newdeal_eurozone_24nov17.pdf oraz: C. Grant, *Macron's plans for the euro*, Centre for European Reform, 23 February 2018, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_CG_23.2.18_fin_0.pdf.

27 W. Głowacki, *Macron wyrusza na wojnę z „polskim hydraulikiem". Chce zmiany przepisów o pracownikach delegowanych*, „Polska Times", 21 sierpnia 2017, https://polskatimes.pl/macron-wyrusza-na-wojne-z-polskim-hydraulikiem-chce-zmiany-przepisow-o-pracownikach-delegowanych/ar/12405212. Szerzej patrz: Ł. Kołtuniak, *Spór o pracowników delegowanych. Propozycje Macrona faworyzują bogate państwa UE*, Klub Jagielloński, 7 listopada 2017, https://klubjagiellonski.pl/2017/11/07/spor-o-pracownikow-delegowanych-propozycje-macrona-faworyzuja-bogate-panstwa-ue/.

28 *Sprawa pracowników delegowanych. Francuskie media piszą o zwycięstwie Macrona*, „Gazeta Prawna.pl", 24.10.2017, https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1080508,francuskie-media-o-stanowisku-rady-ue-ws-pracownikow-delegowanych.html.

29 *Emmanuel Macron's EU accession veto is a historic mistake*, „Financial Times", October 22, 2019. Por.: *FT ostro o wecie Macrona: To historyczny błąd, który może zrujnować aspiracje UE*, 22 października 2019, „Dziennik.pl", https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/610893,weto-emmanuel-macron-rozszerzenie-ue-balkany.html oraz B. Riegert, *Komentarz: UE lekceważy Bałkany*, „DW", 18.10.2019, https://www.dw.com/pl/komentarz-ue-lekcewa%C5%BCy-ba%C5%82kany/a-50890382. Szerzej patrz: T. Żornaczuk, *Wyhamowanie rozszerzenia Unii Europejskiej na Bałkanach*, „Biuletyn PISM", Nr 163 (1911), 21 listopada 2019, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/Wyhamowanie_rozszerzenia_Unii_Europejskiej_na_Balkanach. Por.: M. Szczepanik, *Zmiany w polityce rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM", Nr 42 (1974), 11 marca 2020, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/Zmiany_w_polityce_rozszerzenia_UE oraz: Ł. Jurczyszyn, *Znaczenie sprzeciwu Francji wobec rozszerzenia UE o Macedonię Północną i Albanię*, „Biuletyn PISM", Nr 169 (1917), 2 grudnia 2019, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/Znaczenie_sprzeciwu_Francji_wobec_rozszerzenia_UE_o_Macedonie_Polnocna_i_Albanie, a także: M. Szpala, *Negocjacje akcesyjne z Albanią i Macedonią Północną: spór w UE*, „Analizy OSW", 16.10.2019, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-16/negocjacje-akcesyjne-z-albania-i-macedonia-polnocna-spor-w-ue.

30 *"L'échec de Notre Modèle se conjugue avec la crise que vit l'islam". Tête à tête avec Macron*, «Valeurs Actuelles», N°4327, 31 Octobre – 6 Novembre 2019, s.28. Patrz też : E. Berretta, *Macron provoque un incident diplomatique avec la Bulgarie*, « Le Point », 3.11.2019, https://www.lepoint.fr/politique/emmanuel-berretta/macron-provoque-un-incident-diplomatique-avec-la-bulgarie-02-11-2019-2344867_1897.php oraz *Macron provokes diplomatic incident with Bulgaria, Ukraine*, « Euractiv » 4 listopada 2019, https://www.euractiv.com/section/politics/news/macron-provokes-diplomatic-incident-with-bulgaria-ukraine/. Por. : J. Hanke Vela, *Bulgaria and Ukraine issue formal protest over Macron's migration remarks*, "Politico", 2 November 2019, https://www.politico.eu/article/bulgaria-and-ukraine-issue-formal-protest-over-macrons-migration-remarks/.

31 Szerzej o naturze procesu akcesyjnego i historii jej ukształtowania patrz: *Negocjacje akcesyjne. Wnioski z doświadczeń Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji*, Natolin 1999, ss. 99 oraz: *Negocjacje akcesyjne. Wnioski z doświadczeń Grecji, Hiszpanii i Portugalii*, Natolin 1999, ss. 74, a także: V. Martinez-Reyes, *Reguły gry, czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się*

tematycznych, co znacznie go spowalniało. Na dodatek proces ten miał być odwracalny, gdyby UE uznała, że państwo kandydujące „narusza wartości europejskie"[32]. Otwieranie się UE na nowe państwa byłoby w myśl propozycji francuskich bardzo skomplikowane, a jednocześnie Bruksela i wiodące mocarstwa unijne miałyby przez cały czas procesu akcesyjnego wzmocnioną dźwignię polityczną (i tak dotąd silną) na państwa kandydujące, zawieszając nad nimi formalnie ustanowioną groźbę odwrócenia procesu ich przyjmowania, gdyby tylko uznały, że leży to w ich interesie. Pretekst do zadeklarowania, że w danym państwie kandydującym „naruszane są wartości europejskie" wszak zawsze można by znaleźć.

Tak swymi wypowiedziami o Ukraińcach i Bułgarach, poczynaniami wobec Albanii i Macedonii Północnej, jak i zgłaszanymi propozycjami Macron obsługiwał polityczną niechęć swych rodaków do poszerzania UE, zarówno tego już dokonanego, jak i tego ewentualnego – dotyczącego przyszłości. Wyhamowywał więc proces, który jest sprzeczny z procesem pogłębiania integracji, uznając, nie bez racji, że UE może być albo szersza terytorialnie, albo głębiej zintegrowana, lecz mniejsza[33]. Jego celem było oczywiście to drugie rozwiązanie. Francja i jej prezydent wszelkie rozszerzenia Unii Europejskiej na Europę Środkowowschodnią – w tym na Bałkany Zachodnie uznają bowiem (także nie bez racji) za wzmocnienie pozycji Niemiec, które dominują politycznie w obu tych regionach jako hegemon gospodarczy i polityczny Unii Europejskiej. Francja coraz silniej sama odczuwa narastającą przewagę swego wschodniego sąsiada w tandemie Berlina i Paryża, ale, choć nie bez bólu, godzi się na to, gdyż zdominowana przez wpływy niemieckie polityka monetarna Europejskiego Banku Centralnego nadal pozwala, przy wsparciu RFN, ukrywać zły stan gospodarki francuskiej. Stwarza to sytuację swoistej symbiozy. Daje osłonę słabnącej stabilności ekonomicznej Francji, a w zamian euro (które bez udziału Francji w systemie Unii Gospodarczej i Walutowej nie mogłoby w obecnym kształcie i funkcji być utrzymane) umożliwia gospodarce Niemiec dalsze korzystanie z waluty niedowartościowanej w stosunku do dawnej marki niemieckiej i powiększać przewagę strategiczną RFN kosztem sąsiadów. Tandem francusko-niemiecki stał się od czasu brexitu wyraźną strategią dominacji „kartelu europejskiego" tworzonego przez Berlin i Paryż i nic nie wskazuje na to, by którykolwiek z jego obu udziałowców, bez poważnych zmian na ich narodowych scenach politycznych ją zakwestionował[34]. Narastająca przewaga Niemiec w tym układzie jest jednak coraz bardziej widoczna. Nie przysparza to Macronowi popularności w kraju, a demonstrowanie zdecydowania na kierunkach innych niż niemiecki, ale przeciwdziałających dalszemu wzrostowi przewagi RFN nad Francją, a przy tym popularnych w społeczeństwie francuskim (a do tej kategorii należy kwestia sprzeciwu wobec otwierania się UE na państwa Bałkanów Zachodnich), jest próbą odwrócenia lub choćby spowolnienia procesu erozji pozycji politycznej obecnego prezydenta V Republiki.

Posunięcia Macrona były – jak łatwo dostrzec - wymierzone w oficjalną linię polityki RFN. To Niemcy zainicjowały wszak jeszcze w 2014 r. - w czasach kanclerz Angeli Merkel - tzw. Proces Berliński – tzn. proces akcesyjny państw Bałkanów Zachodnich do UE[35] i nie chciały jego formalnego fiaska. Nie oznaczało to jednak, że dążyły do szybkiego przyjęcia objętych nim państw do Unii Europejskiej. Manifestowały jednak intensywnie swe dla nich wsparcie, wzmacniając własną pozycję na Bałkanach. Minister spraw zagranicznych RFN – Heiko Maas demonstracyjnie odwiedził Macedonię Północną 12 listopada 2019 r., jako pierwszy wysoko postawiony polityk państwa członkowskiego UE przybywający do Skopje po akcji prezydenta Macrona i wyraził swe poparcie dla kontynuacji procesu zbliżania się państw Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej[36].

Polityka Francji w omawianym zakresie sprzeczna była nie tylko z polityką RFN, ale także ze stanowiskiem Włoch oraz Polski i grupy państw członkowskich UE, do której należały, obok wymienionych, także Austria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja i Słowenia[37]. W efekcie państwa te w liście do przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean'a-Claude'a Junckera z 19 listopada 2019 r. postawiły otwarcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią jako warunek poprawienia procedur przyjmowania nowych

Europy, Warszawa 2000, ss. 232.

32 *Non-Paper. Reforming the European Union accession process*, November 2019, https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf. Por.: D. M. Herszenhorn, R. Momtaz, *France outlines proposal to overhaul EU accession process*, "Politico", November 17, 2019, https://www.politico.eu/article/france-outlines-proposal-to-overhaul-eu-accession-process/.

33 Z. Laïdi, *Macron's veto linked to a fundamental EU problem*, "Financial Times", October 28, 2019, https://www.ft.com/content/c5cb9b0c-f649-11e9-9ef3-eca8fc8f2d65.

34 D. Engels, *Macron – prezydentura nadwątlona w zakresie polityki zagranicznej*, Notatka Instytutu Zachodniego, nr 60/2022, 04.05.2022, s. 1-2.

35 Szerzej o Procesie Berlińskim patrz: M. Szpala, *Proces Berliński a polityka UE wobec Bałkanów Zachodnich*, [w:], K. W. Olszewska (red.), *Konteksty dla Trojmorza. Turcja, Bałkany Zachodnie i Europa Środkowa w polityce międzynarodowej*, Kraków 2020, s. 147-164. O wcześniejszych (tzn. sprzed procesu berlińskiego) relacjach UE z tym regionem patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich w latach 1991-1999*, [w:] A. Magdziak-Miszewska (red.), *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000, s. 64-87 oraz R. Sadowski, J. Muś (red.), *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, Warszawa 2008, ss. 2019.

36 *The Western Balkans are part of Europe*, Federal Foreign Office, 12.11.2019, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/maas-skopje-2268940. Patrz też: S. J. Marusic, *North Macedonia President Talks EU Enlargement with Macron*, "Balkan Insight", November 12, 2019, https://balkaninsight.com/2019/11/12/north-macedonia-president-talks-eu-enlargement-with-macron/.

37 Inicjatorami owego nieopublikowanego dokumentu zatytułowanego: *Elements for an enhanced enlargement process and sustained and accelerated integration of the Western Balkans*, były Austria, Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia i Włochy, pozostałe państwa zaś poparły ich stanowisko. R. Momtaz, J. Barigazzi, L. Bayer, *6 countries write to Juncker to support EU enlargement reform*, "Politico", November 19, 2019, https://www.politico.eu/article/6-countries-write-to-juncker-to-support-eu-enlargement-reform/. Patrz też: J. Barigazzi, *9 EU countries push back on French enlargement revamp*, „Politico", December 13, 2019, https://www.politico.eu/article/eu-enlargement-reform-pushback/.

państw do Unii Europejskiej[38] (nad czym z inicjatywy Paryża pracowano wówczas w UE)[39]. Postępowanie Francji, choć dobrze odebrane przez niechętne dalszemu poszerzaniu UE Danię i Holandię, skłóciło ją więc z dużą grupą państw członkowskich UE[40]. Jednocześnie oba kierunki „ataku" – ten wymierzony we wschodnią flankę UE, jak i ten uderzający w państwa kandydujące z Bałkanów Zachodnich i Ukrainę, doskonale wpisywały się w interesy Moskwy i w 2019 r. mogły służyć jako instrument zbliżenia Francji i Rosji. (Po 24 lutego 2022 r. koszty wizerunkowe takiego zbliżenia, tak dla Francji, jak i dla Niemiec gwałtownie wzrosły i proces stopniowo został wyhamowany[41], choć są powody, by uważać, że zostanie wznowiony przy pierwszej okazji[42]). O ile jednak na Bałkanach Macron odniósł „spektakularny sukces", podkopując podstawy zaufania tamtejszej klasy politycznej do Unii Europejskiej[43], opóźniając (nie bez udziału skłóconej z Macedonią Północną Bułgarii, którą prezydent Francji poparł w 2022 r.[44]) o blisko trzy lata rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych Tirany i Skopje z Brukselą[45] i otwierając drogę wpływom rosyjskim[46], o tyle w zakresie konstrukcji dotyczących integracji rdzenia UE odnotował wyraźną porażkę. Nie popchnął także spraw ukraińskich w pożądanym przez siebie i Rosję kierunku. Forsowane przez niego spotkanie formatu normandzkiego (9 XII 2019), po którym powszechnie spodziewano się kapitulacji prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego i stworzenia pretekstu do zniesienia sankcji unijnych wobec Rosji, co otwierałoby Paryżowi drogę do swobodnej współpracy z Moskwą[47], nie doprowadziło do oczekiwanych rezultatów. Ukraina nie skapitulowała, a pretekst do zniesienia sankcji nie został stworzony[48].

Na forum Unii Europejskiej projekt Macrona miał wieść do powstania „Unii Europejskiej wielu prędkości" opartej na współpracy francusko-niemieckiej i marginalizacji państw Europy Środkowej[49]. Jego istotą była głęboka integracja „twardego jądra UE" w dziedzinie bezpieczeństwa i wokół strefy euro z założeniem uwspólnotowienia przyszłych długów jej państw członkowskich. Drugie z tych założeń było jednak pomysłem politycznie nieakceptowalnym dla Niemiec[50]. Oznaczałoby bowiem przyjęcie przez podatników niemieckich odpowiedzialności finansowej za przyszłe długi Francji. Budziło to zdecydowany sprzeciw FDP[51] i oczywistą niechęć pozostałych partii do toczenia na ten temat walki o głosy niemieckich wyborców. Żaden z polityków w RFN nie może iść do wyborów w swym kraju z takim programem i oczekiwać wygranej. 10 października 2019 r. na spotkaniu Ecofin (Rady UE w składzie ministrów finansów wszystkich państw UE - tzn. nie tylko UGW) utworzono wprawdzie wspólny budżet strefy euro, ale ma on wymiar symboliczny (€25 mld na lata 2021-2027 z tego zaledwie €17 mld na UGW, a reszta na państwa spoza grupy euro -tzn. na UGW daje to €2,42 mld rocznie)[52]. Nie może stać się podstawą pogłębionej integracji „twardego jądra UE". Ówczesny sprzeciw Europy Środkowej wobec idei „Unii dwóch prędkości"[53] i niechęć RFN do pomysłów francuskich skazywały Macrona na porażkę jego koncepcji anulowania politycznych i finansowych skutków rozszerzeń UE z lat 2004-2013. Faktycznie w grudniu 2019 r. porażka ta już się dokonała i gra toczyła się o jej wizerunkowe przykrycie. Publiczne dywagacje Macrona na temat śmierci mózgowej NATO, jako „fajerwerki polityczne" na tematy atlantyckie dobrze służyły temu celowi, choć trudno założyć, że była to ich główna funkcja. Przy okazji wznowienia projektu centralizacji UE w latach 2020-25 Francja obecnie powraca jednak najwyraźniej do pomysłu faktycznego anulowania skutków rozszerzeń w drodze zróżnicowania kręgów integracji i „wypchnięcia" państw niepożądanych do kręgów zewnętrznych. Propozycje francuskie, tak na szczeblu politycznym, jak i eksperckim zmierzają do wypreparowania z UE „Europy Karola Wielkiego", w której Francja miałaby znacznie silniejszą pozycję niż w Europie 27 lub więcej państw.

W sytuacji z 2019 r. powrót do promocji europejskiej integracji w dziedzinie militarnej jako procesu dystansowania się UE wobec USA, był pierwszym z zastosowanych ważkich instrumentów walki Macrona o przetrwanie na francuskiej scenie politycznej, poprzez zaistnienie jako kluczowy aktor na scenie europejskiej, a jednocześnie narzędziem tworzenia wymarzonego „twardego jądra" Unii Europejskiej. Pomagał temu antyamerykanizm, szczególnie w politycznie poprawnej szacie anty-Trumpizmu, który jest bardzo popularny w licznych krajach Europy Zachodniej. Może on stanowić narzędzie wzmacniania popularności głoszącego go polityka tak w oczach wyborców francuskich, jak i niemieckich[54]. (To ostatnie jest ważne, gdyż bez poparcia Niemiec żaden projekt integracyjny UE nie ma szansy powodzenia). Na dodatek niewątpliwie publiczne dezawuowanie NATO przez głowę państwa francuskiego było w 2019 r. wyrazistym sygnałem dla Kremla o gotowości Francji do daleko idącego współdziałania w zakresie redukcji wpływów amerykańskich w Europie i współgrało z prorosyjską postawą Francji wobec wojny na Donbasie i aneksji Krymu[55].

Pozatraktatowa centralizacja UE jako skutek porażki traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej

Proces centralizacji Unii Europejskiej prowadzony jest wbrew oficjalnie głoszonej zasadzie „unii jak najbliższej obywateli" i z faktycznym odrzuceniem umocowanej traktatowo zasady pomocniczości[56]. Do Brukseli przekazywane są bowiem nie tylko te kompetencje, w ramach których działanie na szczeblu narodowym[57] byłoby nieskuteczne, ale wszelkie w danej chwili politycznie możliwe do przekazania. Z końcem roku 2023 projekt masowego transferu uprawnień od państw członkowskich do unijnej centrali w 64 obszarach merytorycznych - od polityki zagranicznej po edukację wszedł w rozstrzygającą fazę realizacji. Fakt ten kończy epokę „cichego" pogłębiania integracji metodą pozatraktatową, zapoczątkowaną w 2005 r. po fiasku traktatu konstytucyjnego. By jednak opisać zjawisko przyśpieszenia integracji na przełomie lat 2023-2024, trzeba odpowiedzieć na pytanie o to, dlaczego nastąpiło ono dopiero po kilkunastu latach przerwy w

38 Ł. Jurczyszyn, op.cit. s. 2. Patrz też: A. Eisl, *How would the EU accession procedure really improve?*, Élargissement et Grande Europe. Blog post, Institut Jacques Delors, 04.03.2020, https://institutdelors.eu/publications/how-would-the-eu-accession-procedure-really-improve/#_ftn2.

39 D. M. Herszenhorn, R. Momtaz, op.cit.

40 Ł. Jurczyszyn, op.cit., s. 1-2.

41 Szerzej patrz: A. Eberhardta, A. Kwiatkowskiej, W. Konończuka (red.), *Niemcy wobec wojny rok zmian*, Warszawa 2023, ss. 228.

42 Oznaki utrzymującej się niechęci Niemiec i Francji do głębszego angażowania się przeciw Rosji wciąż się utrzymują. Patrz jako przykład: J. Mielnik, *Groźba blamażu Europy. Niemcy i Francja znów kombinują w sprawie Ukrainy*, „Wprost", 6 lutego 2024, https://www.wprost.pl/opinie-i-komentarze/11574070/grozba-blamazu-europy-niemcy-i-francja-znow-kombinuja-w-sprawie-ukrainy.html oraz: A. Scott-Geddes, *Germany rules out any further weapons deliveries to Ukraine*, "The Telegraph", 1 April 2023, https://www.telegraph.co.uk/world-news/2023/04/01/germany-rules-out-further-weapons-to-ukraine/?fbclid=IwAR2q9IYgCeZtuRlAI-3NXF8zWBfWnTLPFR-CFRbl31LjnKU_crGgkzQmuGI oraz: H. Foy, K. Inagaki, D. Sevastopulo, *Allies resist US plan to ban all G7 exports to Russia*, "Financial Times", April 24, 2023, https://www.ft.com/content/ee8c2ade-4f94-426f-881b-d6f9621231b8. Towarzyszą im oznaki niewygasłej współpracy z Rosją: T. Kaiser, N. Doll, *Deutsche Chips in Putins Panzern? Die frustrierende Bilanz der Bundesregierung*, „Welt", 10.02.2023, https://www.welt.de/wirtschaft/plus243673503/Russland-Deutsche-Chips-in-Putins-Panzern-Eine-Bilanz-der-Sanktionen.html?cid=socialmedia.twitter.shared.web&fbclid=IwAR37MZjU-TUDXL-5LZqO58OkwXoCZUEJi2U_pJ3S5axc99WQRaPn8oXc-n4.

43 Klasa polityczna – szczególnie Macedonii Północnej, która położyła swój autorytet na szali procesu akcesyjnego godząc się na zmianę nazwy kraju czuła się rozczarowana i domagała się wyjaśnień. S. J. Marusic, op.cit.

44 A. Zachová, G. Gotev, *Rozszerzenie UE: Macedończycy niezadowoleni z propozycji Macrona*, „Euractiv.pl", 6 lipca 2022, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/rozszerzenie-ue-akcesja-macedonia-polnocna-skopje-sofia-bulgaria-ukraina-charles-michel-petr-fiala-czeska-prezydencja/.

45 Negocjacje te otwarto dopiero 19 lipca 2022 r. już w warunkach rosyjskiego wielkoskalowego najazdu na Ukrainę, który – przynajmniej formalnie - zmienił atmosferę polityczną w UE w odniesieniu do procesu jej poszerzania. B. Bodalska, *Albania i Macedonia Północna rozpoczęły negocjacje akcesyjne z UE*, „Euractiv.pl", 20 lipca 2022, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/albania-macedonia-polnocna-negocjacje-akcesja-ue/.

46 Prezydent Macedonii Północnej po rozmowie z Macronem 12 listopada 2012 r. odbytej na kanwie Paryskiego Forum Pokoju (S. J. Marusic, op.cit.), demonstracyjnie spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem, by zamanifestować, że UE na Bałkanach nie jest partnerem bezalternatywnym, ale znajduje się w sytuacji współzawodnictwa o wpływy z Moskwą. D. M. Herszenhorn, R. Momtaz, op.cit.

47 O oczekiwaniu zakończenia konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i powrotu Niemiec i Francji do bliskich relacji z Rosją nawet za cenę daleko idących ustępstw ze strony Ukrainy. We Francji nadzieje te wyrażano otwarcie w formule „réarrimer la Russie à l'Europe", jako cel inicjatyw politycznych prezydenta Macrona - *Sommet «format Normandie» à Paris : que faut-il en attendre ?*, France24, 8.12.2019, https://www.france24.com/fr/20191208-russie-ukraine-sommet-normandie-macron-poutine-merkel-zelensky. Patrz też: *Ożywienie formatu normandzkiego. Trudny wybór Zełenskiego*, „Ukrainian Monitor" 30 sierpnia 2019, Warsaw Enterprise Institute, https://warsawinstitute.org/pl/revival-normandy-format-zelensky-faced-difficult-choice-2/. Por.: Macron rywalizuje z Niemcami o względy Rosji, „Russia Monitor", 21 sierpnia 2019, Warsaw Enterprise Institute, https://warsawinstitute.org/pl/macron-rywalizuje-z-niemcami-o-wzgledy-rosji/ oraz: *Macron zaprasza Putina. Obóz przyjaciół Rosji w UE rośnie w siłę*, „Russia Monitor", 28 lipca 2019, Warsaw Enterprise Institute, https://warsawinstitute.org/pl/macron-zaprasza-putina-oboz-przyjaciol-rosji-w-ue-rosnie-w-sile/.

48 Omówienie rezultatów szczytu formatu normandzkiego patrz: K. Chawryło, T. Iwański, *Szczyt normandzki bez przełomu*, „Analizy OSW", 10.12.2019, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-12-10/szczyt-normandzki-bez-przelomu. Por.: A. Szabaciuk, *Konsekwencje szczytu normandzkiego w Paryżu z 9 grudnia 2019 r.*, „Komentarze IEŚ", 95 (95/2019), 13 grudnia 2019, Instytut Europy Środkowej, https://ies.lublin.pl/komentarze/konsekwencje-szczytu-normandzkiego-w-paryzu-z-9-grudnia-2019-r/ oraz: A. Legucka, D. Szeligowski, *Szczyt formatu normandzkiego bez postępu*, „Komentarz PISM", nr 67, 11 grudnia 2019, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/Szczyt_formatu_normandzkiego_bez_postepu_ Patrz też: B. Koszel, *Nieskuteczna dyplomacja. Niemcy w działalności tzw. Formatu Normandzkiego w konflikcie w Ukrainie (2014–2022)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2 (2023), s. 159 oraz T. Młynarski, *France towards the annexation of Crimea and the conflict in the Donbas between 2014 and 2022*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka", nr 3/2023, s. 99-100.

49 Szerzej patrz: Ł. Jurczyszyn, *Koncepcja polityki europejskiej Emmanuela Macrona*, „Biuletyn" PISM, nr 39(1481), 21 kwietnia 2017, s. 1-2.

50 *Macron calls for multi-speed Europe*, France24, 29.08.2017, https://www.france24.com/en/20170829-macron-calls-multi-speed-europe. O naturze propozycji francuskich i niemieckiej ich ocenie patrz: Ł. Jurczyszyn, *Reformy UE według prezydenta Macrona: oferta adresowana do Niemiec*, „Biuletyn" PISM, No 101(1543), 26 października 2017, s. 1-2. Por.: P. Briançon, *Reality blurs Macron's eurozone vision. German skepticism was expected. France's wasn't*, "Politico", 9/13/17, Updated 9/22/17, https://www.politico.eu/article/macron-economy-eurozone-france-still-debating-grand-plans/. Por.: C. Fuest, *Why the Macron plan for the eurozone is misguided*, Friends of Europe, 26 Oct 2015, https://www.friendsofeurope.org/insights/why-the-macron-plan-for-the-eurozone-is-misguided/. K. Janoś, J. Kubera, *Reformy strefy euro. Niemcy wobec propozycji Francji i Komisji Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2018, nr 2, s. 83-95. Pogląd ten podzielają także liczni analitycy o ogólnoeuropejskim odbiorze np. Iwan Krastew z Bułgarii – P. Withers, *Macron blow: French president BRUTALLY attacked over EU plan - 'Germans won't commit!'*, "Express", Dec 27, 2019, https://www.express.co.uk/news/world/1221418/emmanuel-macron-EU-news-angela-merkel-nato-russia-cold-war-vladimir-putin-donald-trump.

51 S. Płóciennik, *FDP jako partner w koalicji rządzącej: perspektywa polityki europejskiej*, „Biuletyn PISM", nr 84 (1526), 13 września 2017 r., s. 1-2.

52 *Instrument budżetowy strefy euro*, Unia Gospodarcza i Walutowa, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-deepening/bicc-faq/. Patrz też: S. Płóciennik, *Wspólny budżet strefy euro: po myśli Niemiec*, „Biuletyn PISM", nr 7 (1755), 16 stycznia 2019, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/Wsp_lny_bud_et_strefy_euro__po_my_li_Niemiec.

53 Polska, Węgry, a potem także Czechy zareagowały sceptycznie. Rumunia i Bułgaria początkowo okazywały wprawdzie poparcie dla planów Macrona, chcąc w ten sposób zademonstrować swą proeuropejskość, ale mając zapewne świadomość, że ich szybkie przystąpienie do UGiW jest nieprawdopodobne. A. Spisak, *Macron Sows Disunity over Euro in Eastern EU States*, October 20, 2017, „Finantial Times", https://www.ft.com/content/4b10af9e-962c-11e7-8c5c-c8d8fa6961bb. Słowackie poczucie wyższości w stosunku do innych państw V4 wynikające z faktu, że Słowacja jest jedynym w tym gronie krajem należącym do eurogrupy zostało zaś negatywnie zweryfikowane po zabójstwie Jána Kuciaka i Mariny Kušnírovej, ukazującym skalę wpływów mafii na funkcjonowanie słowackiego życia publicznego. J. Huszczyński, *Śmierć Jána Kuciaka i Mariny Kušnírovej. Morderstwo, które obudziło Słowację*, „Rzeczpospolita", 21.02.2019, https://www.rp.pl/Przestepczosc/303159926-Smierc-Jana-Kuciaka-i-Mariny-Kusnirovej-Morderstwo-ktore-obudzilo-Slowacje.html. Szerzej patrz: K. Dębiec J. Groszkowski, *Frustracja i nadzieja Słowacja po zabójstwie Kuciaka*, OSW, „Punkt Widzenia", 23.07. 2019, ss. 32.

54 Na tym ostatnim polu Macron odnosi wyraźne sukcesy, zdobywając wśród Niemców w połowie grudnia 2019 r. większą popularność niż kanclerz Merkel i co symptomatyczne, czyni to w kontekście rekordowej wśród nich niechęci do Donalda Trumpa, któremu ufa mniej respondentów z Niemiec niż Władimirowi Putinowi. *Niemcy ufają bardziej Macronowi niż Merkel*, DW, 25.12.2019, https://www.dw.com/pl/niemcy-ufaj%C4%85-bardziej-macronowi-ni%C5%BC-merkel/a-51789564?fbclid=IwAR3TeovvIC1MSwxi2Otm30_mh8P7tJFJp0y1-Qc6YQbbkKQaTY. Por.: *Komu Niemcy ufają najbardziej? Macron, Merkel i Putin zmierzyli się w sondażu*, Niezależna.pl, 25.12.2019, https://niezalezna.pl/303517-komu-niemcy-ufaja-najbardziej-macron-merkel-i-putin-zmierzyli-sie-w-sondazu.

55 Szerzej patrz: T. Młynarski, *France towards the annexation of Crimea…*, s.95-106.

56 W traktacie z Lizbony podtrzymano oficjalnie wszystkie wskazane tu zasady. W jego preambule czytamy: „Zdecydowani kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości". *Traktat o Unii Europejskiej…*, C 202/16 zaś w art. 5 tegoż traktatu zapisano: „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności". Ibidem, C 202/18.

57 W polskiej terminologii dotyczącej opisu relacji między tym co w UE jest wspólnotowe, a tym co pozostaje w gestii państw członkowskich przyjęto tłumaczenie terminu *national* jako *krajowy*. Jest to wynik poprawności politycznej, która każe terminy *naród*, *narodowy* kojarzyć z nacjonalizmem. W tradycji polskiej instytucje państwowe nazywano jednak zawsze narodowymi (Rząd Narodowy, Gwardia Narodowa, jazda narodowa, Skarb Narodowy, Komisja Edukacji Narodowej, Biblioteka Narodowa, Muzeum Narodowe) i nie ma powodu, by od niej odchodzić. W kontekście rozważanej w niniejszym opracowaniu materii – tzn. centralizacji UE i degradacji jej państw członkowskich do roli prowincji, termin *krajowy* nabiera dodatkowego znaczenia politycznego, sugerując przekształcenie tychże państw w landy (kraje) i utratę przez nie suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Z tego powodu w całym tekście używam tradycyjnej terminologii polskiej – tzn. terminu *narodowy* na określenie wszelkich państwowych polskich i obcych, (tzn. nie unijnych - wspólnotowych) instytucji, uprawnień itp.

tworzeniu nowych traktatów unijnych – czasu, który upłynął od podpisania traktatu lizbońskiego w 2007 r. i jego wejścia w życie w roku 2009. Wszak, jak wynika z wyżej przytoczonych rozważań, przyczyną tej pauzy strategicznej nie mógł być brak woli politycznej ustawicznego pogłębiania integracji, ta bowiem żywa była wśród elit przywódczych UE przez cały ów okres. Co zatem było źródłem tego swoistego (dodajmy, że pozornego) marazmu integracyjnego i dlaczego skończył się on właśnie w roku 2023?

W roku 1986 przyjęty został Jednolity Akt Europejski, a jego wejście w życie w 1987 r. było momentem utworzenia jednolitego rynku europejskiego. W latach 1991 (parafowanie traktatu) 1992 (podpisanie) 1993 (wejście w życie) na mocy traktatu z Maastricht powołano do istnienia Unię Europejską. W 1997 r. podpisano, a w 1999 r. wdrożono traktat z Amsterdamu, w 2000 r. parafowano, w 2001 r. podpisano, a w 2003 r. wszedł w życie traktat z Nicei. W latach 2003-2005 usiłowano przeforsować traktat konstytucyjny dla Unii Europejskiej, ale wyrażony w referendach sprzeciw obywateli francuskich i holenderskich spowodował jego formalne odrzucenie. Po pewnych modyfikacjach istotę zawartych w nim postanowień przeniesiono jednak do traktatu lizbońskiego, podpisanego w 2007 r. i wprowadzonego w życie w jego zasadniczych zrębach w 2009 r. (System decyzyjny z Lizbony, wskutek sprzeciwu Polski wdrażany był dopiero w latach 2014-2017)[58]. W latach 1986-2009 nowe fundamentalne traktaty, pogłębiające proces integracji europejskiej, były zatem przyjmowane w krótkich - kilkuletnich przedziałach czasowych. Rytm ten załamał się dopiero po doświadczeniu fiaska traktatu konstytucyjnego i przeforsowywania zawartych w nim głównych rozwiązań manewrem politycznym pod postacią traktatu lizbońskiego.

Punktem zwrotnym na tym etapie integracji w ramach UE, decydującym o rozpoczęciu pauzy strategicznej w traktatowym pogłębianiu jej zakresu, był zatem fakt, że na mocy referendów we Francji (29 V 2005)[59] i w Niderlandach (1 VI 2005)[60], obywatele obu tych państw, odrzucili traktat konstytucyjny dla Unii Europejskiej[61]. Był to szok polityczny i mentalny dla elit unijnych, choć sygnały ostrzegawcze o wygasaniu euroentuzjazmu w społeczeństwach europejskich pojawiały się już wcześniej. W 1992 r. Duńczycy w pierwszym referendum odrzucili traktat z Maastricht i zatwierdzili go dopiero w drugim w 1993 r., uzyskując wykluczenie Danii ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE[62]. (Dania włączyła się do europejskiej współpracy obronnej dopiero 29 lat później - po nowej decyzji referendalnej z 1 czerwca 2022 r., a więc podjętej pod wrażeniem rosyjskiej agresji na Ukrainę[63]). Również Duńczycy i także Szwedzi odrzucili w referendach – odpowiednio w 2000 r. i 2003 r. przyjęcie euro, opowiadając się za zachowaniem swych walut narodowych[64]. Irlandia stawiała z kolei opór ratyfikacji traktatu nicejskiego. Dopiero jednak fiasko referendalne traktatu konstytucyjnego w tak ważnym państwie jak Francja uświadomiło elitom unijnym skalę społecznej niechęci wobec pogłębiania procesu integracji i płynące stąd zagrożenia dla forsowanych przez nie projektów. Od tego czasu przez kolejnych 14 lat elity unijne nie podejmowały prób traktatowego pogłębiania integracji, nie chcąc narażać się na wysoce prawdopodobną kolejną klęskę referendalną. Proces pogłębiania następował jednak na drodze uzurpowania sobie przez wspólnotowe instytucje unijne nienadanych im traktatowo kompetencji. Promujący centralizację, a dominujący w UE obóz polityczny[65], świadom jest wysokiego ryzyka sprzeciwu narodów europejskich wobec koncepcji nieustającego pogłębiania integracji. Wdrażając ów projekt, unika więc poddania go pod osąd wyborczy obywateli. Referendum jako sposób ratyfikacji traktatów europejskich, wymagających wszak modyfikacji systemów konstytucyjnych państw, jest obowiązkiem konstytucyjnym już tylko w Irlandii[66], ta zaś nie jest mocarstwem i ma za sobą doświadczenie dwukrotnego powtarzania referendów - aż do skutku pożądanego przez unijny mainstream, tak we wspomnianej kwestii traktatu nicejskiego (pierwsze referendum 7 VI 2001 r. i drugie 19 X 2002 r.)[67], jak i lizbońskiego (pierwsze referendum 12 VI 2008 i drugie 2 X 2009)[68].

Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego (1 XII 2009) aż do roku 2021, właśnie w obawie przed społecznym sprzeciwem, proces poszerzania kompetencji UE postępował więc na drodze aktywizmu prawnego wspólnotowych instytucji unijnych: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), zawłaszczających kolejne nieprzypisane im traktatowo uprawnienia. Uzurpacje te były post factum „legalizowane" orzeczeniami, odgrywającego w tym procederze szczególną rolę TSUE, wypowiadającego się w kwestiach nieregulowanych traktatami unijnymi, a zatem niepodlegających jego jurysdykcji, czyli działającego ultra vires (łac. dosłownie *ponad siły*, w języku prawniczym - *poza kompetencjami*) – np. na temat ustroju sądów w państwach członkowskich[69]. Zgłaszane przez posła Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (dalej: EKR) Jacka Saryusz-Wolskiego (PiS) propozycje utworzenia w ramach TSUE Izby Subsydiarności, złożonej z przewodniczących trybunałów konstytucyjnych lub ich odpowiedników z państw członkowskich UE, której jedynym zadaniem byłoby orzekanie czy TSUE działa zgodnie ze swymi kompetencjami, czy też ultra vires, zostały odrzucone[70]. Równolegle do procesu uzurpowania sobie przez centralne instytucje unijne kompetencji nie przypisanych im traktatowo, postępował proces podporządkowywania tychże instytucji interesom dwóch głównych mocarstw unijnych – Niemiec[71] i słabnącej – występującej w roli młodszego partnera – Francji[72]. Istotą polityki Berlina i Paryża było pierwotnie utrzymanie skali ich wpływów w poszerzającej się Unii tak by 2:28 (od brexitu – 2:27) nie różniło się istotnie, a jeśli już to na korzyść mocarstw unijnego rdzenia, od sytuacji sprzed poszerzenia, tzn. 2:15. Po serii kryzysów osłabiających przede wszystkim państwa południowej flanki UE (kryzys zadłużeniowy strefy euro, kryzys imigracyjny, kryzys epidemii COVID-19) i po brexicie (31 I 2020)[73], usuwającym z grona unijnych decydentów jedyne mocarstwo niechętne stałemu pogłębianiu integracji UE i stanowiące wyrazistą przeciwwagę dla hegemonii Berlina i Paryża, celem polityki Niemiec i Francji stała się dominacja nad pozostałymi państwami członkowskimi[74]. Zamiar ten, jak wyżej to zaprezentowano, sygnalizowany był wyraziście już w 2018 r. i to na wysokim poziomie politycznym, gdyż przez szefa niemieckiej dyplomacji Heiko Maasa, działającego wspólnie z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jeanem Claudem Junckerem[75]. Cztery lata później w nieco jedynie zawoalowanej formie publicznie ogłosił go kanclerz Olaf Scholz w specjalnym artykule we „Frankfurter Allgemaine Zeitung" 18 lipca 2022 r. deklarując gotowość Niemiec do „wzięcia odpowiedzialności za Europę"[76]. Obecnie dyskutowane propozycje zmian traktatowych w UE w sposób niezaprzeczalny zmierzają do tego właśnie rezultatu.

58 O powodach, dla których system lizboński sprzeczny jest z interesami Polski, a także i ze spoistością samej UE, rozumianą jako zachowanie poparcia społecznego dla dalszego procesu integracji europejskiej szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Nicejska równowaga*, „Polska w Europie", nr 1(45) 2004, s. 23-41.

59 Szerzej patrz: E. Jáuregui (red.), *The Ratification Process in France*, *The Constitution*. *The European Union Constitution*, Universidad de Zaragoza, http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat_France.htm. Por. E. Kużelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 67-120, oraz ida, *Francuskie „nie" dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Politologiczne", vol. 18, 2010, s. 70-98.

60 Szerzej patrz: E. Jáuregui (red.), *The Ratification Process in the Netherlands*, *The Constitution*. *The European Union Constitution*, Universidad de Zaragoza, http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat_netherlands.htm. Por. E. Kużelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy...*, s. 121-154.

61 Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego dla UE odbyły się w czterech z jej państw członkowskich Francji, Hiszpanii, Luksemburgu i Niderlandach. Hiszpanie i Luksemburczycy opowiedzieli się za jego przyjęciem, zaś Francuzi i Holendrzy przeciw, przy czym we Francji referendum miało charakter wiążący, a w Niderlandach jedynie konsultacyjny. Przywódcy wiodących partii holenderskich uzgodnili jednak wcześniej, że uszanują wynik referendum, jeśli frekwencja wyniesie ponad 30% uprawnionych do głosowania. Wobec faktu, że w referendum, wzięło udział 62,8% wyborców, zastosowano się do tego porozumienia. E. Kużelewska, *Demokracja bezpośrednia w Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej)*, „Przegląd Politologiczny", nr 2 (2012), s. 57. Patrz też: ida, *Francuskie „nie"...*, ss. 235.

62 Szerzej patrz: E. Kużelewska, *Duńskie referendum nad Traktatem z Maastricht*, „Przegląd Europejski", nr 1/2006, s. 125-148.

63 Szerzej patrz: J. Gotkowska, J. Tarociński, *Duńskie „tak" dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Analizy OSW", 14.06.2022, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-14/dunskie-tak-dla-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony.

64 E. Kużelewska, *Demokracja bezpośrednia…*, s. 55.

65 Szerzej o bieżącym układzie sił w Parlamencie Europejskim i w UE patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Teksty i Komentarze OMP", 1.04.2020, http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego/.

66 *Art. 46 I 47 Constitution of Ireland enacted by the People 1st July, 1937 In operation as from 29th December, 1937*, January 2020, https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part16.

67 O irlandzkich referendach na temat traktatu nicejskiego patrz: E. Kużelewska, *Irlandzkie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Nicei*, „Zeszyty Politologiczne", nr 5, 2005, s. 70–82.

68 O irlandzkich referendach na temat traktatu lizbońskiego patrz: E. Borkowska, M. Flint, N. Węgrzyn, R. Wróbel, *Irlandczycy na NIE, szok w Brukseli*, „Rzeczpospolita", 14.06.2008, https://www.rp.pl/swiat/art8159481-irlandczycy-na-nie-szok-w-brukseli. Patrz też: *Irlandia otwiera debatę na temat powtórzenia referendum*, „Euractiv.pl", 26 sierpnia 2008, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/special_report/irlandia-otwiera-debate-na-temat-powtorzenia-referendum/ oraz: P*owtórne referendum ratyfikacyjne w Irlandii w październiku*, „Euractiv", 21 czerwca 2009, https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/powtorne-referendum-ratyfikacyjne-w-irlandii-w-pazdzierniku/, a także: *Traktat Lizboński: wkrótce nowe referendum w Irlandii?*, 10 września 2008, „Euractiv", https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/special_report/traktat-lizbonski-wkrotce-nowe-referendum-w-irlandii/, a także: *Irlandia zdecydowanie poparła w drugim referendum Traktat z Lizbony*, „Wnp.pl", 3.10.2009, https://www.wnp.pl/wiadomosci/irlandia-zdecydowanie-poparla-w-drugim-referendum-traktat-z-lizbony,90580.html. Szerzej patrz: *IV. Ratyfikacja traktatu lizbońskiego, walka z kryzysem finansowym oraz zmiany klimatyczne w centrum uwagi Unii Europejskiej*, „Rocznik Strategiczny", 2009/2010, s. 144-145 oraz: R. Riedel, *Negatywny wynik irlandzkiego referendum w sprawie ratyfikacji traktatu lizbońskiego - przyczyny i konsekwencje*, „Wspólnoty Europejskie", nr 6 (193) 2008, s. 6-12.

69 *Sędzia Trybunału Stanu: ustrój sądownictwa krajowego nie leży w kompetencji UE*, „Dziennik. Gazeta Prawna", 19 marca 2019, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1403923.sedzia-trybunalu-stanu-ustroj-sadownictwa-krajowego-nie-lezy-w-kompetencji-ue.html. Por.: *Obowiązek państwa członkowskiego UE polegający na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa*, Trybunał Konstytucyjny, Orzeczenia, P 7/20, 14 lipca 2021 r., https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11588-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa. Naturalnie TSUE i zwolennicy centralizacji UE uznają ten proceder za jak najbardziej legalny – jako przykład patrz: A. Wolska, *Fejk Tygodnia: UE nie ma prawa ingerować w zmiany w polskim sądownictwie*, „Euractiv.pl", 2 maja 2020, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/fejk-tygodnia-ue-nie-ma-prawa-ingerowac-w-zmiany-w-polskim-sadownictwie/. Uprawnienia te uznają jednak jedynie tak długo, jak długo odpowiada to ich interesom politycznym – patrz: G. Kowalczyk, *Kulisy otrzymania przez Polskę pieniędzy z KPO. „Sprytne posunięcie Brukseli"*, „Business Insider", 16 grudnia 2023, https://businessinsider.com.pl/gospodarka/kulisy-polskich-pieniedzy-z-kpo-sprytne-posuniecie-brukseli/d1zf02p.

70 A. Rogowski, *Jacek Saryusz-Wolski: „Prawo weta w Unii Europejskiej to ostatni bastion suwerenności państw"*, „Nowiny24", 26 października 2023, https://nowiny24.pl/jacek-saryuszwolski-prawo-weta-w-unii-europejskiej-to-ostatni-bastion-suwerennosci-panstw/ar/c1-18018601.

71 Zjawisko uprzywilejowania dużych państw w ramach UE istniało zawsze (np. zwalnianie Niemiec, Francji i Włoch z kar przewidzianych w *Pakcie stabilizacji i wzrostu* za łamanie dyscypliny budżetowej - J. Rostowski, *The Stability and Growth Pact: Essential and Unfeasible*, „Studia i Analizy CASE/Studies & Analyses CASE", nr 275, Warszawa 2004, s. 10-11. Por.: J. Jabłecki, *Euro jako narzędzie integracji politycznej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny", nr 3(23)/2008, s. 25 i 30.). Przykładami tego typu procederu w odniesieniu do Niemiec był nacisk instytucji UE na państwa członkowskie w kierunku poniesienia kosztów finansowych i społecznych złamania przez Niemcy w trakcie kryzysu imigracyjnego w 2015 r. zasad protokołu dublińskiego czy takie uregulowanie prawa unijnego, by faktycznie wykluczyć spod jego obowiązywania Gazociąg Opal w odniesieniu do wykorzystania go przez Gazprom (szerzej patrz: A. Łoskot-Strachota, *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, „Komentarze OSW", 9.11.2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-09/opal-dla-gazpromu-decyzja-komisji-europejskiej-w-sprawie.) czy też w odniesieniu do Nord Stream 1 i 2 (W. Jakóbik, *Próby wyjęcia Nord Stream 2 spod prawa europejskiego w cieniu koronawirusa*, 10 kwietnia 2020, https://biznesalert.pl/nord-stream-2-dyrektywa-gazowa-wylaczenie-spor-pgnig-koronawirus-energetyka-gaz/). Lista tego typu posunięć jest naturalnie o wiele dłuższa.

72 Tu przykładem jest przeforsowanie na żądanie Francji, a wbrew zasadom Jednolitego Aktu Europejskiego, dyrektywy o pracownikach delegowanych czy też brak reakcji Komisji Europejskiej na łamanie przez Paryż dyscypliny budżetowej UE, skwitowane słynnym stwierdzeniem Junckera, który zapytany, dlaczego Francja miała prawo do dość łagodnego traktowania przez Brukselę w zakresie swoich finansów, odpowiedział: « Parce que c'est la France. » („Ponieważ to Francja"). G. Grésillon, *Budget 2017: la Commission européenne vigilante mais relativement confiante*, „Les Echos", 28 sept. 2016, https://www.lesechos.fr/2016/09/budget-2017-la-commission-europeenne-vigilante-mais-relativement-confiante-218998.

73 Brexit doczekał się licznych analiz. Najnowszym ciekawym opracowaniem tej problematyki w polskiej literaturze naukowej jest monografia: Ł. Danel, *Zrozumieć Brexit. Przyczyny wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, ss. 197.

74 O współpracy niemiecko-francuskiej w tandemie Merkel-Sarkozy ze szczególnym uwzględnieniem reakcji na kryzys zadłużeniowy w strefie euro patrz: B. Koszel, *Niemiecko-francuskie przywództwo w Unii Europejskiej w okresie rządów kanclerz Angeli Merkel*, „Przegląd Zachodni", nr 2/342, 2012, s. 115-144. Por.: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 116-120.

75 J. Dobrowolska-Polak, *Wizja globalnej roli Unii Europejskiej Heiko Maasa i Jean-Claude'a Junckera*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 13/2018, 28.09.2018, s. 2-10.

76 Dosłownie: "Deutschland in dieser schwierigen Zeit Verantwortung für Europa und in der Welt übernimmt". *Nach der Zeitenwende. Gastbeitrag des Kanzlers in der FAZ*, Bundesregierung, Startseite, Aktuelles, 18. Juli 2022, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faz-bk-ukraine-2063006. Por. komentarz: S. Babst, *Who Wants to Be Led by Germany?*, "Internationale Politik Quarterly", Jan 12, 2023, https://ip-quarterly.com/en/who-wants-be-led-germany.

Centralizacja – nie federalizacja

Proponowana reforma forsowana jest pod hasłem **federalizacji**, a jeszcze częściej **demokratyzacji** UE rozumianej jako „zwiększenie" bezpośredniego wpływu jej obywateli na poczynania Unii Europejskiej. Termin ten jak i retoryka „demokratyzacji" są jednak – co będzie udowodnione w dalszej części niniejszego opracowania – jedynie zabiegiem retorycznym, mającym ułatwić przyjęcie forsowanych zmian przez opinię publiczną państw członkowskich UE, upośledzanych proponowaną reformą. Zawiłości unijnego systemu prawnego nie są bowiem elementem powszechnej wiedzy ich obywateli i użycie terminu *federalizm* czy *demokratyzacja* ma na celu wprowadzenie ich w błąd co do istoty reformy ustrojowej UE, która w rzeczywistości, jak już wskazano, ma doprowadzić do powstania systemu hegemonii dwóch dominujących w nim mocarstw – Niemiec i Francji oraz do **centralizacji** Unii poddanej zarządowi owego „dyrektoriatu".

Stan prawny (tworzony przez instytucje UE legalnie czy nielegalnie) to jednak jedynie część rzeczywistości. Realia materialne, w tym finansowe, nie dają się zadekretować ani uchwałami Parlamentu Europejskiego, ani wyrokami TSUE, ani decyzjami Komisji Europejskiej. UE po kryzysie zadłużeniowym strefy euro[77], kryzysie imigracyjnym[78] i kryzysie COVID-owym[79] cierpi na brak pieniędzy. Musi je więc pożyczać. Pożyczanie pod flagą UE jest zaś operacją racjonalną z punktu widzenia głęboko zadłużonych państw południowej flanki Unii, położonych w pasie od Grecji po Portugalię. Gdyby usiłowały one pożyczać pod własnymi flagami narodowymi, poziom ich zadłużenia i wynikające z niego ryzyko niewypłacalności, skutkowałyby wysokim oprocentowaniem udzielanych kredytów i utrudniałyby lub wręcz uniemożliwiałyby obsługę tak powstałego zadłużenia. Warunki kredytowe uzyskiwane przez UE, cieszącą się wyższym zaufaniem międzynarodowych rynków finansowych, są lżejsze, a oprocentowanie niższe, co nadaje sens całej tej operacji „pożyczania pośredniego". Zaciąganie pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych przez Komisję Europejską w imieniu UE odbywa się jednak z oczywistym złamaniem art. 310, 311 i 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[80]. Dotąd kredyty te zostały wzięte na poczet stworzenia unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[81] po pandemii koronawirusa. Fundusz taki, pozostający w dyspozycji Komisji Europejskiej oddał w ręce UE skuteczny instrument „dyscyplinowania" państw członkowskich, z większym lub mniejszym powodzeniem wykorzystywany wobec Polski, Węgier[82] i Włoch[83]. Komisja Europejska pod dowolnym pretekstem (np. „ochrony praworządności"[84]) może bowiem odmówić danemu państwu funduszy, a TSUE to uzasadni. Ten mechanizm nie zapewnia jednak jeszcze absolutnego panowania nad poszczególnymi państwami, a przede wszystkim jest powolny w działaniu – złamanie Polski zajęło kilka lat. Ambicje hegemonistyczne Niemiec i Francji oraz wola panowania oligarchii brukselskiej sięgają zaś znacznie wyżej. W tej sytuacji w 2021 r. uruchomiono mechanizm przyspieszenia centralizacji UE. Etapem wstępnym podjętych działań było zbudowanie pozoru szerokich konsultacji społecznych. Posłużyła do tego Konferencja w sprawie przyszłości Europy.

77 Szerzej patrz: M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012, ss. 214. Por.: T. G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny", nr 1/2015, s. 71-92 oraz P. Żurawski vel Grajewski, *Ewolucja Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansów strefy euro - agonia czy przesilenie?*, [w:] J. Kloczkowski, O. Krutílek i A. Wołek (red.), *Kryzys Unii Europejskiej. Polska i czeska perspektywa*, OMP, Kraków 2012, s. 46-120.

78 Szerzej patrz: J. Balicki, W. Necel (red.), *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, Warszawa 2017, ss. 312. Por.: A. Adamczyk, *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny" nr 3/2016, s. 41-65. Patrz też: M. Dahl, *Wpływ europejskiego kryzysu imigracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych", T. 10 (46), nr 3/201 8, s. 33-44 oraz M.M. Kosman, *Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 11/2017, s. 279-294 i B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 10/20176 s. 143-156.oraz R. Alexander, *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*, Warszawa 2017, ss. 310. Patrz też: A. Kobierecka, *Migracje jako czynnik wielopłaszczyznowej destabilizacji na przykładzie Szwecji*, [w:] T. Domański (red.), *Migracje. Ujęcie interdyscyplinarne*, Łódź 2017, s.111-135 i W. Lieder, *Polityczno-społeczne implikacje kryzysu imigracyjnego w krajach skandynawskich*, [w:] T. Domański (red.), op.cit., s. 136-160. O wpływie kryzysu imigracyjnego na system, polityczny UE patrz: T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 150-158. O jego obecnej fazie patrz: P. Lipold, *Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego. Analiza na podstawie najważniejszych wydarzeń migracyjnych w 2023 roku. Raport/grudzień 2023*, Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademia Sztuki Wojennej, ss. 51.

79 Szerzej patrz: M. Gorynia, J. Polowczyk, *Jak państwa Unii Europejskiej radzą sobie z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19?*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 1(69) 2022, s. 69-84.

80 Art. 310 ust. 1. „Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków." Art. 310 ust. 4. „W celu zapewnienia dyscypliny budżetowej Unia nie przyjmuje żadnego aktu, który może mieć istotny wpływ na budżet, bez zapewnienia możliwości finansowania wydatków wynikających z takich aktów w granicach zasobów własnych Unii i w poszanowaniu wieloletnich ram finansowych, o których mowa w artykule 312." Art.311 „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych." Art. 312. ust. 1 „Wieloletnie ramy finansowe mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych.", *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej …*, C 326/181-182. Definicja terminu *zasoby własne* w prawie UE patrz: *Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 2014/335/UE, Euratom, z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Dz.U.2016.1894, Akt obowiązujący, Wersja od: 1 października 2016 r., https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/system-zasobow-wlasnych-unii-europejskiej-18525922. Komentarz objaśniający patrz: M. Korolewska, K. Wołowicz, *Zasoby własne budżetu UE*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=B2BBFEA7A772C102C1257A56004884BD&litera=Z. Szerzej patrz: G. Śleszyńska, *UE w poszukiwaniu źródeł finansowania budżetu*, „Obserwator Finansowy.pl", 25.09.2020, https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/ue-w-poszukiwaniu-zrodel-finansowania-budzetu/. Komisja Europejska opublikowała już informację o zasobach własnych UE w Wieloletnich Ramach Finansowych 2021-2027 odpowiadającą wyżej wskazanym definicjom. (*Own resources*, Komisja Europejska, An official website of the European Union, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_pl). Pożyczki zdecydowanie nie wchodzą w zakres tego pojęcia.

81 Szerzej patrz: *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pl.

82 O nacisku UE na Węgry patrz: V. Jóźwiak *Zastosowanie mechanizmu warunkowości UE wobec Węgier*, „Biuletyn" PISM, nr 26 (2647), 10 marca 2023, s.1-2, https://www.pism.pl/publikacje/zastosowanie-mechanizmu-warunkowosci-ue-wobec-wegier. Szerszy kontekst – patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Nowa odsłona konfliktu wokół członkostwa Fidesz w EPL w kontekście epidemii koronawirusa*, „Przegląd Sejmowy", nr 3, 2021, s.167-198.

83 Przykład nacisku UE na Włochy patrz: A. Celletti, *Italia-Ue. Pnrr, la doppia sfida di Meloni*, « Avvenire », venerdì 26 maggio 2023, https://www.avvenire.it/attualita/pagine/pnrr-doppia-sfida-di-meloni. Por.: A. Patrzylas, *Spór rządu premier Meloni z Brukselą o wypłatę unijnych środków. „Coraz większa presja"*, „Forsal.pl", 27 maja 2023, https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/8723727,spor-rzadu-premier-meloni-z-bruksela-o-wyplate-unijnych-srodkow-coraz-wieksza-presja.html.

84 Szerzej o instrumentalizacji kwestii praworządności w walce politycznej na forum UE i sporach wokół tego zagadnienia patrz: T. G. Grosse, F. Seredyński, *Spór polityczny wokół praworządności w Unii Europejskiej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2020, ss. 60. O wadach unijnego systemu monitorowania praworządności patrz: M. Bainczyk, *Raporty Komisji na temat „praworządności" 2021 – wady prawne i metodologiczne na przykładzie raportu dotyczącego RFN*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 4/2022, 11,04.2022, ss.24 oraz: ida, *Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 30 września 2020 r. na temat praworządności w RFN. Ocena „wartości UE" przez instytucje UE jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 12/2020, 20.10.2020, ss.28.

2

POCZĄTEK BIEŻĄCEGO ETAPU CENTRALIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Deklaracja Heiko Maasa - celem politycznym Niemiec jest przejęcie roli Stanów Zjednoczonych

Antytrumpizm był (i zapewne nadal będzie) wygodnym kostiumem politycznym dla o wiele głębiej zakorzenionego antyamerykanizmu znaczącej części niemieckich elit i wyborców. Retoryka, przy pomocy której wyrażane są te resentymenty niemieckie i ich natężenie ulegają modyfikacjom, ale istota problemu pozostaje ta sama. Gerhardt Schröder, który był prekursorem zerwania z zimnowojenną rolą Niemiec jako głównego sojusznika kontynentalnego Stanów Zjednoczonych, budował swą pozycję wyborczą – stosownie do uwarunkowań tamtego okresu - nie na sprzeciwie wobec „populizmu Trumpa", ale na krytyce „unilateralnej polityki Georga W. Busha", oba hasła były jednak odwołaniem do tych samych emocji niemieckiego elektoratu. Relacje niemiecko-amerykańskie znacznie poprawiły się wraz z dojściem do władzy kanclerz Angeli Merkel, ale jej polityka, w bardziej finezyjny sposób, także zmierzała do ograniczenia roli Waszyngtonu w świecie zachodnim[85]. Okres ocieplania atmosfery na linii RFN-USA skończył się jednak po dojściu do władzy Donalda Trumpa w 2017 r., a między oboma państwami spór nabrał otwartego charakteru po pełnym napięć szczycie G7 w kanadyjskiej La Malbaie (7-8.06.2018)[86]. Wkrótce po nim minister spraw zagranicznych RFN w rządzie A. Merkel - Haiko Maas wypromował hasło „zjednoczonej Europy" jako przeciwwagi dla „konfrontacyjnej polityki Donalda Trumpa", co ułatwiało mu formalne złagodzenie antyamerykańskiego przekazu i przerzucenie „winy" za pogarszanie się relacji europejsko (w istocie - niemiecko) -amerykańskich na 45 prezydenta USA. H. Maas wielokrotnie powtarzał apele o jedność Europy, także podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim. Szef Auswärtiges Amt występował w nim po wprowadzeniu, dokonanym przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Clauda Junckera, wspierającego go w promocji tych samych tez. Istotą przemówienia Maasa była krytyka „partykularnych interesów mocarstw" i wskazanie, że odpowiedzią Europy na tę sytuację nie jest unilateralizm i różnicowanie, ale jedność i multilateralizm, a Unia Europejska powinna być zjednoczona (united), silna (strong) i suwerenna (sovereign). Hasło to zostało szeroko rozpropagowane przez dyplomację niemiecką na forum międzyrządowym, a głównie dzięki mediom społecznościowym także w społeczeństwach państw członkowskich UE[87]. Szef dyplomacji niemieckiej istotę pożądanych przez Niemcy zmian sprecyzował w przemówieniu z 13 czerwca 2018 r. Stwierdził on w nim, że: „Ten światowy porządek, który kiedyś znaliśmy, do którego się przyzwyczailiśmy i z którym czasami czuliśmy się komfortowo – ten światowy porządek już nie istnieje." Zmiana, która nastąpiła jak wynikało z wystąpienia szefa niemieckiej dyplomacji, polega przede wszystkim na zwrocie, który w stosunkach transatlantyckich dokonał się pod wpływem „egoistycznej polityki Donalda Trumpa – America First", a który wymaga przejęcia dotychczasowej roli przywódcy wolnego świata od Stanów Zjednoczonych przez Unię Europejską. Trump spowodował bowiem, że „Atlantyk stał się szerszy", a „polityka izolacjonizmu" 45 prezydenta USA wytworzyła próżnię na świecie, którą mogą wypełnić albo mocarstwa autorytarne, albo Unia Europejska. Maas pytał więc retorycznie: „Czy flaga europejska stanie się nowym sztandarem wolnego świata, tak jak kiedyś były gwiazdy i pasy USA?", dodając, że „odpowiedź na to pytanie nie może nadejść z Niemiec jako ostatnia". Wskazał on przy tym, że to na Unii Europejskiej - mającej 500 milionów obywateli - spoczywa zadanie ratowania porządku światowego i wolnego handlu oraz wprowadzania ochrony przed zmianami klimatycznymi, wyzwaniami cyfryzacji, migracjami i problemami społecznymi związanymi z globalizacją. Obowiązek ten może być wypełniony tylko jeśli Europa pozostanie zjednoczona i zdolna do prowadzenia efektywnej polityki zagranicznej. „Tylko wtedy, gdy te pięć

85 Szerzej o ewolucji stosunków niemiecko-amerykańskich patrz: P. Pacuła, *Kryzys w relacjach niemiecko-amerykańskich, ich perspektywy oraz wpływ na relacje transatlantyckie*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 33, 2015, s. 81-102 - o ich stanie w czasach kanclerstwa Schrödera – ibidem, s. 84-85. Przykład komentarzy publicystycznych z owego okresu o relacjach USA-RFN patrz: P. H. Gordon, *Bush's Unilateralism Risks Alienating America's Allies*, "Brookings", April 2, 2001, https://www.brookings.edu/articles/bushs-unilateralism-risks-alienating-americas-allies/. Por.: F. Stephen Larrabee, *Mr. Bush and Herr Schroeder, Tear Down This Wall*, Rand, October 30, 2002, https://www.rand.org/pubs/commentary/2002/10/mr_-bush-and-herr-schroeder-tear-down-this-wall.html.

86 *G7: Szczyt niezgody Zachodu*, „Rzeczpospolita", 11.06.2018, https://www.rp.pl/polityka/art9758471-g7-szczyt-niezgody-zachodu. Patrz też: *Kanada: Szczyt G7 kończy się wspólnym komunikatem, ale podziały pozostają 10 czerwca 2018*, „Dziennik Gazeta Prawna", 10.06.2018, https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1131219,szczyt-g7-konczy-sie-wspolnym-komunikatem-ale-podzialy-pozostaja.html.

87 J. Dobrowolska-Polak, op.cit., s.6.

procent (ludności świata, którymi są obywatele UE – P.Ż.G.) zostanie zjednoczonych, będziemy mieli szansę wpływać na rzeczy w tym zmieniającym się świecie. Właśnie dlatego naszą wspólną odpowiedzią na 'America First' dzisiaj musi być 'Europe United'!" Mass wyraził też ogólne poparcie dla projektów prezydenta Macrona z 2017 r. i wezwał w imię „budowy większego dobra", do odrzucenia starych „ortodoksyjnych" poglądów na naturę integracji europejskiej. Nie mówiąc jednak, o które konkretnie poglądy chodzi. Jako przeszkodę na drodze do wielkości Europy Maas wskazał jedynie „nacjonalizm i populizm", Niemcom zaś przypisał rolę gwaranta wewnętrznej jedności Unii Europejskiej, niezbędnej do wypełniania przez nią światowej roli. Dostrzegł przy tym jednak wzburzenie, które w państwach wschodniej części UE wywołał sposób w jaki Bruksela usiłowała rozwiązać problem kryzysu imigracyjnego w 2015 r., co w rzeczonych krajach uznano za próbę pogwałcenia ich świeżo odzyskanej po komunizmie suwerenności. Wskazał na problem zadłużenia i bezrobocia na południowej flance UE i na rosnący eurosceptycyzm we Włoszech. Uznając, że nie wszystkie państwa członkowskie podzielają wolę ustawicznego zacieśniania integracji europejskiej (*ever closer union*) poparł pomysł prezydenta Macrona, by stworzyć unię „wielu prędkości", a raczej kilku kręgów integracji o zróżnicowanym jej stopniu z zachowaniem zasady „otwartych drzwi" dla tych, którzy chcieliby się przyłączyć do danego – ściślejszego kręgu później. Jako przykład sukcesu tej taktyki podał wzmocnioną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony obejmującą 25 państw członkowskich, co pozwala sądzić, że miał na myśli PESCO[88]. (Dodajmy więc, że osiągnięcia na tym polu nie są imponujące i mogą służyć jako wzór do naśladowania jedynie tym, którzy słabo orientują się w owej materii.). Szef niemieckiego MSZ podkreślał przy tym, cytując Paula Henriego Spaaka, że w Europie „istnieją tylko dwa rodzaje państw – małe państwa i małe państwa, które jeszcze nie zdały sobie sprawy z tego, że są małe". Cały ten wywód Maasa wiódł zaś do zasadniczej konkluzji, będącej głównym przesłaniem, w którym ujawnił on cel polityczny swego przemówienia. Skoro wszystkie państwa europejskie są małe, nie mogą skutecznie stawiać czoła wyzwaniom globalizacyjnym, a zatem powinny przekazać swą suwerenność UE (której, jak wcześniej wskazał, Niemcy gotowe są przewodzić). „Oddanie suwerenności UE pozwoli nam odzyskać wpływ polityczny, który dawno temu straciliśmy jako narody. Nacjonalizm bowiem w istocie nie znaczy «odzyskanie kontroli», jak twierdzą Brexiterzy lecz w rzeczywistości (oznacza P.Ż.G.) «rezygnację z kontroli»."[89]

Jako trzy główne cele zacieśniania jedności europejskiej w łonie UE Maas wskazał konieczność ujednolicenia: 1) polityki gospodarczej i finansowej wraz z jej wymiarem socjalnym, tak aby wyrównać standardy życia ludności w państwach członkowskich, 2) polityki migracyjnej, tak by nie była źródłem podziałów w Europie; 3) polityki zagranicznej, co ma umożliwić obronę interesów europejskich na świecie. Ten ostatni cel został obszernie zdefiniowany w mowie Maasa, który nadał mu charakter niemal wyłącznie antyamerykański. Kurtuazyjnym zapewnieniom o pozostawaniu w sojuszu z USA towarzyszyły bowiem stwierdzenia, że: „Potrzebujemy nowego, zrównoważonego partnerstwa z USA. To znaczy:

- koncentracji na współpracy tam, gdzie wartości i interesy obu stron są zrównoważone,
- nasilenia działań w przypadku wycofania się naszego kraju partnerskiego (tzn. USA – P.Ż.G.)
- i utworzenia asertywnej europejskiej przeciwwagi, gdy Stany Zjednoczone przekroczą czerwoną linię.

Szczególnie w ostatnich dniach i tygodniach przekonaliśmy się, że tam, gdzie administracja USA otwarcie kwestionuje nasze wartości i interesy, z pewnością będziemy musieli w przyszłości zająć bardziej zdecydowane stanowisko."[90]

Za kwestie sporne UE z USA Maas uznał wypowiedzenie przez Stany Zjednoczone 8 maja 2018 r. umowy jądrowej z Iranem, w sprzeciwie wobec którego to faktu, jako „zagrażającemu wyścigiem zbrojeń jądrowych na Bliskim Wschodzie" Niemcy, według deklaracji Maasa, łączyły swe siły z Francją. Szef dyplomacji niemieckiej zastrzegał się wprawdzie, że oba te mocarstwa nie chcą narzucać swej linii politycznej pozostałym państwom UE, ale zaraz dodawał, że „Jeśli Berlin i Paryż znajdą odwagę, aby współpracować w znacznie bardziej kompleksowy sposób w kwestiach gospodarczych, finansowych, energetycznych i bezpieczeństwa niż miało to miejsce w przeszłości, jestem głęboko przekonany, że inni pójdą ich śladem. Nada to nowy impuls całej Europie. I tylko w ten sposób zbliżymy się do osiągnięcia celu, jakim jest większa autonomia strategiczna Europy."[91] Sformułowanie to umieszczone w kontekście sprzeciwu Niemiec i Francji wobec polityki sankcyjnej USA, nie pozostawia wątpliwości co do tego uwolnieniem się od kogo ma być owa europejska autonomia. Przypomnijmy także, że nie tylko sankcje

88 *PESCO – stała współpraca strukturalna*, Eur-Lex, An official website of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/pesco-permanent-structured-cooperation.html. Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska Autonomia Strategiczna …, Część II*, s.80-84.

89 Dosłownie Maas powiedział: Surrendering sovereignty to the EU enables us to win back the political influence we have long since lost as nations. Nationalism does not in fact mean "taking back control", as the Brexiters claimed, but, in reality, "giving up control." *Speech by Foreign Minister Heiko Maas: "Courage to Stand Up for Europe – #EuropeUnited"*, 13.06.2018 – Speech, Federal Foreign Office, https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-europeunited/2106528.

90 Ibidem.

91 W odpowiedzi na tę decyzję Trumpa, Komisja Europejska 6 czerwca 2018 r., przyjęła specjalne rozporządzenie (*Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/1100 z dnia 6 czerwca 2018 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi*, L 1991, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", 7.8.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100), na mocy którego odrzucono podporządkowanie się systemowi sankcji, jakie Stany Zjednoczone nałożyły na państwa utrzymujące stosunki handlowe z Iranem. UE powołała też specjalny mechanizm handlowy o nazwie Instex, którego celem była ochrona unijnych przedsiębiorstw przed skutkami wybranych restrykcji, jakie USA nałożyły na Iran. Mimo tak wyrazistych rozbieżności w stanowisku Brukseli i Waszyngtonu, Stany Zjednoczone z dniem 5 listopada 2018 r. przywróciły twarde sankcje wobec Iranu. Szerzej o problemie irańskiego programu nuklearnego w stosunkach irańsko-amerykańskich patrz: A. Wielgos, *Porozumienie nuklearne z Iranem na geopolitycznej szachownicy*, New Direction, 2020, s.35-58.

nakładane przez Stany Zjednoczone na Iran budziły sprzeciw Niemiec, ale także i te nałożone przez administrację Trumpa na Rosję w odniesieniu do Nord Stream 2[92], a zniesione dopiero przez Bidena[93] czy też odmowa Trumpa przedłużenia układu New Start z Rosją[94] i dokonanie tego dopiero przez jego następcę[95], który zresztą po zerwaniu traktatu przez Rosję[96], usiłował powrócić do tego porozumienia jeszcze w maju 2023 r. – po ponad roku pełnoskalowej wojny na Ukrainie[97].

H. Maas wspomniał też o potrzebie walki z „dumpingiem podatkowym i socjalnym" poprzez harmonizację podatków od korporacji w skali całej UE, co jest z oczywistych względów planem pozbawienia wschodniej części UE przewag konkurencyjnych, wynikających z mniejszych kosztów pracy i możliwości manewrowania systemem podatkowym.

Stosunkowo obszerny wywód Maasa na temat korzyści, jakie są udziałem Niemiec z faktu przynależności do Unii Gospodarczej i Walutowej i istnienia wspólnej europejskiej waluty euro (Jak zauważył - dzięki temu niemiecka gospodarka rośnie średnio o €37 mld rocznie, co oznacza zysk średnio €450 rocznie dla każdego mieszkańca RFN) posłużył mu do konkluzji o niezbędności wyposażenia UE „w zasoby własne oparte na podatkach za pośrednictwem podatku od transakcji finansowych", a „biorąc pod uwagę stosunki transatlantyckie, (również - P.Ż.G.) podatek cyfrowy[98]. Co było wyraźną zapowiedzią nadchodzenia toczonego w kolejnych czterech latach sporu UE-USA o opodatkowanie tej sfery aktywności międzynarodowej. Został on zainicjowanego formalnie przez Francję, ale Berlin dzielnie sekundował w nim Paryżowi, co nadało całej sprawie charakter sporu unijno-amerykańskiego[99].

Po wakacyjnej przerwie przewodniczący Komisji Europejskiej Jean Claude Juncker w swym „Orędziu o stanie Unii" (które samym swym tytułem nawiązuje do dorocznej mowy prezydenta USA, podkreślając tym ambicje unijnych elit), wygłoszonym 12 września 2018 r. w trakcie sesji Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, narysował zbieżną z niemieckim projektem wizję Unii Europejskiej, podkreślając, że: „Świat potrzebuje dziś silnej i zjednoczonej Europy (united Europe)", zdolnej do prowadzenia polityki światowej – tzn. do kształtowania stosunków międzynarodowych w skali globalnej (którą to zdolność, szef Komisji Europejskiej w swym przemówieniu opisał zresztą niemieckim słowem: Weltpolitikfähigkeit). Jak stwierdził „Dla Europy nadszedł czas wzięcia przeznaczenia we własne ręce", „czas unijnej suwerenności". „Nie powinniśmy (pozwolić P.Ż.G.), aby nasze bezpośrednie sąsiedztwo było kształtowane przez innych". „Europa nie może być dłużej widzem lub zwykłym komentatorem międzynarodowych wydarzeń. Europa musi być aktywnym graczem, architektem jutrzejszego świata", z „globalnego płatnika stać się globalnym graczem" – ośrodkiem siły w relacjach międzynarodowych.

Juncker uwypuklił też hasło europejskiej suwerenności i zdefiniował ją jako niezależność działania Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Suwerenność UE wyprowadził z suwerenności jej poszczególnych państw członkowskich, zastrzegając kurtuazyjnie, że suwerenność unijna nie ma zastąpić suwerenności tychże państw, ale ma być suwerennością współdzieloną (sharing sovereignty). Tego ostatniego pojęcia jednak bliżej nie sprecyzował.

Według Junckera przed UE stoją wyzwania, których po ograniczeniu dotychczasowego zaangażowania USA (co było aluzją do zapowiedzi wygłaszanych przez Trumpa) nie

92 *Trump odchodzi i nokautuje Nord Stream 2*, „Rzeczpospolita", 19.01.2021, https://energia.rp.pl/gaz/art17031531-trump-odchodzi-i-nokautuje-nord-stream-2. Szerzej patrz: A. Łoskot-Strachota, *Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA*, „Analizy OSW", 18.12.2019, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-12-18/sankcje-przeciw-nord-streamowi-2-w-budzecie-obronnym-usa. O stanowisku Niemiec w sprawie Nord Stream patrz: M. Kucharczyk, *Angela Merkel o Nord Stream 2: Niemcy są za jego budową*, „Euractiv.pl", 21 kwietnia 2021, https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/angela-merkel-o-nord-stream-2-niemcy-sa-za-jego-budowa/.

93 A. Shalal, T. Gardner S. Holland, *U.S. waives sanctions on Nord Stream 2 as Biden seeks to mend Europe ties*, Reuters, May 19, 2021, https://www.reuters.com/business/energy/us-waive-sanctions-firm-ceo-behind-russias-nord-stream-2-pipeline-source-2021-05-19/.

94 Głównym powodem było przy tym nieuwzględnianie w układzie New Start chińskiego potencjału nuklearnego: S. Pifer, *Unattainable Conditions for New START Extension?*, Stanford, Center for International Security and Cooperation, June 30, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/news/unattainable-conditions-new-start-extension.

95 *On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation*, Press Statement Antony J. Blinken, Secretary of State, February 3, 2021, https://www.state.gov/on-the-extension-of-the-new-start-treaty-with-the-russian-federation/.

96 *Putin: Russia suspends participation in last remaining nuclear treaty with U.S.*, Reuters, February 21, 2023, https://www.reuters.com/world/europe/putin-russia-suspends-participation-last-remaining-nuclear-treaty-with-us-2023-02-21/.

97 J. Bielecki, *Biden wyciąga rękę do Putina. Moskwa wróci do układu New Start?*, „Rzeczpospolita", 17.05.2023, https://www.rp.pl/dyplomacja/art38483571-biden-wyciaga-reke-do-putina-moskwa-wroci-do-układu-new-start

98 *Speech by Foreign Minister Heiko Maas: "Courage to Stand Up for Europe – EuropeUnited"*…,

99 Szerzej patrz: D. Bochen, *Podatek cyfrowy we Francji. USA protestują. „Groźby są bezpodstawne"*, „Money.pl", 28.07.2019, https://www.money.pl/gospodarka/podatek-cyfrowy-we-francji-usa-protestuja-grozby-sa-bezpodstawne-6407343873038465a.html. Por.: M. Strzałkowski, *Niemcy: 2 mln euro kary dla Facebooka*, „Euractiv.pl", 3 lipca 2019, https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/niemcy-2-mln-euro-kary-dla-facebooka/ oraz idem, *Francja wprowadziła 3-proc. podatek dla cyfrowych gigantów*, „Euractiv.pl", 5 lipca 2019, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/francja-wprowadzila-3-proc-podatek-dla-cyfrowych-gigantow/, a także: M. Kucharczyk, *Dodatkowy czas na rozwiązanie sporu Francji i USA ws. podatku cyfrowego*, „Euractiv.pl", 8 stycznia 2020, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/dodatkowy-czas-na-rozwiazanie-sporu-francji-i-usa-ws-podatku-cyfrowego/: A. Kublik, *Francja wprowadza podatek cyfrowy. USA kontrują karnymi clami*, „Wyborcza.biz", 13.07.2020, https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,26122329,francja-wprowadza-podatek-cyfrowy-usa-kontruje-karnymi-clami.html oraz: P. Mazurkiewicz, *Europa kontra Ameryka. To będzie rok wojny o podatek cyfrowy*, „Rzeczpospolita", 12.01.2021, https://cyfrowa.rp.pl/globalne-interesy/art16937581-europa-kontra-ameryka-to-bedzie-rok-wojny-o-podatek-cyfrowy. idem, *To przełom. USA zgodzą się na podatek cyfrowy*, „Rzeczpospolita", 26.02.2021, https://cyfrowa.rp.pl/globalne-interesy/art18226181-to-przelom-usa-zgodza-sie-na-podatek-cyfrowy. Spór zaczął wygasać w 2020 r. i ostatecznie wygasł po utracie władzy przez Trumpa: *Jest wstępne porozumienie w sprawie podatku cyfrowego*, „TVN24 Biznes | Ze świata", 22 stycznia 2020, https://tvn24.pl/biznes/ze-swiata/davos-2020-francja-i-usa-zawarly-wstepne-porozumienie-w-sprawie-podatku-cyfrowego-ra1001696-ls4495262. Patrz też: M. Cedro, Unia czeka na szybki koniec wojny handlowej z Ameryką, „Dziennik. Gazeta Prawna", 21 stycznia 2021, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8073854,unia-czeka-na-szybki-koniec-wojny-handlowej-z-ameryka.html oraz: *Unia czeka na stanowisko Joe Bidena ws. podatku cyfrowego*, PAP, 30.11.2020, https://www.pap.pl/pap-technologie/766332%2Cue-czeka-na-stanowisko-joe-bidena-ws-podatku-cyfrowego.html, a także: *USA osiągnęły porozumienie z Francją, Włochami, Hiszpanią i W. Brytanią ws. podatku cyfrowego*, „Bankier.pl", 21.10.2021, https://www.bankier.pl/wiadomosc/USA-osiagnely-porozumienie-z-Francja-Wlochami-Hiszpania-i-W-Brytania-ws-podatku-cyfrowego-8210225.html. Ta ostatnia informacja świadczy przy tym, że mimo szumnych deklaracji o jedności europejskiej USA posiada zdolność podziału UE i negocjowania porozumień z poszczególnymi jej państwami członkowskimi oddzielnie, a nie z Unią jako blokiem.

podejmie żaden inny podmiot gry międzynarodowej należący do liberalnego świata Zachodu. Lista owych wyzwań, wskazana przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, obejmowała: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom państw członkowskich UE, określenie porządku międzynarodowego w sąsiedztwie UE – na Bałkanach i w bliskiej zagranicy (Syria), łagodzenie i likwidację kryzysów humanitarnych, a także ochronę miejsc pracy w Europie i klimatu oraz globalną cyfryzację.

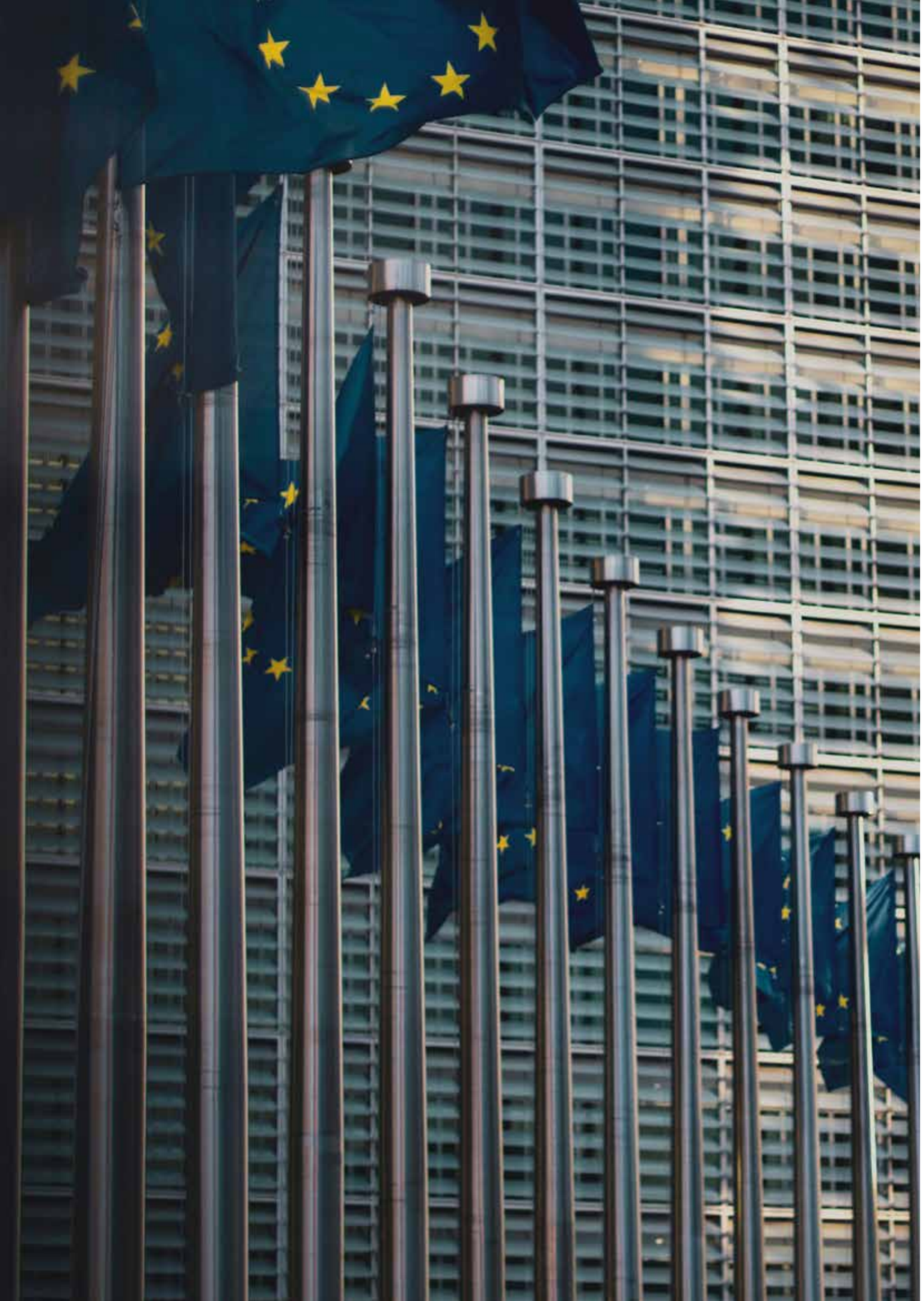
Międzynarodowa rola i charakter działań UE tej z wizji zaprezentowanej przez Junckera, miała być przeciwieństwem „samolubnego unilateralizmu" Stanów Zjednoczonych, a swą aktywność Unia miała opierać na zasadach multilateralizmu, dotrzymywania zawartych porozumień, szczególnie tych, które dotyczą pokoju i bezpieczeństwa, umów handlowych i stabilnych kursów walutowych. W swym przemówieniu Juncker przedstawił multilateralizm jako istotę działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i zdefiniował go nie tylko jako sposób prowadzenia negocjacji, ale przede wszystkim jako wyraz – podkreślanej przez siebie – „współodpowiedzialności Europy za rozwiązanie globalnych problemów". Zastrzegał, przy tym, że „Europa nie może stać się ani fortecą, ani wyspą" i nie może „odwrócić się plecami do świata i tych którzy na nim cierpią". Powinna natomiast „pozostać tolerancyjna i otwarta", bo „świat, w którym żyjemy, należy do wszystkich, a nie do kilku wybranych". Sednem tych górnolotnych wywodów był jednak wniosek, do którego miały prowadzić. Otóż UE, by wypełniać tak nakreślone, stojące przed nią zadania, musi być ściśle zjednoczona. To bowiem jedność państw członkowskich jest niezbędnym warunkiem siły Unii. Jak podkreślał: „Europa jest zbyt mała, żeby pozwolić sobie na podział na połowy lub ćwierci." Mówiąc przy tym o konieczności „zakończenia żenującego spektaklu podzielonej Europy (na pozimnowojenny Wschód i Zachód - P.Ż.G.)", nie doprecyzował, czy chodzi mu o mentalne, a nie tylko formalne przyjęcie państw członkowskich UE, które przystąpiły do niej po w 2004 r. i później, czy też teza ta odnosiła się do Europy jako kontynentu, a nie tylko do samej Unii i miała podkreślać odpowiedzialność tej ostatniej za sąsiedztwo, z jedności z którym miałaby ona czerpać siły do gry politycznej na arenie światowej. Tylko „silna i zjednoczona Unia", co wielokrotnie podkreślał przewodniczący Komisji Europejskiej, może sprostać obecnym wyzwaniom, na które jednocześnie inni aktorzy chcą kształtować odpowiedź w nieakceptowalny dla UE sposób[100].

Wolfgang Ischinger, przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa i były ambasador RFN w Waszyngtonie, w opublikowanej 7 września 2018 r. książce „Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten" („Świat w niebezpieczeństwie: Niemcy i Europa w niepewnych czasach"), postawił tezę o zachodzących we współczesnym świecie głębokich - epokowych zmianach, porównywalnych do tych związanych z rozpadem Związku Sowieckiego. Ich istotą, według Ischingera, jest zanik wzajemnego zaufania w relacjach międzysojuszniczych w świecie transatlantyckim po objęciu urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Donalda Trumpa. Zapominając o wyżej wspomnianym zwrocie antyamerykańskim, dokonanym w polityce niemieckiej już za kanclerstwa Schrödera, Ischinger stwierdził, że to właśnie w związku z prezydenturą Trumpa Niemcy straciły jeden z dwóch głównych filarów swej powojennej polityki zagranicznej, którym (obok integracji europejskiej) była orientacja proatlantycka i ścisłe związki z USA[101].

Jak wynika z wyżej zaprezentowanej analizy stanowisk Niemiec i Francji, dwa główne mocarstwa Unii Europejskiej życzą sobie centralizacji tej organizacji, choć każde z nich z nieco innych powodów i w nieco innym kształcie. Dla Niemiec jest to sposób na budowę swej hegemonii, dla Francji zaś droga do otwarcia sobie możliwości sięgnięcia po zasoby innych państw członkowskich UE (w tym Niemiec) dla wzmocnienia własnych słabnących zdolności radzenia sobie z licznymi problemami. Dla elit obu państw jest to też droga do realizacji lewicowo-liberalnej agendy politycznej i złamania groźby prawicowej „rekonkwisty" unijnej agendy politycznej.

100 J. Dobrowolska-Polak, op.cit., s.8.

101 Ibidem, s.5.



3

NARODZINY BIEŻĄCEGO PROJEKTU CENTRALIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ 2019-2023

Konferencja w sprawie przyszłości Europy - teatr „społecznych konsultacji"

Działania na rzecz powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy zostały zainicjowane przez dopiero kandydującą wówczas na stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej minister obrony RFN Ursulę von der Leyen, która w czerwcu 2019 r. przedstawiła swój program polityczny przewodzenia naczelnej unijnej instytucji administracyjnej. Jego ważną częścią była „demokratyzacja" procesu decyzyjnego w ramach UE. Von der Leyen obiecywała w nim też ujednolicenie systemu podatkowego państw członkowskich Unii Europejskiej w oparciu o zasadę współdecydowania. Dla przeforsowania tego celu deklarowała zamiar wykorzystania systemu głosowania większościowego w Radzie UE. Wskazywała także na konieczność wypracowania wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej oraz obiecała podjęcie starań o przyjęcie zasady kwalifikowanej większości głosów jako systemu decyzyjnego w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE i o utworzenie Europejskiej Unii Obronnej. W tymże ciągu zapowiedzi programowych znalazła się także deklaracja woli powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy, z podkreśleniem jej roli jako forum uczestniczenia obywateli w tworzeniu przyszłości UE. Doświadczenie fiaska zakulisowych ustaleń elit unijnych mocarstw co do nominacji na najwyższe stanowiska w Unii Europejskiej, poczynionych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., które było gorzką pigułką dla Niemiec[102], zapewne skłoniło von der Leyen do umieszczenia w swym programie także zapisu o zamiarze zreformowania systemu kandydatów wiodących (*Spitzenkandidaten*) i ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do tegoż parlamentu. Nie ukrywała przy tym, że oczekuje, iż wnioski z zapowiadanej Konferencji w sprawie przyszłości Europy zmierzać będą właśnie w tym kierunku[103].

Sama koncepcja kandydatów wiodących, silnie forsowana przez dyplomację niemiecką w okresie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego, poniosła wówczas spektakularną klęskę. Na marginesie szczytu G20 w Osace (28-29 VI 2019)[104], w kuluarach którego doszło do spotkania kanclerz Niemiec Angeli Merkel, prezydenta Francji Emmanuela Macrona, premiera Hiszpanii Pedro Sáncheza i premiera Niderlandów Marka Rutte, uzgodniono nazwiska kandydatów na czołowe stanowiska w UE. Wymogły to Niemcy i Francja na pozostałych wyżej wymienionych, wybranych państwach członkowskich UE, działając w Osace w pozatraktatowym składzie i trybie. Stworzono w ten sposób ad hoc nieformalny „dyrektoriat" UE, ale wskutek klęski socjalistów we Francji i SPD w Niemczech w ówczesnych wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie zdołano na jego forum przeforsować przyjętych w Osace ustaleń. Koncepcja Spitzenkandidaten została bowiem odrzucona przez Parlament Europejski, w którym relatywnie zwycięska EPL nie chciała ustąpić miejsca szefa Komisji Europejskiej wskazanemu w Osace przez „dyrektoriat" Fransowi Timmermansowi z S&D[105]. Sama próba przeforsowania koncepcji kandydatów wiodących, jak i zakulisowy tryb podejmowania decyzji w wąskim gronie wybranych państw, działających bez mandatu całej UE, ale roszczących sobie prawo do decydowania o tym kto ma stać na czele jej instytucji centralnych, czyli o jej losie jako całości, wiele mówią zarówno o rzeczywistym przywiązaniu unijnego mainstreamu do prawa traktatowego jak i do demokracji.

System kandydatów wiodących, wprowadzany do mechanizmu politycznego UE na kanwie zmian zasad jej funkcjonowania na mocy traktatu lizbońskiego, jest instrumentem centralizacji Unii Europejskiej. To w owym traktacie dokonano bowiem

102 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Teksty i Komentarze OMP, 1.04.2020, http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego/.

103 U. von der Leyen, *A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, s. 12, 14-15, 18-20. https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

104 O aktywności UE na szczycie w Osace patrz: *Szczyt G-20 w Osace, 28–29 czerwca 2019*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2019/06/28-29/. Por.: M. Strzałkowski, *Europa na szczycie G20 w Osace*, „Euractiv.pl" 28 czerwca 2019, https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/europa-na-szczycie-g20-w-osace/.

105 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Teksty i Komentarze OMP", 1.04.2020, http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego/.

istotnej zmiany procedury wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, powierzając ów wybór Parlamentowi Europejskiemu. Rada Europejska, która dotąd mianowała szefa Komisji Europejskiej, zachowała jedynie prawo do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu kandydatury (art. 17 ust. 7 TUE[106]) na to stanowisko. (Podkreślmy przy tym, że – Rada Europejska to instytucja stricte międzyrządowa, w której reprezentowane są interesy państw członkowskich, a decyzje podejmowane są z reguły – choć nie w omawianym wypadku kandydata na szefa Komisji Europejskiej - na zasadzie jednomyślności.). Ta zmiana procedury wyborczej oznaczała ograniczenie dotychczasowej kompetencji instytucji międzyrządowej - Rady Europejskiej na rzecz instytucji ponadnarodowej - Parlamentu Europejskiego, działającego w oparciu o zasadę większościową. Osłabiono także pozycję państw członkowskich w Radzie Europejskiej poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania jedynie większości kwalifikowanej, a nie jednomyślności przy przedkładaniu kandydatury na szefa Komisji Europejskiej.[107]

Modyfikacja sposobu wyboru szefa Komisji Europejskiej już w 2014 r. doprowadziła do sporu wokół kandydatury Jeana Claude'a Junckera (EPL), konkurującego wówczas o stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej z Martinem Schulzem (S&D). W związku z przewagą w liczbie eurodeputowanych w szeregach EPL nad tymi z S&D wytworzył się naturalny nacisk polityczny i medialny, by urząd ten powierzyć kandydatowi zwycięskiej partii. W ten sposób, mimo zdecydowanego sprzeciwu państw członkowskich (głównie Wielkiej Brytanii i Węgier), wyrażanego na forum Rady Europejskiej, została przeforsowana, kandydatura J.-C. Junckera, a pozycja tego międzyrządowego najwyższego ciała decyzyjnego UE wyraźnie osłabiona na rzecz wspólnotowego Parlamentu Europejskiego. Należy przy tym podkreślić, iż działanie to miało charakter pozatraktatowy i oparte było na presji politycznej i medialnej, a nie na prawie unijnym. Było przy tym sprzeczne z przedstawicielskim charakterem demokracji w systemie politycznym UE, opartej na równoważeniu się czynnika wspólnotowego, reprezentującego bezpośrednio obywateli – tzn. Parlamentu Europejskiego i czynnika międzyrządowego – Rady Europejskiej – gdzie reprezentowane są państwa członkowskie, i której funkcją jest dbanie o realne, a nie tylko deklaratywne odzwierciedlenie decyzji zapadających na poziomie państw narodowych, których instytucje mają o wiele silniejszy mandat demokratyczny otrzymany od obywateli niż instytucje unijne (art. 10 TUE[108]). System kandydatów wiodących jest także sprzeczny z jednoznacznym brzmieniem zapisu o równowadze instytucjonalnej w łonie UE zawartym w wyżej już wspomnianym art. 17 ust. 7 TUE i z zawartą w ust. 3 tegoż artykułu[109] zasadą niezależności członków Komisji Europejskiej[110].

Wyżej wspomniany, toczący się w 2019 r. w oparciu o precedensy z 2014 r. spór o kandydaturę Timmermansa, ostatecznie zakończył się wypromowaniem na kandydatkę EPL na stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen[111]. W tej sytuacji – po rozstrzygnięciu na jej korzyść owego sporu, inicjatywa zwołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy, ogłoszona przez minister obrony RFN, przygotowującej się do funkcji szefowej egzekutywy unijnej i działającej de facto już jako emanacja woli politycznej całego unijnego mainstreamu, została jednoznacznie poparta przez Francję i Niemcy, które wyznaczyły agendę prac konferencji i forsowanych w jej ramach rozwiązań[112]. Zaznaczmy przy tym, że wybór Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej był de facto taktyczną porażką Niemiec. Od czasów Waltera Hallsteina – tzn. od lat 1958-1967, żaden polityk niemiecki nie piastował stanowiska szefa egzekutywy Wspólnot Europejskich czy Unii Europejskiej i trudno przypuścić, by był to skutek słabej pozycji Niemiec w ich systemie instytucjonalnym. Przeciwnie – powierzanie funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej politykom państw małych (Luksemburga, Belgii, Portugalii), pozwalało Niemcom minimalizować koszty polityczne sterowania instytucjami unijnymi „z tylnego fotela" i unikać bezpośredniej odpowiedzialności za ewentualne porażki UE. Rok 2019 położył kres tej praktyce, a Niemcy sięgnęły także po formalne przywództwo unijnych struktur administracyjnych, ale tym samym zmuszone zostały do płacenia kosztów wizerunkowych ich porażek. Trudno wszak o nieskuteczność UE mieć pretensję do Luksemburga czy Portugalii, nawet jeśli to politycy z tych państw stają na czele Komisji Europejskiej, gdy jednak jej przewodniczącą zostaje Niemka, oddzielenie odpowiedzialności państwa, które za nią stoi od jakości polityki UE jest politycznie niemożliwe.

Na jesieni 2019 r. powstał francusko-niemiecki non-paper, którego przesłaniem zasadniczym (obok sugestii technicznych co do organizacji Konferencji w sprawie przyszłości Europy i kierowania nią) było wykazanie konieczności zmian w funkcjonowaniu Unii Europejskiej w kierunku uczynienia jej „bardziej zjednoczoną i suwerenną", i który już w samym swym tytule zawierał niedwuznaczne przesłanie oczekiwania, że zwoływana przyszła konferencja kierować się będzie wytycznymi zawartymi w owym nieformalnym francusko-niemieckim stanowisku odnośnie do pożądanego kierunku ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej. Wskazania w nim zawarte były w jednej części dosyć ogólne – odnoszące się raczej do zagadnień, którymi należało się zająć niż do sposobu ich uregulowania. W tej kategorii wymieniono takie tematy jak: rola UE w świecie, jej bezpieczeństwo i obrona, sąsiedztwo UE, cyfryzacja, zmiany klimatyczne, migracja, walka z nierównościami, „społeczna gospodarka rynkowa" i jej model (prawa socjalne, polityka przemysłowa i innowacyjność, handel, Unia Gospodarcza i Walutowa, konkurencyjność), rządy prawa i wartości europejskie. W dokumencie znalazł się jednak także akapit z bardziej konkretnymi wskazaniami, które ukazane były jako sprawy do rozpatrzenia w pierwszej fazie konferencji, a więc najpilniejsze – do ustalenia do lata 2020 r. Obejmowały one kwestie związane z - jak to określono - „demokratycznym funkcjonowaniem UE", w tym szczególnie te dotyczące wyborów i nominowania kandydatów na kluczowe stanowiska w Unii Europejskiej, w tym ponadnarodowe listy wyborcze i system kandydatów wiodących oraz „sprawy związane z uczestnictwem obywateli w instytucjach i kwestiach unijnych"[113].

Zaprezentowany dokument zawierał określenie struktury organizacyjnej konferencji, obejmującej także przewidziane właśnie w nim „panele obywatelskie", planowany zakres merytoryczny jej obrad, ich ramy czasowe i podstawy ideologiczne projektowanych zmian natury UE, do których miały doprowadzić wnioski z jej prac. Zastosowana w non-paper retoryka wyraźnie wskazuje na polityczno-propagandowy cel konferencji. Niemcy i Francja, budując obraz jej obrad jako szerokich konsultacji obywatelskich, podkreślały: „mocne zaangażowanie obywateli" i ukazywały cały proces jako ruch oddolny (bottom-up)[114].

Wybuch epidemii koronawirusa i związane z nią ograniczenia sanitarne sparaliżowały prace nad reformą centralizacyjną UE i zarysowany we francusko-niemieckim harmonogramie kalendarz działań nie został dokładnie utrzymany, ale się też kompletnie nie załamał. Twórcy non-paper przewidywali rozpoczęcie prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy na luty 2020 r., a jej zakończenie na pierwszą połowę 2022 r.[115] W wyniku COVID-19 opóźnienie otwarcia fazy wstępnej procesu zmiany traktatów wprawdzie wyniosło ponad rok, ale mimo to termin jej zakończenia został dotrzymany, co jest kolejną przesłanką do wnioskowania o polityczno-propagandowym, a nie merytorycznym charakterze prac konferencji.

Tuż przed dotarciem do Europy pandemii koronawirusa kampania polityczno-propagandowa na rzecz zwołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy zaczęła nabierać rozmachu na forum głównych instytucji unijnych. 15 stycznia 2020 r. do prac politycznych, przygotowujących jej zwołanie, włączył się oficjalnie Parlament Europejski, uchwalając obszerną rezolucję, w której zaprezentował swe stanowisko w tej sprawie, udzielając owej inicjatywie pełnego poparcia[116]. Lwia część rezolucji poświęcona była nie zagadnieniom merytorycznym – tzn. odpowiedzi na pytanie co i dlaczego należy zrobić w sensie praktycznym, ale opisowi pożądanego sposobu procedowania konferencji. Charakterystycznym rysem ideologicznym przyjętej rezolucji był położony w niej nacisk na „przyjęcie podejścia oddolnego do bezpośredniego angażowania obywateli w konstruktywny dialog" oraz wezwanie by, „utworzyć stały mechanizm angażowania obywateli w rozważania nad przyszłością Europy."[117] Oba te hasła są (szczególnie w świetle przyjętej potem praktyki funkcjonowania Konferencji w sprawie przyszłości Europy – patrz niżej), z premedytacją budowanym instrumentem omijania w tworzeniu systemu prawnego UE roli państw i rządów narodowych, mających realny mandat demokratyczny i realną odpowiedzialność przed wyborcami i dążeniem do zastąpienia ich „szerokimi konsultacjami społecznymi", pozorującymi proces demokratyczny. Przejście na tego typu teatralny tryb uzyskiwania „mandatu demokratycznego" dla proponowanych zmian traktatowych, znakomicie ułatwia forsowanie koncepcji centralizacji UE. Koncepcja ta zaś, wobec wyżej wspomnianego zaniechania (po wspomnianych doświadczeniach z 2005 r.) we wszystkich państwach członkowskich UE poza Irlandią (zbyt słabą, by powstrzymać cały proces), procedury ratyfikacji traktatów w trybie referendum, może spotkać się z realną i

106 W art. 17, ust. 7 TUE czytamy zaś: „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą. Rada, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji. Są oni wybierani na podstawie sugestii zgłaszanych przez Państwa Członkowskie, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w ustępie 3 akapit drugi i w ustępie 5 akapit drugi. Przewodniczący, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i pozostali członkowie Komisji podlegają kolegialnie zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Na podstawie takiego zatwierdzenia Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiąc większością kwalifikowaną." *Traktat o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL, 7.6.2016, C 202/26.

107 M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy jako kolejny krok w procesie federalizacji UE*, „Ekspertyza Instytutu Zachodniego", nr 2/2021, s. 9-10.

108 Art. 10, TUE brzmi: „1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. 2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. 3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. 4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii." *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/20.

109 Art. 17, ust. TUE 3 brzmi: „Kadencja Komisji wynosi pięć lat. Członkowie Komisji są wybierani ze względu na swe ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana. Komisja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań. Bez uszczerbku dla artykułu 18 ustęp 2, członkowie Komisji nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej. Powstrzymują się oni od podejmowania wszelkich działań niezgodnych z charakterem ich funkcji lub wykonywaniem ich zadań." Ibidem, C 202/26.
W art. 2 TUE czytamy: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn." Ibidem, C 202/17.

110 M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s.10.

111 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego*… . Por.: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s.10.

112 M. Bainczyk, *Przemówienie kanclerza RFN w Parlamencie Europejskim 9.05.2023 r. – geopolityczna i reformowana UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego", Nr 41/2023, 09.05.2023, s.1.

113 *Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines*, s.1-2, https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf. Komentarz w duchu mainstream patrz: *Franco-German drive for EU institutional overhaul by 2022*, "New Europe", November 28, 2019, https://www.neweurope.eu/article/franco-german-drive-for-eu-institutional-reform/

114 Ibidem, s. 1-2. Por. wnioski: M. Bainczyk, P. Tepper, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Wnioski dla Polski*, „Notatka Instytutu Zachodniego", 79/2022, 27.07.2022, s. 1-2.

115 *Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper*…, s. 2.

116 *Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotycząca konferencji w sprawie przyszłości Europy (2019/2990(RSP))*, (2021/C 270/06), P9_TA(2020)0010, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", 7.7.2021, PL, C 270/71-75, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0010.

117 *Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy*…, C 270/72. Por.: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 11-13.

skuteczną opozycją wyłącznie na szczeblu rządów państw członkowskich. „Szerokie" i oddolne" (tzn. organizowane przez kontrolowane i finansowane przez unijny mainstream liczne NGO-sy) „bezpośrednie angażowanie obywateli" ma przełamywać tę opozycję, dając UE pozór działania z „mandatu obywateli" przeciw „partykularnym stanowiskom rządów," którym zawsze można przypisać „nacjonalizm" i „populizm" oraz „rozbijanie europejskiej jedności" – stosownie do potrzeby - czy to w charakterze „amerykańskich koni trojańskich" [118] (o co już w 2008 r. oskarżał Polskę i państwa bałtyckie Vladimir Garkov z administracji Komisji Europejskiej, krytykując je za „zbytnią nieufność" wobec Rosji)[119] czy też „agentów Putina.[120]"

Parlament Europejski w omawianej rezolucji postawił przed Konferencją w sprawie przyszłości Europy cel w postaci: „określenia mocnych stron Unii i obszarów wymagających poprawy, aby zwiększyć zdolność Unii do działania i nadania jej bardziej demokratycznego charakteru"[121]. Proponowany przez Parlament Europejski modus operandi konferencji i zakres zmian systemu unijnego, do których miałaby doprowadzić, oderwane są od zagadnień podstawowych dla rzeczywistego zreformowania UE w kierunku podniesienia jej skuteczności.

Tydzień po rezolucji Parlamentu Europejskiego - 22 stycznia 2020 r. Komisja Europejska opublikowała Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady UE, zatytułowany „Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy"[122], w którym – podobnie jak w rezolucji Parlamentu Europejskiego - wiele miejsca poświęcono podkreśleniu „obywatelskiego charakteru" toczonej debaty o przyszłości UE[123]. Wybuch epidemii COVID-19[124], jak wspomniano, przyhamował jednak postępy uruchamianego procesu politycznego z uwagi na niemożność konferowania w dużych grupach i wznowiono go na szerszą skalę dopiero wiosną następnego roku.

Analiza stanowiska Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej wobec Konferencji w sprawie przyszłości Europy, a w szczególności wobec sposobu jej procedowania i postawionych przed nią celów wiedzie do negatywnych wniosków. W propozycjach obu tych ponadnarodowych instytucji centralnych UE nie zawarto przeglądu polityk unijnych ani wykazu ich mocnych i słabych stron czy też sposobów rzeczywistej poprawy ich efektywności, nie dokonano także analizy tychże polityk pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności. Przegląd taki powinien zaś wieść do uwypuklenia i wzmocnienia kompetencji UE, mających istotne znaczenie dla jakości życia obywateli (np.: rynek wewnętrzy, swobodny przepływ osób, bezpieczeństwo wewnętrzne, ochrona granic zewnętrznych) i ograniczenia aktywności UE w pozostałych dziedzinach z przeznaczeniem zaoszczędzonych w ten sposób sił i środków na rozwiązywanie problemów istniejących w pierwszej grupie zagadnień[125]. Tego jednak nie uczynniono.

Propozycje Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w ogóle nie dotyczyły realnych wyzwań, wobec których stają państwa członkowskie: kryzysu finansowego, kryzysu migracyjnego, kryzysu bezpieczeństwa wewnętrznego powiązanego z kryzysem migracyjnym, kryzysu demograficznego, bezrobocia wśród młodzieży – szczególnie na południowej flance UE, deficytu energetycznego i rosnących cen energii, związanych z unijną polityką klimatyczną, ani tym bardziej zagrożenia rosyjskiego – przed 2022 r. powszechnie ignorowanego przez mainstream unijny.

Określone w dokumentach obu unijnych instytucji ponadnarodowych priorytety konferencji nie były oparte w żadnej mierze na traktatowej metodologii wykonywania przez Unię funkcji prawodawczych, tzn. na celach (art. 3

118 Jako przykład tej retoryki i to w zaostrzonej wersji „amerykańskiego osła trojańskiego" patrz: P. Millar, *Poland the US „Trojan donkey"*, "The Times", 1.06.2003, https://www.thetimes.com/comment/register/article/poland-the-us-trojan-donkey-fb6gnwgmr6z.

119 V. Garkov pisał: "Poland and the Baltic states have so far acted in an anti-European way and (…) these nations do not share common European values. (…) Because of their geography and cultural ties, Poland and the Baltic states could have served as a bridge to Russia, which is an important partner for all of us. Instead, they constantly use the EU to play out their own psychological problems, their inferiority complex and knee-jerk reactions towards Russia. (…) It seems that the Baltic states and Poland, not Germany, are a Trojan horse. They seem to serve the interests of the current US administration more than the interests of Europe." V. Garkov, *Poland and the Baltic states must tone down Russia rhetoric*, "Politico", „October 22, 2008, https://www.politico.eu/article/poland-and-the-baltic-states-must-tone-down-russia-rhetoric/. O reakcji Polski na ten tekst patrz: *„Polska to koń trojański USA w Europie"*, „Dziennik.pl", 27 października 2008, https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/81823.polska-to-kon-trojanski-usa-w-europie.html

120 Jest to obecnie w mediach społecznościowych w Polsce najczęściej stosowana inwektywa pod adresem tych, którzy poddają w wątpliwość sens centralizacyjnych projektów unijnego mainstreamu.

121 *Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy* ..., C 270/72.

122 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy*, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 22.1.2020 r., COM(2020) 27 final, ss. 8, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0027&qid=1581418886102&from=PL.

123 Szczególnie mocno wyeksponowano ten watek w rozdziałach: „3. Tworzenie odpowiedniej przestrzeni dla Europejczyków, którzy chcą zabrać głos" i „5. Podejmowanie działań w związku z opiniami obywateli". Ibidem, s. 3-5 i 7. Patrz też: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 13.

124 O początkach pandemii koronawirusa na obszarze Unii Europejskiej szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska wobec wybuchu epidemii COVID 19*, „Polityka i Bezpieczeństwo", t. IX, 2023, s.11-50.

125 Por. wnioski: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 17-18.

TUE[126]) i kompetencjach/politykach UE (art. 2-6 TFUE[127]). Sposób ich sformułowania wskazuje raczej na to, że zostały one pomyślane przede wszystkim jako nośne hasła polityczne o charakterze socjalistycznym - np. postulat „sprawiedliwości społecznej i równości" – rozumiany jako równe w skali całej UE wynagrodzenie za tę samą lub podobną pracę, równy dostęp do usług publicznych, kulturalnych czy zdrowotnych. Postulat ten ignoruje oczywiste różnice w poziomie rozwoju i zamożności poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskie, których nie da się zniwelować rozporządzeniami czy dyrektywami unijnymi i dlatego trudno odbierać go jako cokolwiek innego, niż zabieg czysto populistyczny, powiązany z demagogiczną narracją o „oddolnej demokratyzacji", mający przyciągać poparcie społeczne dla podawanych w „jednym pakiecie" z nim propozycji centralizacyjnych UE. We wskazanych przez Parlament Europejski i Komisję Europejską priorytetach zalecanych do przyjęcia w trakcie prac konferencji wyraźne jest natomiast dążenie do pozatraktatowego rozszerzania kompetencji obu tych ciał, powiązanego z centralizacją UE. W rezolucji Parlamentu Europejskiego mowa jest np. o „gospodarce i zatrudnieniu, w tym kwestii podatków". Tymczasem w odniesieniu do podatków UE posiada ściśle określone traktatami kompetencje do harmonizacji podatków pośrednich (art. 113 TFUE[128]), innych zaś nie posiada. Podkreślmy przy tym, że suwerenność państw członkowskich w zakresie prawa podatkowego ma kluczowe znaczenie dla istnienia państwa jako takiego i próba jej osłabienia jest uderzeniem w ich fundamenty[129]. Parlamenty narodowe mają wszak swe źródła w dążeniu monarchów do nabycia zdolności nakładania danin przymusowych na swych poddanych bez wywoływania ich buntu. Najbezpieczniejszą metodą zachowania równowagi między potrzebami monarchy (utrzymanie aparatu państwa), a wytrzymałością ludności na kolejne obciążenia podatkowe było zaś powierzenie decyzji w sprawie wielkości owych danin parlamentom złożonym z reprezentantów opodatkowywanej ludności. Ignorowanie tej zasady wiedzie do rewolucji w myśl znanego z amerykańskiej wojny o niepodległość hasła *no taxation without representation*. Reprezentacja obywateli w ciałach decydujących o podatkach musi być jednak rzeczywista, a nie jedynie formalna. Wyborcy muszą czuć silną więź ze swymi reprezentantami w parlamencie i czuć, że mogą wpływać na ich decyzje. Ta sytuacja istnieje na poziomie narodowym, ale już nie na poziomie unijnym. Próba odebrania parlamentom narodowym lwiej części decyzji w kwestiach podatkowych i przekazania jej instytucjom unijnym jest więc najpewniejsza drogą do buntu opodatkowywanych i rozpadu Unii.

126 Art. 3 TUE brzmi:
1. Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. 2. Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. 3. Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy. 4. Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro. 5. W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych. 6. Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach. *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/17.

127 Artykuły 2-6 TFUE składają się na Tytuł I. Kategorie i dziedziny kompetencji Unii i brzmią:
Artykuł 2
1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. 2. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.3. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia na zasadach przewidzianych w niniejszym Traktacie, do których określenia Unia ma kompetencję. 4. Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej. 5. W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. 6. Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny.
Artykuł 3
1. Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa. 2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.
Artykuł 4
1. Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6. 2. Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie. 3. W dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji. 4. W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji.
Artykuł 5
1. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii. W tym celu Rada przyjmuje środki, w szczególności ogólne kierunki tych polityk. Do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, stosuje się postanowienia szczególne. 2. Unia podejmuje środki w celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk. 3. Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych Państw Członkowskich.
Artykuł 6
Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna." *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/50-53.

128 Art. 113 TFUE brzmi: Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji." *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/94

129 Por. wnioski: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 18.

Wszystkie wyżej sformułowane zastrzeżenia i zarzuty co do podstaw prawnych Konferencji w sprawie przyszłości Europy, sposobu jej zwołania i procedowania, jej zadań i celów, jej priorytetów i metod wypracowywania konkluzji nie miały jednak wpływu na unijny mainstream, wiodący do jej zwołania i politycznego wykorzystania.

10 marca 2021 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego David Sassoli, premier Portugalii sprawującej wówczas prezydencję w Radzie UE António Costa i przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen podpisali wspólną deklarację o powołaniu do życia Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Oficjalnie ogłoszonym celem tejże konferencji miało być stworzenie forum dla debaty i dyskusji, „podczas których Europejczycy z każdego zakątka Unii będą wymieniać się pomysłami i pomagać w kształtowaniu przyszłości Europy."[130] Wkrótce potem – 18 marca 2021 r. trzy naczelne instytucje Unii Europejskiej - Parlament Europejski, Rada UE i Komisja Europejska przyjęły Wspólną deklarację dotyczącą Konferencji w sprawie przyszłości Europy[131]. Na podstawie tejże deklaracji opracowane zostały reguły procedowania konferencji (*Rules of procedures*), doprecyzowane potem w kolejnych dokumentach proceduralnych[132]. Prace samej konferencji rozpoczęto niemal bezzwłocznie, gdyż już 24 marca 2021 r[133].

Rzeczywistym celem zwołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy była wola stworzenia kolejnego, tym razem „demokratycznego" impulsu (a raczej jego pozoru) dla dalszej centralizacji UE. Sam pomysł konferencji i sposób jej prac, w ramach których dominujący wpływ na reformę UE miała uzyskać Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz „obywatele UE", przy jednoczesnym maksymalnym ograniczeniu udziału w procesie reformy traktatów unijnych ich dotychczasowych „panów" – tzn. państw członkowskich[134] był głównym zamysłem „taktycznym", kryjącym się za całym przedsięwzięciem zwanym konferencją. O zamiarze stworzenia instrumentu centralizacji UE, a nie narzędzia rzeczywistych konsultacji społecznych, świadczą także z góry przyjęte propozycje zmian ustrojowych: 1) umocnienie roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w systemie polityczno-instytucjonalnym UE poprzez niezgodne z traktatami ograniczenie wpływu Rady Europejskiej na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 7 TUE[135]) w drodze forsowania systemu kandydatów wiodących (Spitzenkanditatsystem); 2) reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego poprzez wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych; 3) dalsze rozszerzanie kompetencji UE w zakresie polityki społecznej i polityki podatkowej; 4) realizacja agendy ideologicznej mainstreamu – tzn. przyznanie UE kompetencji w zakresie „promowania wartości", a więc utrwalanie jej pozatraktatowych uprawnień wyprowadzonych na podstawie poszerzającej interpretacji art. 2 TUE[136] (np. poprzez definiowanie pojęcia mniejszości na podstawie kryterium wciąż rosnącej listy rozmaitych odmian orientacji seksualnej i dążenia do zastąpienia pojęcia równości kobiet i mężczyzn pojęciem równości płci oddawanej terminem *gender*, a także poprzez rozciąganie pojęcia praw człowieka czy to na prawo do aborcji ukrywanej pod terminem *zdrowia reprodukcyjnego*, czy też na prawo do wyboru „miejsca do życia" przez imigrantów przybywających do Europy bez żadnej kontroli). Całość, mimo propagandowego prezentowania jej opinii publicznej jako wyrazu głębokiej demokratyzacji debaty nad przyszłością UE, w istocie stanowiła jak słusznie zauważa M. Bainczyk „Niedemokratyczny «Impuls dla europejskiej demokracji»"[137].

Tak skonstruowana i ideologicznie zaprogramowana Konferencja w sprawie przyszłości Europy - ciało liczące 800 osób, powołane, uformowane i kontrolowane przez unijny mainstream, pozorowało jedynie debatę polityczną. 19 kwietnia 2021 r. uruchomiono nawet specjalną platformę cyfrową[138] i zaproszono wszystkich obywateli Unii Europejskiej do dzielenia się za jej pomocą uwagami na temat pożądanych kierunków reformy UE[139]. Na platformie tej tak indywidualni obywatele UE, jak i organizacje pozarządowe, mogli zgłaszać swoje pomysły, dotyczące pożądanych reform Unii, informować o wydarzeniach związanych z prowadzoną na ten temat debatą oraz komentować i popierać pomysły innych. Wszystkie wpisy były tłumaczone na każdy z języków urzędowych UE, co ułatwiało wymianę poglądów niezależnie od języka wpisu. Rzeczona platforma miała być głównym forum debaty w ramach całej konferencji, a to ze względu na okres pandemii i wciąż obowiązujące restrykcje sanitarne. Po początkowym zainteresowaniu tym forum jego popularność zaczęła jednak spadać i w efekcie platforma cyfrowa nie przyciągnęła oczekiwanej liczby aktywnych użytkowników. Podejmowane przez jej zarząd wysiłki na rzecz zmiany tej sytuacji zakończyły się niepowodzeniem. Strona internetowa platformy była wprawdzie odwiedzana, ale interakcja między internautami wygasała. Wadą platformy był również brak konieczności wpisywania kraju pochodzenia i/lub zamieszkania i brak blokady ograniczającej możliwość umieszczania na niej wpisów przez osoby i podmioty spoza Unii Europejskiej. Jako wpisy dokonane spoza UE można wprawdzie zakwalifikować z całą pewnością jedynie 1,4% wszystkich wpisów – tzn. te, których autorzy zadeklarowali miejsce zamieszkania i nie była nim Unia Europejska, ale w rezultacie wyżej wskazanych słabości technicznych aż 26,9% wszystkich wpisów na platformie budzi wątpliwości, gdyż mogło pochodzić spoza UE (Ich autorzy nie podali miejsca zamieszkania i/lub pochodzenia)[140].

Na podstawie wpisów dokonywanych na rzeczonej platformie cyfrowej, wynajęta przez UE prywatna firma Kantar Public[141], zajmująca się badaniem opinii publicznej, trendów społecznych oraz dynamiki gospodarczej, stworzyła raporty oraz zdefiniowała główne nurty dyskusji. Treść rzeczonych raportów nie była jednak stworzona na podstawie popularności pomysłów zawartych w badanych wpisach, umieszczonych na platformie cyfrowej, liczby dołączonych do nich komentarzy lub „polubień". Pomysły i rekomendacje zawarte w raportach były bowiem wybierane na podstawie kryterium jakościowego. Zespół przygotowujący raport analizował wpisy z platformy oraz wyniki wydarzeń organizowanych na szczeblu narodowym, wybierając w sposób uznaniowy te, które „wnosiły do dyskusji nowe impulsy". Dawało to autorom raportów nieograniczoną możliwość dowolnego wybierania treści z analizowanych materiałów, bez względu na ich wysoką czy też niską popularność wśród użytkowników platformy.

Raporty oraz ich skrótowe wersje zostały opublikowane online i jednocześnie przekazane ekspertom oraz uczestnikom Europejskich Paneli Obywatelskich[142]. Utworzono cztery takie grupy dyskusyjne. Panel 1 poświęcony był debacie na temat – jak to ujęto - silniejszej gospodarki, sprawiedliwości społecznej, miejsc pracy, edukacji, młodzieży, kultury, sportu i transformacji cyfrowej; Panel 2 – dotyczył: demokracji europejskiej, wartości, prawa, praworządności i bezpieczeństwa; Panel 3 - zmian klimatu, środowiska i zdrowia; zaś Panel 4 - roli Unii Europejskiej w świecie i migracji[143]. Do paneli tych zaproszono przez telefon 800 losowo wybranych obywateli UE (po 200 osób do każdego panelu). Zostali oni wyznaczeni i zwerbowani przez prywatną firmę (Kantar SA), nie na podstawie dążenia do reprezentatywnego odzwierciedlenia pełnego spektrum światopoglądowego istniejącego wśród obywateli UE, ale na bazie wytycznych unijnych, nakazujących proporcjonalne i socjodemograficzne zróżnicowanie uczestników, uwzględnienie proporcji obu płci i zagwarantowanie udziału młodzieży (tzn. obywateli w wieku 16-25 lat) na poziomie jednej trzeciej całkowitej liczby osób wyselekcjonowanych do zasiadania w panelach. Tak wysoki udział procentowy owej najmłodszej grupy wiekowej nie odpowiada proporcjom istniejącym w starzejących się gwałtownie społeczeństwach państw członkowskich UE[144]. Przyjęty dla młodzieżowych uczestników paneli wyjątkowo niski wiek (jego dolna granica – 16 lat - na co warto zwrócić uwagę, określona została poniżej wieku wyborczego), jak można podejrzewać, wynikał z nadziei unijnego mainstreamu na łatwiejsze zmanipulowanie młodych, niedoświadczonych ludzi, z natury podatnych na przyjmowanie idealistycznego i uproszczonego obrazu rzeczywistości. (Notabene, działająca poza panelami, wyżej wspomniana internetowa formuła podstawowego forum debaty – tzn. platforma cyfrowa, samym swym charakterem technicznym także promowała ponad proporcjonalny udział w konferencji ludzi młodych, lepiej posługujących się tym instrumentem komunikacji). Liczbę uczestników paneli z każdego państwa członkowskiego wyliczono natomiast na podstawie proporcji wynikających z liczby przysługujących danemu państwu mandatów w Parlamencie Europejskim, co oczywiście uprzywilejowywało państwa duże i ludne w tym przede wszystkim dwa największe z nich – tzn. Niemcy i Francję. W każdym panelu uczestniczyli także eksperci. Ich formalnym zadaniem było wspieranie obywateli swą wiedzą w danym obszarze merytorycznym i sprawdzanie faktów, których weryfikacja byłaby niezbędna dla postępu dyskusji. Sposób powoływania ekspertów nie był przejrzysty, a ich rola w panelach była w praktyce większa niż oficjalnie zarysowana. To eksperci kierowali bowiem dyskusją, w oparciu o wcześniej przygotowane „mapy myśli" oraz raporty sporządzone w wyżej opisany arbitralny sposób na podstawie

130 *Podpisanie wspólnej deklaracji o konferencji w sprawie przyszłości Europy*, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy – kalendarium*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/timeline-conference-on-the-future-of-europe/. Tekst deklaracji patrz: *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe Engaging with Citizens for Democracy– Building a more resilient Europe*, Council of the European Union, Brussels, 5 March 2021, (OR. en), 6796/21, AG 16, INST 80, s. 1-5, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf.

131 *Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zaangażowanie we współpracę z obywatelami na rzecz demokracji - Budowanie odporniejszej Europy*, (2021/C 91 I/01), „Dziennik Ustaw Unii Europejskiej", 18 marca 2021, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wspolna-deklaracja-parlamentu-europejskiego-rady-i-komisji-europejskiej-69422983.

132 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 2.

133 *Work begins on the Conference on the Future of Europe*, European Commission, Press Corner, Statement, Brussels, March 24 March 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_1401.

134 Termin „panowie traktatów" (niem. *Herren der Verträge*) w odniesieniu do państw członkowskich UE został po raz pierwszy użyty w orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego. Szerzej patrz: P. Windolf, *Wer ist Schiedsrichter in der Europäischen Union? Der Konflikt zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht*, [w:] M. Bach (red.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Wiesbaden 2000, s. 45–46.

135 Art. 17, ust. 7 TUE patrz wyżej przypis

136 W art. 2 TUE czytamy: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn." *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/17.

137 M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 19.

138 Link do platformy patrz: https://wayback.archive-it.org/12090/20230418091815/https:/futureu.europa.eu/. Szerzej – prezentacja platformy w ujęciu UE patrz: *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*, May 2022, s. 11-14.

139 *Conference on the Future of Europe: launch of the multilingual digital platform*, Press Releases AFCO,19-04-2021, News European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210414IPR02003/conference-on-the-future-of-europe-launch-of-the-multilingual-digital-platform.

140 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 2-3.

141 Kantar Public - podstawowe informacje patrz: *Kantar Public co to jest? Kluczowe informacje i rola w Polsce*, transglobal.pl, https://tnsglobal.pl/kantar-public-co-to-jest-kluczowe-informacje-i-rola-w-polsce/.

142 Szerzej prezentacja owych paneli w ujęciu Unii Europejskiej patrz: *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*…, s. 15-22.

143 *European democracy / Values and rights, rule of law, security Citizens' recommendations and the EU context:*
Panel 2 of the Conference on the Future of Europe, Study EPRS - European Parliamentary Research Service with the Directorates-General for Internal Polices (IPOL) and External Policies (EXPO), PE 698.928 – February 2022, s. I, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698928/EPRS_STU(2022)698928_EN.pdf.

144 Nawet poszerzając przedział wiekowy młodzieży do widełek 15-29 lat otrzymujemy grupę stanowiącą zaledwie 16,3% całej populacji UE. M. Gołębiowska, *Nie pierwszej młodości. Młodzi ludzie w Europie Środkowej*, „Komentarz IEŚ", nr 725 (237/2022), 16.11.2022, s. 1, https://ies.lublin.pl/komentarze/nie-pierwszej-mlodosci-mlodzi-ludzie-w-europie-srodkowej/.

wpisów dokonywanych przez użytkowników cyfrowej platformy internetowej[145].

W odniesieniu do zasad wyłaniania uczestników paneli najbardziej kontrowersyjne jest jednak przede wszystkim powierzenie tego zadania prywatnej firmie oraz niedemokratyczny lecz losowy sposób ich rekrutacji, oparty na wyżej wymienionych kryteriach, nie zaś na wyborze w drodze głosowania reprezentantów równych sobie obywateli.

Obok czterech głównych paneli „centralnych" powstało także sześć paneli narodowych, zorganizowanych z inspiracji i przy logistycznym wsparciu rządów niektórych państw członkowskich UE. Pierwszy z nich obradował w październiku 2021 r. w Belgii z udziałem 50 losowo wybranych Belgów, drugi w styczniu 2022 r. Niemczech z udziałem 100 podobnie wyselekcjonowanych obywateli RFN. We Francji Ministerstwo Europy i Spraw Zagranicznych (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères) przy wsparciu tzw. ministra delegowanego przy premierze odpowiedzialnego za kontakty rządu z parlamentem i za partycypację obywateli[146] zorganizowało we wrześniu i na początku października 2021 r. aż 18 „paneli obywatelskich", tak w regionach metropolitarnych, jak i departamentach zamorskich. W każdym z tych paneli uczestniczyło od 30 do 50 obywateli francuskich, co w sumie dało liczbę ponad 700 osób. Dodatkowo w dniach 16-17 października 2021 r. zorganizowano w Paryżu zjazd reprezentantów poszczególnych paneli.

We Włoszech „panel obywatelski" zorganizowany został ze wsparciem rządu włoskiego w marcu 2022 r. Uczestniczyło w nim 55 obywateli włoskich wybranych losowo z uwzględnieniem kryterium płci (gender), wieku, pochodzenia społecznego, miejsca zamieszkania i statusu zawodowego, a zatem też w oparciu o mechanizm nie odpowiadający regułom demokracji.

Na Litwie do podobnie zorganizowanego panelu doszło w styczniu 2022 r. wskutek inicjatywy litewskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wzięło w nim udział wybranych losowo z różnych grup społecznych i regionów kraju 25 obywateli litewskich w wieku 18-25 lat.

W Niderlandach w styczniu i w październiku 2021 r., wskutek zorganizowania debaty online w panelu wzięło udział aż 4 tys. osób[147].

Liczne imprezy towarzyszące obradom konferencji, zwane w jej terminologii eventami, zorganizowano zarówno na poziomie unijnym (w tym osobny – szczególnie wyróżniony event młodzieżowy), jak i we wszystkich 27 państwach członkowskich UE[148].

Polska nie zorganizowała osobnego panelu narodowego, natomiast w zakresie aktywności jej obywateli na wyżej wspomnianej platformie cyfrowej, będącej głównym forum debaty konferencyjnej, wyróżniała się wśród państw członkowskich UE najniższą liczbą zgłoszonych pomysłów, wydarzeń oraz komentarzy przypadających na 1 mln mieszkańców. Było ich tylko 26 (dla porównania wskaźnik ten dla Węgier wynosił 279, dla Niemiec – 83, dla Czech – 73, dla Francji – 62, a dla Słowacji – 46)[149]. Udział obywateli UE w pracach konferencji, mimo iż szeroko nagłaśniany w publikowanych przez UE związanych z nią materiałach, w istocie był statystycznie nieistotny w stosunku do ogólnej liczby ludności Unii. Polityczny cel konferencji w odniesieniu do opinii publicznej w państwach członkowskich UE, a w szczególności w odniesieniu do polskiej opinii publicznej, nie został zatem osiągnięty. Zajmując skrajne pozycje w rankingu aktywności obywateli w ramach konferencji – Węgry – pierwszą, a Polska ostatnią, oba wymienione kraje, w owym okresie skonfliktowane z mainstreamem unijnym, pokazywały, że spory ich rządów z Brukselą nie były czynnikiem rozstrzygającym o skali zainteresowania obywateli „debatą" na owym forum, której odziaływanie było zresztą w obu wypadkach marginalne.

Powołane do tego typu działań organy władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej nie dokonały krytycznej oceny zwołania, procedowania i osiągniętych rezultatów Konferencji w sprawie przyszłości Europy, a tym samym pozwoliły na umocnienie przez mainstream unijny narracji mającej na celu dalszą centralizację kompetencji na poziomie instytucji centralnych UE. Bierności państwa polskiego w tym zakresie towarzyszyła wyżej wzmiankowana bierność innych podmiotów i organizacji działających w Polsce, co kontrastowało z sytuacją na Węgrzech[150].

Wobec braku jakichkolwiek innych niż uznaniowe kryteriów i procedur przyjmowania lub odrzucania zgłaszanych na platformie cyfrowej sugestii obywatelskich, trudno potraktować fakt jej utworzenia jako cokolwiek innego niż posunięcie wyłącznie wizerunkowe. Podobnie można ocenić pracę w panelach – tak centralnych, jak i narodowych, których uczestnicy stanowili zresztą znikomy procent osób aktywnych w ramach całej konferencji we wszystkich formach jej procedowania. W sumie aktywnymi uczestnikami działań w

145 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 3.

146 W strukturze rządu Republiki Francuskiej obok ministrów stojących na czele poszczególnych resortów powoływani są wedle woli premiera tzw. ministrowie delegowani. Do organizacji paneli narodowych we Francji zaangażowany był taki właśnie minister, noszący oficjalny tytuł: ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. W latach 2020-2022 był nim Marc Fesneau. *Marc Fesneau*, Gouvernement, La site officiel du Gouvernment, info.gouv fr, https://www.info.gouv.fr/personnalite/marc-fesneau.

147 Wykaz i omówienie paneli narodowych patrz: *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*…, s. 22-25.

148 Wykaz i omówienie eventów patrz: ibidem, s. 26-33.

149 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 3.

150 Ibidem, s.4.

ramach owego ciała stało się około 50 000 osób, czyli zaledwie 0,017% całej dorosłej ludności Unii, a w sesji plenarnej zamykającej obrady tego gremium brało udział jedynie 108 osób niepowiązanych z instytucjami unijnymi. 337 pozostałych uczestników owej sesji reprezentowało instytucje unijne oraz organizacje bezpośrednio lub pośrednio związane z UE, względnie było politykami. Wszyscy uczestnicy zamykającej konferencję sesji plenarnej (siódmej z kolei – cała konferencja obejmowała bowiem w sumie siedem sesji plenarnych)[151] zostali podzieleni na grupy robocze, w ramach których dyskutowano pomysły i rekomendacje wypracowane wcześniej na forum wyżej opisanych „Europejskich Paneli Obywatelskich". Brak jasnych procedur dyskusji w owych grupach (np. brak głosowania jako metody wyłaniania pomysłów, a nie jedynie ich odrzucania lub przyjmowania w drodze względnego konsensusu) utrudniał procedowanie. Uczestnicy tych debat skarżyli się na dokonywane przez prowadzących dyskusję arbitralne zmiany w treściach omawianych w ramach kolejnych spotkań. Zdarzało się wyjmowanie opinii grupy z kontekstu oraz dodawanie lub usuwanie tekstu przyjmowanych zapisów bez zgody uczestników. Znamienne jest też to, że ostateczny kształt raportu z prac konferencji, z rekomendacjami uzgodnionymi w trakcie paneli, zredagował zarząd złożony z reprezentantów Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady UE, czyniąc to oczywiście stosownie do swego uznania i swych potrzeb politycznych[152].

Zwołanie Konferencji w sprawie przyszłości Europy było próbą wmontowania w system polityczny UE pozoru „demokracji bezpośredniej", w ramach której spreparowany przez instytucje unijne i wiodące mocarstwa UE „demos europejski" miano przeciwstawić państwom – obrońcom „partykularnych interesów narodowych" wbrew „wspólnemu interesowi europejskiemu". Zamiar realizacji demokracji bezpośredniej w UE, po głębszej analizie, musi jednak prowadzić do wniosku o jego kuriozalnym charakterze. Najwyraźniej widać to na przykładzie organizacji „agor obywatelskich". Na tych forach debaty, zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego, obywateli danego państwa miały reprezentować osoby, wybrane „losowo przez niezależne instytucje". Nietrudno dostrzec, że taka propozycja ma charakter całkowicie niedemokratyczny. Łamie zarówno zasadę proporcjonalności reprezentacji (np. trzy osoby miałyby reprezentować Słowację, a cztery osoby Polskę), jak i zasadę wolnego wyboru swych reprezentantów przez obywateli, którzy powierzają zadanie reprezentowania ich w ciałach przedstawicielskich osobom obdarzanym przez nich zaufaniem, stosownie do ich poglądów i programów politycznych, a nie wylosowanym przypadkowo – wszak wybór losowy w żaden sposób nie realizuje zasad demokracji. Wymóg „odzwierciedlenia różnorodności społeczeństwa" – wyżej wspomniany – stawia pytanie o kryteria owej różnorodności [rasowe, klasowe, etniczne, religijne, zawodowe, wiekowe, miejsca zamieszkania i jego charakteru (wieś, małe, średnie, duże miasto), genderowe, polityczne (według poglądów - lewicowych, prawicowych, centrowych – ze wszystkimi ich odmianami)] – kto i na jakiej podstawie miał je określać i uznać, że ową różnorodność zapewnia ten, a nie inny zestaw kryteriów. Nie określono, kto ma sporządzić „listy wyborcze", z których losowano by „reprezentantów" i jakie „niezależne instytucje" mają przeprowadzać wybór spośród owych „kandydatów"[153].

Konferencja w sprawie przyszłości Europy pomyślana była w istocie jako quasi-konwent europejski. Ten ostatni notabene zwany także Konwentem w sprawie przyszłości Europy, jest jednak w istocie konferencją międzynarodową, w której biorą udział instytucje państwowe, i w ramach której państwa członkowskie wypracowują w drodze negocjacji nowy kształt traktatów podstawowych UE. Konferencja będąca przedmiotem niniejszej analizy miała zaś być czymś w rodzaju „konwentu obywatelskiego", a nie konwentu międzypaństwowego, jej celem jednak, tak jak dwóch poprzednich konwentów europejskich – pierwszego z roku 1999, który przygotował Kartę praw podstawowych UE[154] i drugiego z lat 2001-2003, który wypracował traktat ustanawiający Konstytucje dla Europy[155], była centralizacja UE. Po fiasku referendalnym traktatu konstytucyjnego, traktat z Lizbony został jednak wynegocjowany w tradycyjny – międzyrządowy sposób, bez odwoływania się do „głosu obywateli", ten bowiem wybrzmiał wyraźnie, tyle, że był głosem sprzeciwu wobec pogłębiania integracji europejskiej. Ani Parlament Europejski, ani Komisja Europejska, zajmując stanowisko wobec projektu zwołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy, nie nawiązywały bezpośrednio do tradycji konwentów. W trakcie przygotowań do niej nie zadeklarowano też w wyraźny sposób, iż celem konferencji ma być zmiana traktatów. Cel ten można było jednak bez ryzyka błędu wywnioskować z merytorycznego zakresu planowanej debaty konferencyjnej na temat niezbędnych zmian w funkcjonowaniu UE. Zmiany te zaś, w świetle obowiązujących traktatów, musiałyby być przeprowadzane w drodze zmiany owych traktatów. Procedura przeprowadzenia takiej operacji opisana jest zaś precyzyjnie w art. 48 ust. 2 i 6 TUE. Tam zaś zapisano, że propozycje zmian traktatów mogą

151 I sesja (inauguracyjna) miała miejsce 19 czerwca 2021 r., II - odbyła się w dniach 22-23 października 2021 r., III – 21-22 stycznia 2022 r., IV – 11-12 marca 2022 r., V – 25-26 marca 2022 r., VI 8-9 kwietnia 2022 r. i VII – 29-30 kwietnia 2022 r. *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*…, s. 37-38.

152 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 3. Por.: M. Bainczyk, *Zakres zmian traktatów proponowanych przez Parlament Europejski w celu utworzenia państwa Europejskiego*, „Notatka Instytutu Zachodniego", Nr 34/2023, 31.03.2023, s. 1.

153 Por. wnioski: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 15.

154 Szerzej patrz: A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy", nr 2(85), 2008, s. 25-39.

155 Szerzej patrz: C. Mik, (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, ss. 654.

przedstawić rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski i Komisja[156], nie wspominano zaś o żadnych „gremiach społeczeństwa obywatelskiego" ani tym bardziej o procedurze ich wyłaniania. W art. 48 ust. 3 zapisano zaś, że jeśli Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją zadecyduje zwykłą większością głosów o rozpatrzeniu propozycji zmian w traktatach, wówczas „przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich przewidzianej w ustępie 4"[157]. W świetle owych zapisów traktatowych Konferencja w sprawie przyszłości Europy miała charakter pozatraktatowy tak ze względu na jej cel, sposób powołania, procedury funkcjonowania, jak i wypracowywania konkluzji[158].

Mimo wszystkich wyżej opisanych cech konferencji, świadczących o jej „teatralnym" charakterze, wydarzenie to wciąż jest szeroko propagowane przez instytucje Unii Europejskiej i dominujące w niej siły polityczne jako dowód powszechnego poparcia Europejczyków dla projektu głębokich reform systemu politycznego UE w kierunku jego centralizacji[159] (oczywiście zwanej „wzmacnianiem UE" lub „pogłębieniem integracji"). Potwierdza to tezę o tym, że rzeczywistym zadaniem konferencji było danie pozoru szerokich konsultacji społecznych, a zatem mandatu quasi-demokratycznego dla z góry przyjętego projektu, wypracowanego w łonie elit politycznych wiodących mocarstw UE – tzn. Niemiec i Francji. „Propozycje obywatelskie" wpisywały się całkowicie w plany forsowane przez dominujące w Unii siły polityczne[160] z jedną drobną różnicą – brak było wśród nich pomysłu wmontowania w system nominacji najwyższych urzędników unijnych niemieckiej koncepcji głównych kandydatów (niem. Spitzenkandidaten), która jednak i tak znalazła się w propozycjach konferencji[161]. Różnica ta nie uchyla jednak generalnego wniosku, iż wszystkie zmiany traktatów zaproponowane we wnioskach Konferencji w sprawie przyszłości Europy zostały jej narzucone przez wcześniejsze porozumienie elit dwóch głównych mocarstw UE, a konkluzje zawarte w jej dokumencie końcowym, przedstawione 9 maja 2022 r., w wielu przypadkach były kalką propozycji niemiecko-francuskich[162].

Ze względu na propagandowy charakter całej idei Konferencji w sprawie przyszłości Europy na uwagę zasługuje dobór terminu ogłoszenia wyników jej obrad. Trudno uznać go za przypadkowy i wynikający z postępu prac, które wówczas „znalazły swój szczęśliwy finał". Wszystko wskazuje na to, że zadbano o symboliczny wymiar tego wydarzenia. 9 maja to bowiem oficjalny „Dzień Europy" – rocznica przedstawienia Planu Schumana (9 V 1950) czyli planu powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – faktu, który legł u fundamentów całego procesu integracji europejskiej.

Pierwsza połowa roku 2022 – gdy na forum Unii Europejskiej formalnie „wyciągano wnioski" z prac konferencji, była – co też warto zauważyć - okresem sprawowania przez Francję prezydencji w Radzie UE, co było niewątpliwie okolicznością sprzyjającą forsowaniu centralizacyjnych projektów niemiecko-francuskiego tandemu, generalnie zgodnie działającego w tym zakresie, mimo rozmaitych różnic między Berlinem a Paryżem na innych polach[163].

Jeszcze przed zakończeniem prac konferencji Parlament Europejski w specjalnej rezolucji z 4 maja 2022 r. udzielił poparcia jej częściowo już opracowanym w ramach dziewięciu grup roboczych wnioskom, zmierzającym do forsowania centralizacji UE[164]. Rezolucja ta ma kluczowe znaczenie dla oceny znaczenia całej Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Parlament Europejski odwołał się w niej bezpośrednio do postulatów zawartych w wyżej wspomnianym dokumencie końcowym konferencji z 9 maja 2022 r. Obejmują one 49 propozycji i 326 środków. Wyrażone miesiąc później w osobnej rezolucji z 9 czerwca (patrz niżej) stanowisko Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do przyjętych przezeń propozycji zmian traktatowych nie było jednak pokłosiem wniosków płynących z omawianej konferencji – tzn. nie wynikało z wykorzystania jej prac. Wszystko wskazuje na to, że przygotowane było wcześniej z pełną świadomością, do jakich konkluzji i rekomendacji doprowadzi owa ściśle kontrolowana przez elity unijne i przez nie wyreżyserowana „obywatelska debata". Tezę tę potwierdzają:

156 *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/42.

157 Ibidem.

158 Por. wnioski: M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 16-17.

159 Ida, *Zakres zmian traktatów*…, s. 1.

160 Całość rekomendacji patrz: *European democracy / Values and rights, rule of law, security Citizens' recommendations and the EU context*…, ss. 46.

161 S. Kotanidis, *Spitzenkandidaten or the lead candidate process Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, Study EPRS - European Parliamentary Research Service, s. 60.

162 Por. wnioski: M. Bainczyk, *Raport francusko-niemieckiej grupy roboczej w sprawie reformy instytucjonalnej UE*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 5/2023, 02.11.2023, s. 4.

163 Szerzej o stanie stosunków niemiecko-francuskich w tym okresie patrz: P. Andrzejewski, K. Janoś, A. Kałabunowska, W. Ostant, J. Schulz, *Niemcy – Francja: pola kompromisów w okresie prezydencji Francji w Radzie UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 18/2022, 04.02.2021, s. 1-5.

164 *European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe*, European Parliament, Procedure (2022/2648(RSP)), 04.05.2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html.

- bardzo szeroki zakres merytoryczny propozycji i środków wskazanych we wnioskach z końcowej sesji plenarnej konferencji oraz bardzo ogólny sposób ich sformułowania;
- uwzględnienie w rezolucji Parlamentu Europejskiego tylko ośmiu z ponad 300 propozycji rzeczonej konferencji plenarnej;
- bardzo krótki przedział czasowy pomiędzy przedstawieniem konkluzji Konferencji w sprawie przyszłości Europy (9 V 2022) a uchwaleniem propozycji Parlamentu Europejskiego w sprawie zmian traktatów (9 VI 2022).

Jak słusznie zauważają ekspertki Instytutu Zachodniego Magdalena Bainczyk i Patrycja Tepper – „W ciągu jednego miesiąca nie jest możliwe dokonanie wyboru i przełożenia bardzo ogólnych «życzeń» zwyczajnych obywateli UE na język przepisów prawa traktatowego UE". Ponadto Parlament Europejski w swej rezolucji, niejako kontynuując modus operandi moderatorów dyskusji prowadzonej w ramach konferencji, w najzupełniej arbitralny sposób dokonał wyboru z opracowanych w jej ramach propozycji tych zagadnień, które według niego powinny być przedmiotem zmian traktatowych. Nie zaskakuje przy tym fakt, że wszystkie wybrane przez Parlament Europejski propozycje owych zmian wiodą do rozszerzenia zakresu kompetencji UE kosztem państw członkowskich oraz do wzmocnienia instytucji ponadnarodowych, zwłaszcza samego Parlamentu Europejskiego. W przyjętej rezolucji z 9 czerwca 2022 r. nie uwzględniono natomiast w ogóle propozycji, które ograniczają centralizację władzy w UE[165].

Konferencja, sposób jej przeprowadzenia i wykorzystania owoców jej prac budzą więc liczne, głębokie i uzasadnione zastrzeżenia prawno-ustrojowe. Poza Niemcami i Francją, których plan polityczny realizowała, nie była ona – jak długo obradowała - przedmiotem większego zainteresowania pozostałych państw członkowskich – przynajmniej nie w widocznej formie podejmowanych przez nie publicznie aktów politycznych. Zorganizowanie w sześciu z nich – w tym w obu wymienionych mocarstwach unijnego rdzenia – inicjatorach całego procesu (na – przypomnijmy to – 27 wszystkich państw członkowskich UE) wyżej opisanych paneli narodowych, nie zmienia tej generalnej oceny.

Inicjatywa powołania konferencji i polityczny cel jej działań zostały wyznaczone przez rządy z Berlina i Paryża, zaś organizacja, przebieg oraz wynik jej prac były w sensie operacyjnym sformatowane przez ponadnarodowe instytucje unijne – Komisję Europejską i Parlament Europejski - w interesie tychże instytucji i z udziałem dwóch powiązanych ze sobą firm prywatnych Kantar Public i Kantar SA, wynajętych i „zadaniowanych" przez owe instytucje UE - stosownie do tychże instytucji potrzeb politycznych. Udział zwykłych obywateli Unii Europejskiej w pracach konferencji był w stosunku do osób posiadających pełnię praw wyborczych w UE proporcjonalnie niewielki. Sposób wyłaniania „obywatelskich" uczestników omawianego forum przez Kantar SA nie spełniał żadnych kryteriów demokratycznych w zakresie swobodnego ścierania się poglądów reprezentowanych przez rozmaite odłamy obywateli, rywalizujące o przeforsowanie własnego programu. Z kolei wnioski z raportów z prac konferencji, przygotowane przez Kantar Public, na podstawie wpisów na platformie, przy zastosowaniu arbitralnie określanego „kryterium jakościowego", a nie ilościowego, mogą być, ze względu na zbyt duży zakres kompetencji jaki otrzymała firma Kantar, zasadnie kwestionowane jako niereprezentatywne – tzn. nie odzwierciedlające demokratycznego rozkładu sił i poglądów politycznych wśród obywateli UE[166].

Sam pomysł powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy może też być przekonująco podważany jako nie mający umocowania w systemie prawnym Unii Europejskiej. Państwa członkowskie UE, jako jedyni „panowie traktatów" – tzn. podmioty uprawnione do ich zmiany, w artykule 48 TUE nie zawarły bowiem żadnych zapisów, które można by interpretować jako podstawę prawną funkcjonowania „konferencji obywateli UE" – i jej udziału w procesie modyfikacji praw podstawowych UE (TUE i TFUE). Obywatele UE nie są bowiem podmiotami decydującymi o losie tej organizacji międzynarodowej. W artykule 48 ust. 3 TUE nie przewidziano nawet udziału obywateli UE w konwencie, który może poprzedzić konferencję międzyrządową w sprawie zmian traktatowych UE[167]. Konferencja w sprawie przyszłości Europy nie miała zatem umocowania traktatowego. W efekcie wszystkie wymienione powyżej, a wytworzone w związku z jej funkcjonowaniem dokumenty należą do kategorii tzw. soft law, innymi słowy mają charakter prawnie niewiążący. Instytucje UE, wydając tego typu materiały, tworzą pozór legalności swoich działań i złudzenie budowania podstawy prawnej dla swych poczynań. Powtarzany jest w ten sposób podobny mechanizm zastosowany wcześniej wobec Polski czy Węgier przy konstruowaniu mechanizmu tzw. praworządności, który do momentu uchwalenia ultra-vires rozporządzenia na ten temat (tzn. w sytuacji działania przyjmujących owo rozporządzenie instytucji unijnych z przekroczeniem prawnie przyznanych im kompetencji), oparty był wyłącznie na komunikatach Komisji Europejskiej[168]. Zważywszy na ten fakt, jak i na wyżej opisany sposób zwołania i funkcjonowania Konferencji w sprawie przyszłości Europy, można wnioskować (jak słusznie zauważają ekspertki Instytutu Zachodniego), iż

165 Ibidem. Patrz też wnioski: M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 3-4.

166 Por. wnioski: M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 3-4.

167 *Art. 48, Traktat o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL, 7.6.2016, C 202/41-43.

168 M. Bainczyk, P. Tepper, op.cit., s. 2.

została ona zwołana dla osiągnięcia trzech zasadniczych celów politycznych:

- „uzyskania quasi-legitymacji demokratycznej dla propozycji zmian traktatowych przygotowanych przez KE i PE;
- stworzenia narracji/wrażenia, iż propozycje te pochodzą od obywateli UE oraz są wspierane przez bardzo dużą ich grupę;
- stworzenia presji politycznej na państwa członkowskie, by przyjęły propozycje zmian przygotowane przez KE i PE pod hasłami nowej ofensywy ideologicznej UE tzw. «oddolnej demokracji» – propozycje te mają być wyrazem woli «ludu»”[169].

Zakończenie konferencji i jej raport spotkały się z dwojaką reakcją państw członkowskich. Najpierw – już w dniu zakończenia jej obrad - 9 maja 2022 r. został opublikowany non-paper Bułgarii, Chorwacji, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowenii i Szwecji dotyczący wyników konferencji oraz dalszych prac[170]. Potem – 13 maja 2022 r. - także w formie non-paper - swoje stanowisko w sprawie wprowadzenia w życie propozycji konferencji ogłosiły RFN, Belgia, Niderlandy, Włochy oraz Hiszpania[171].

Grupa pierwsza wraz z Polską wyraźnie zdystansowała się wobec samej idei zmian podstaw traktatowych, a także ich kierunku proponowanego przez konferencję. Istotą jej stanowiska było zawarte w oświadczeniu wskazanie: „że wszystkie decyzje powinny być podejmowane zgodnie z podziałem kompetencji zawartym w traktacie oraz z pełnym poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności”, a także, że „zmiana traktatów nigdy nie była celem konferencji”. Konkludowano przy tym: „Sposób w jaki UE radziła sobie z kryzysami w ostatnich latach – włączając w to COVID-19 i trwającą rosyjską agresję przeciw Ukrainie – jasno pokazał jak wiele UE potrafi zdziałać w obecnych ramach traktatowych. UE działała szybko na rzecz znalezienia i wdrożenia wspólnych i skutecznych rozwiązań. Mamy już Europę, która działa. Nie potrzebujemy spieszyć się z reformami, by osiągnąć rezultaty.”[172]

Druga grupa, choć mniej liczna, złożona była z państw członkowskich posiadających o wiele większy wpływ na instytucje unijne (RFN, Belgia, Niderlandy) i z racji liczby ludności (Niemcy, Włochy Hiszpania) większą siłę głosu w Radzie UE. Poparła ona projekt centralizacji w drodze zmiany traktatów, podkreślając jednocześnie właśnie rolę Rady UE jako instytucji, która powinna decydować o dalszym procedowaniu prac nad reformą Unii. Jak oświadczono w rzeczonym non-paper owej grupy: „Doradzamy ambitną i szybką debatę o implementacji, która powinna odbywać się w sposób ustrukturalizowany w odpowiednich formatach Rady: Rada ds. Ogólnych powinna przejąć funkcję horyzontalną. Obecna trojka prezydencji powinna uwzględnić to w kalendarzu prac Rady. (...) Zasadniczo pozostajemy otwarci na konieczne zmiany traktatowe, które zostały wspólnie zdefiniowane. Grupa ad hoc mogłaby zostać utworzona w ramach Rady w celu przedyskutowania i przeanalizowania propozycji instytucjonalnych. Proces międzyinstytucjonalny mógłby przyczynić się do wytworzenia konsensusu pomiędzy Radą, PE i Komisją”. Wzywano ponadto do oddzielenia sprawy reform poszczególnych polityk unijnych od kwestii reform instytucjonalnych, dążąc do jak najszybszego przeforsowania tych ostatnich i retorycznie mocno podkreślano konieczność zaangażowania obywateli w cały proces, nie wspominając jednak o konsultowaniu ich w jakikolwiek wiążący sposób, a tym bardziej w drodze referendum[173].

Być może z uwagi na uwidoczniony przez oba non-papers podział między państwami członkowskimi, Rada UE nie zareagowała w kolejnych miesiącach na zawarte w drugim z nich wezwanie do działań na rzecz wprowadzenia w życie rekomendacji Konferencji w sprawie przyszłości Europy[174].

Z analizy ideologiczno-propagandowego wymiaru obrad konferencji jasno wynika, że jej powołanie i przeprowadzenie służyło wsparciu procesu centralizacji UE przez ofensywę ideologiczną prowadzoną pod hasłami: „nadania Unii bardziej demokratycznego charakteru”, „przyjęcie podejścia oddolnego do bezpośredniego angażowania obywateli w konstruktywny dialog”, „stworzenia stałego mechanizmu angażowania obywateli w rozważania nad przyszłością Europy”; „oddolnej demokracji”; „Nowego impulsu dla demokracji europejskiej” czy „paneuropejskiego wydarzenia demokratycznego”. Celem tej ofensywy było zaś zbudowanie podstaw do formalnego zadekretowania istnienia narodu europejskiego, i podważenia w imię praw tak skonstruowanego suwerena pozycji państw członkowskich jako dotychczasowych podmiotów integracji i „panów traktatów”[175].

169 Ibidem, s. 1.

170 *Non-paper by Bulgaria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9.05.2022, https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_-paper_9.5.2022.pdf.

171 *Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the “Conference on the Future of Europe”*, 13.05.2022, https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=0011f798-e556-43cf-8c96-6518de01691c.

172 *Non-paper by Bulgaria… .*

173 *Non-paper submitted by Germany… .*

174 M. Bainczyk, *Wpływ RFN na przygotowanie przez Parlament Europejski propozycji…*, s.2.

175 Ida, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy…*, s. 14.

Propozycje Parlamentu Europejskiego w zakresie zmian traktatów unijnych (TUE i TFUE) w kierunku centralizacji UE

Parlament Europejski, zdominowany przez zwolenników centralizacji, zupełnie zignorował oba stanowiska wyrażone w wyżej opisanych non-papers, a zwłaszcza stanowisko 13 państw Europy Środkowej - stanowisko drugiej grupy nie wymagało komentarza, gdyż co do celu było zgodne z intencjami większości parlamentarnej. Większość ta, mając ambicje przewodzenia procesowi pogłębiania integracji europejskiej, dążyła do podkreślenia podmiotowej roli Parlamentu Europejskiego w całym procesie. W tej sytuacji „analiza” owoców prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy przebiegała w Parlamencie Europejskim – jak wyżej wspomniano w iście ekspresowym tempie. Mimo, iż przedłożone jak wiadomo 9 maja rekomendacje konferencji stanowiły kilkadziesiąt stron tekstu, to błyskawicznie przetworzono je w postulaty stworzenia nowych podstaw prawnych funkcjonowania UE i już 16 maja 2022 r. pojawił się nieoficjalny, czterostronicowy projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego, zawierającej propozycje zmian traktatowych w systemie unijnym.

Proponowane wówczas przez Parlament Europejski zmiany prawnych fundamentów UE, zawarte w projekcie rezolucji, obejmowały dziesięć punktów dotyczących czy to modyfikacji dotychczasowych zapisów traktatowych tak TFUE jak i TUE czy też wprowadzenia do obu traktatów nowych regulacji, wcześniej nie istniejących. Propozycje te można w ślad za Magdaleną Bainczyk[176] pogrupować w sześć działów tematycznych, dotyczących:

1. Rozszerzenia zakresu kompetencji UE

2. Ograniczenia roli Rady UE w stanowieniu unijnego prawa pochodnego w tym przede wszystkim zlikwidowanie istniejących jeszcze wyjątków podejmowania przez Radę decyzji jednomyślnie na rzecz podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Przy czym co ważne i do czego wrócimy jeszcze w dalszych częściach niniejszych rozważań - zasada jednomyślności miałaby pozostać jedynie w odniesieniu do decyzji o przyjmowaniu do UE nowych państw członkowskich. Parlament Europejski proponował także ustanowienie jednolitych dla całej UE zasad wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wspólnych dla wszystkich państw członkowskich. W zaproponowanej rezolucji Parlamentu Europejskiego brak było natomiast zmian przepisów traktatowych dotyczących systemu kandydatów wiodących (Spitzenkandidaten), co było wyraźnie postulowane zarówno przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen, jak i w dokumentach przygotowujących konferencję.

3. Przyznania Komisji Europejskiej nadzwyczajnych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony, zdrowia i klimatu. Co było paradoksem polegającym na propozycji dalszego bezprecedensowego rozszerzenia kompetencji tej instytucji w sytuacji gdy doświadczenia bieżące (wojna na Ukrainie) i te z poprzednich lat (kryzys imigracyjny i pandemia koronawirusa) przyniosły kontrowersyjne i w znacznej mierze nieskuteczne działania Komisji w zakresie stawiania czoła owym wyzwaniom i zagrożeniom. Mimo to Parlament Europejski wzywał do nadania Komisji Europejskiej „nadzwyczajnych kompetencji w celu aktywizacji wszystkich koniecznych instrumentów do zwalczania poważnych kryzysów w zakresie bezpieczeństwa i obrony, zdrowia i klimatu”[177]. Te nadzwyczajne kompetencje nadawałaby Komisji Europejskiej Rada UE i Parlament Europejski – przy czym także ta pierwsza miałaby to czynić, podejmując decyzję wyłącznie większością kwalifikowaną.

4. Wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego przede wszystkim poprzez nadanie mu pełniej i rzeczywistej inicjatywy prawodawczej. W omawianej propozycji rezolucji brak było natomiast wniosku o wprowadzenie transnarodowych list wyborczych do Parlamentu Europejskiego. Cel ten realizowany jest obecnie poprzez akt unijnego prawa pochodnego, postulowano natomiast zniesienie jednomyślności w zakresie stanowienia aktów unijnego prawa pochodnego dotyczących kwestii ustroju Parlamentu Europejskiego, w tym prawa wyborczego (art. 223 ust. 1., TFUE[178]).

5. Budowania „demokracji oddolnej” i „narodu europejskiego” z pominięciem państw członkowskich, co miało nastąpić nie tylko poprzez rozszerzenie kompetencji UE, wzmocnienie pozycji jej instytucji centralnych (Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej), ale także w drodze budowania bezpośredniej relacji obywatel–UE, która miała doprowadzić do powstania politycznego narodu europejskiego (unijnego demosu). Posłużyć do tego celu miałoby, w myśl propozycji zawartych w projekcie rezolucji, wprowadzenie instytucji referendum ogólnoeuropejskiego, ogłaszanego przez Parlament Europejski oraz wprowadzenie obywatelstwa europejskiego, które miałoby być oparte na „szczególnych prawach i wolnościach obywatelskich urzeczywistniających w większym stopniu wartości i prawa europejskie”. Nie sprecyzowano jednak w tej propozycji, czym obywatelstwo europejskie miałoby się

176 M. Bainczyk, *Propozycje PE zmian traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego”, nr 70/2022, 27.05.2022, s. 2-4.

177 Cyt. za ibidem, s. 3.

178 W art. 223, ust. 1. TFUE czytamy: „Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich. Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, ustanawia niezbędne przepisy. Przepisy te wchodzą w życie po ich zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.” *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej…*, C 326/149.

różnić od wprowadzonego na mocy Traktatu z Maastricht obywatelstwa unijnego.

6. Wprowadzenia członkostwa stowarzyszonego. W projekcie rezolucji nie sprecyzowano co miałby oznaczać ten nowo proponowany rodzaj związku danego kraju z UE. Zapewne chodziło jednak o status przejściowy między stowarzyszeniem (według zapisu z art. 217 TFUE[179]) a pełnym członkostwem (nabywanym na mocy art. 49 TUE[180]). Wskazane jako dostępne dla członka stowarzyszonego dziedziny współpracy w ramach UE (współpraca polityczna i energetyczna, bezpieczeństwo, transport, inwestycje, infrastruktura, przepływ osób) nie różnią się od tych, które i dotąd mogły być objęte umową stowarzyszeniową z państwem nie należącym do UE. „Członkostwo stowarzyszone" w zaproponowanej formule miałoby więc przede wszystkim znacznie polityczne – byłoby rodzajem deklaracji podnoszącej status państwa pragnącego związku z Unią Europejską (można przypuścić, że kandydującego lub pragnącego być za takowe uznane), któremu jednak na danym etapie (albo w ogóle – bez względu na to czy deklarowano by tę intencję otwarcie czy nie) UE nie chciałaby nadać pełnego członkostwa. Utworzenie kategorii „członka stowarzyszonego", w połączeniu z proponowanymi przez Parlament Europejski zmianami przepisów, dotyczących z jednej strony wzmocnionej współpracy, z drugiej zaś zawieszenia praw członkowskich, otwierałoby drogę do utworzenia nie tylko scentralizowanej Unii Europejskiej, ale także Unii wewnętrznie zróżnicowanej[181]. Zamiast dotychczas funkcjonujących trzech rodzajów statusów wiążących dane państwo z UE – państwa członkowskiego cieszącego się pełnią praw, państwa kandydującego oraz państwa stowarzyszonego z UE, dopuszczonego do współpracy w wybranych, określonych w umowie stowarzyszeniowej dziedzinach (przy czym dwie ostatnie kategorie państw mogą, choć nie muszą się pokrywać), otrzymalibyśmy aż cztery kategorie – państwa członkowskie o pełni praw, państwa członkowskie w stanie zawieszenia praw, członkowie stowarzyszeni UE i państwa stowarzyszone z UE (tak kandydujące, jak i nie posiadające tego statusu). Niewspomniana w propozycji, ale też i w niej nie wykluczona ewentualność podziału członków stowarzyszonych na tych uznanych oficjalnie za państwa kandydujące i tych bez tego statusu, dodatkowo mogłaby zwiększyć zróżnicowanie związków rozmaitych państw z UE. Wszystkie wyżej wspomniane statusy, z wyjątkiem pełnego członkostwa, byłyby jednocześnie instrumentem budowy dźwigni politycznej instytucji unijnych i wiodących mocarstw UE (Niemiec i Francji) na dane państwo niższej kategorii, pragnące awansu do kategorii wyższej, któremu mogłyby one stawiać warunki owego awansu („kamienie milowe", „mapy drogowe" itp.) i mnożyć je stosownie do swych potrzeb politycznych. Dźwignia taka, choć słabsza, istniałaby także wobec państw o statusie pełnych członków, którym UE i/lub za jej pośrednictwem Niemcy i Francja mogłyby grozić „degradacją" poprzez zawieszenie ich praw, gdyby np. zostały uznane za „niepraworządne" i następnie także im wyznaczać „kamienie milowe" i „mapy drogowe" dochodzenia do stanu „praworządności". Trudno się oprzeć wrażeniu, że przebudowa struktury integracji europejskiej poprzez wytworzenie tak wielu kręgów (kategorii państw) doskonale wpisywała się we francuskie koncepcje „Europy wielu prędkości", „koncentrycznych kręgów" i „Europy Karola Wielkiego" jako „kręgu centralnego" lub „ Europy pierwszej prędkości".

Omawiany projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego – co trzeba wyraźnie podkreślić – był jedynie projektem – otwierał nowy etap procesu centralizacji UE, ale go jeszcze nie przesądzał. Wart był analizy, gdyż stanowił świadectwo intencji politycznych Parlamentu Europejskiego, zdominowanego przez frakcje mainstreamowe i tym samym pozwalał na wnioskowanie na jego podstawie o zamiarach sił politycznych sterujących Unią Europejską. Gdyby projekt ów został przyjęty – tzn. gdyby Parlament Europejski przyjął przedmiotową rezolucję w tym właśnie – zaproponowanym kształcie, mógł on w myśl art. 48 ust. 2 TUE[182], złożyć propozycję zmian traktatów. Zamiar taki na owym etapie niewątpliwie już istniał, gdyż w treści omawianego projektu zawarte zostało żądanie zwołania konwentu europejskiego z zadaniem przeprowadzenia postulowanych zmian traktatowych. Powoływano się przy tym na „demokratyczną presję obywateli", żądających owych reform. Wyżej omówiona Konferencja w sprawie przyszłości Europy była zorganizowana, pomyślana i przeprowadzona właśnie w tym celu, aby unijny mainstream mógł głosić tego typu tezę. O powołaniu konwentu, zgodnie z art. 48 ust. 3 TUE[183], decyduje wprawdzie Rada Europejska, a nie Parlament Europejski, ale ponieważ w tym wypadku decyzja zapada zwykłą większością głosów – tzn. nie wymaga jednomyślności wszystkich państw członkowskich, ryzyko, że krok taki zostanie zablokowany było w praktyce zerowe.

Dalszy bieg wydarzeń potwierdził determinację dominujących w Parlamencie Europejskim frakcji w zakresie forsowania projektu centralizacji UE. Jak wyżej wspomniano, 9 czerwca 2022 r., a więc równo miesiąc po zakończeniu prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy i opublikowaniu formalnie przez nią wypracowanych rekomendacji, Parlament, mimo braku poparcia dla projektu centralizacji UE ze strony szeregu państw członkowskich, w przyjętej wówczas rezolucji zawarł apel o zwołanie konwentu w celu wypracowania nowego kształtu traktatów. Jej treść zawierała propozycje daleko idących zmian traktatowych w kierunku transferu kompetencji do Brukseli[184], co charakterystyczne – propozycje te nie odbiegały od tych anonsowanych już wcześniej przez Ursulę von der Leyen w 2019 r.

Impuls polityczny z Niemiec i Francji

Wiodąca rola Niemiec (podkreślana ipso facto przez osobę Ursuli von der Leyen) i współdziałającej z nimi Francji w forsowaniu całego projektu centralizacyjnego zasługuje na osobną uwagę. Wyżej zaprezentowano już aktywność Berlina na wstępnym etapie działań w owym kierunku. Były one jednak kontynuowane, a w istocie nasiliły się w latach 2021-2024 i mimo zmiany rządu i koalicji rządowej w Bundestagu, są do dziś prowadzone z pewnymi modyfikacjami, ale z niesłabnącą energią. Została ona przytłumiona w okresie pandemii COVID-19, ale wygasanie tego zagrożenia i koniec prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy – zgodnie z intencją jej twórców – został natychmiast politycznie zdyskontowany jako „przyczyna" i okazja do ogłoszenia apelu o zintensyfikowanie prac na rzecz „federalizacji" UE, przy czym nie przypadkowo, apele te kierowano właśnie do Niemiec, jako do wiodącego mocarstwa unijnego[185]. Przeanalizujmy zatem te poczynania.

Stanowisko Scholza i deklaracja programowa CDU/CSU

26 września 2021 r. miały miejsce wybory do Bundestagu. Wyłoniona w ich wyniku nowa większość rządowa w RFN (SPD, Zieloni i FDP) w umowie koalicyjnej z listopada 2021 r. ogłosiła wolę zmiany traktatów unijnych z zamiarem utworzenia „federalnego państwa europejskiego (niem. föderaler europäischer Bundesstaat), zdecentralizowanego i zorganizowanego zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz opartego na Karcie praw podstawowych UE"[186] i zyskała w tym zakresie poparcie opozycyjnej CDU/CSU. Niemal wszystkie partie parlamentarne, funkcjonujące na niemieckiej scenie politycznej (wyjątek stanowi Alternative für Deutschland - AfD), mają bowiem w swych programach „wzmocnienie Unii Europejskiej", promowane czy to pod hasłem „więcej Europy" (CDU/CSU), czy budowy „europejskiej autonomii strategicznej" (FDP), czy nawet utworzenia „Federalnej Republiki Europejskiej" (Sojusz90/Zieloni). Z kolei Die Linke apeluje o „nowy start w Europie"[187].

Partie utworzonej po owych wyborach koalicji rządowej w RFN w swej umowie koalicyjnej wskazały na konieczność zwiększenia transparentności Rady Unii Europejskiej, zapowiedziały dążenie do rozciągnięcia procedury głosowania kwalifikowaną większością na liczne obszary decyzyjne dotąd podległe zasadzie jednomyślności i starania na rzecz wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego. Wyraziły też zamiar wprowadzenia jednolitego dla całej Unii prawa wyborczego w tym ustanowienia w częściowym wymiarze ponadnarodowych list wyborczych do Parlamentu Europejskiego i wprowadzenia systemu głównych kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej[188]. W umowie koalicyjnej wyrażono gotowość do zaangażowania Niemiec na rzecz „ochrony praworządności" w UE i umocnienia roli TSUE poprzez przedłużenie kadencji zasiadających w nim sędziów do 12 lat oraz poddanie jego jurysdykcji kwestii ujętych w *Europejskiej karcie praw podstawowych*. Zwrócono także uwagę na konieczność silniejszej ochrony państw członkowskich przed „działaniami zagrażającymi demokracji", które zdefiniowano jako „kampanie dezinformacyjne i propagandę"[189], co w kontekście destabilizujących działań Rosji nabiera charakteru oczywistej i naturalnej potrzeby. Niestety polityczna dowolność

179 Art. 217 TFUE brzmi: „Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami." *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/55.

180 Art. 49 TUE brzmi: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi." *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/43.

181 Nie dotarłem do czterostronicowego tekstu projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2022 r. Wszelkie cytaty jego treści i opis postanowień w wyżej umieszczonych akapitach niniejszej analizy oparty jest więc na pracy M. Bainczyk, *Propozycje PE zmian traktatów*… s. 1-5. Zasadnicza treść zawarta w projekcie weszła jednak – jak mniemam do tekstu przyjętej przez Parlament Europejski rezolucji z 9 czerwca z wezwaniem do zwołania Konwentu Europejskiego (patrz niżej).

182 *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/42.

183 Ibidem, C 202/42.

184 *European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP))*, Texts adopted, Thursday, 9 June 2022 – Strasbourg, Procedure: 2022/2705(RSP), European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html.

185 Jako przykład takiego apelu wychodzącego z unijnych środowisk mainstreamowych patrz: *If not now, when? The German government should seize the opportunity that the Conference on the Future of Europe provides. Policy Position*, Hertie School, Jacques Delors Centre, 16.05.2022, https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/when-if-not-now-the-conference-on-the-future-of-europe-as-a-european-policy-opportunity-for-the-german-government.

186 Dosłownie: "föderalen europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat. Wir wollen das Europäische Parlament (EP) stärken". *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, s.104, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf. Omówienie patrz: Zespół OSW, *Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa*, „Analizy", 26.11.2021, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-26/niemiecka-umowa-koalicyjna-plan-modernizacji-panstwa.

187 K. Janoś, A. Kałabunowska, T. Morozowski, *Polityka zagraniczna w programach wyborczych niemieckich partii politycznych*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 7/2021 29.06.2021, s.4.

188 K. Janoś, A. Kałabunowska, J. Kiwerska, T. Morozowski, *Polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa w Umowie koalicyjnej SPD-Sojusz 90/Zieloni-FDP: „Odważyć się na więcej postępu. Sojusz na rzecz wolności, sprawiedliwości i zrównoważonego rozwoju"*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 12/2021, 10.12.2021, s.6. Szerzej o koncepcji Spitzenkandidaten w wyborach do Parlamentu Europejskiego patrz: S. Kotanidis, op.cit., ss. 68.

189 *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit*…, s.105. Por.: K. Janoś, A. Kałabunowska, J. Kiwerska, T. Morozowski, op.cit., s. 6.

definiowania przez siły dominujące w UE tego co jest, a co nie jest dezinformacją i propagandą oraz co jest demokracją, a co „zagrażającym jej populizmem", zmusza do podejrzliwego traktowania tych deklaracji w szczególności, iż wyrażają one ambicje umawiających się niemieckich partii ówczesnej koalicji rządowej do obrony, definiowanych przez nie same, „standardów demokratycznych" nie tylko w samych Niemczech – co jest ich dobrym prawem i obowiązkiem, ale w całej UE, do czego nikt im mandatu nie dawał. Wyżej wspomniany zamiar wydłużenia kadencji sędziów TSUE do 12 lat, czyli odpowiednika trzech kadencji parlamentarnych (!), w kontekście aktywizmu prawnego tego ciała i jego obecnego zdominowania przez przedstawicieli unijnego establishmentu, chroniłby ów establishment przed zmianami politycznymi, wynikającymi z wyborów parlamentarnych tak na szczeblu unijnym, jak i narodowym. Byłby więc instrumentem wykluczającym go spod demokratycznej kontroli obywateli. TSUE mógłby bowiem blokować reformy rządów konserwatywnych jako „sprzeczne z praworządnością", a wieloletnia perspektywa oczekiwania na zmianę składu Trybunału Sprawiedliwości UE redukowałaby impet polityczny zmian. Mobilizacji społecznej na ich rzecz nie da się bowiem utrzymać przez tak długi czas. Doświadczenie Polski z blokowaniem mianowania na sędziego TSUE kandydata, wyznaczonego przez konserwatywny obóz rządzący, skutecznie prowadzone na poziomie komitetu opiniodawczego[190] (Wrócimy jeszcze do tego zagadnienia przy omawianiu propozycji Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego.), zmusza przy tym do uznania, że tak długa kadencja członków Trybunału służyć by miała „przeczekiwaniu" rządów uznanych za „niedemokratyczne".

W umowie koalicyjnej SPD-Zieloni, FDP znalazł się też zapis o potrzebie wprowadzenia unijnych form prawnych dla organizacji non-profit - stowarzyszeń i fundacji, które uprościłyby zasady ich działalności transgranicznej w innych państwach członkowskich UE[191]. Zważywszy na potęgę niemieckich fundacji partyjnych i ich aktywność w zakresie kształtowania debaty na temat polityki oraz na ich pozycję dominującą szczególnie w państwach Europy Środkowowschodniej, realizacja tego postulatu wiodłaby niewątpliwie do umocnienia hegemonii niemieckich NGOs-ów w owym regionie w dziedzinie kształtowania myślenia o polityce, w tym o polityce unijnej. Ewentualna krytyka tego postulatu – z uwagi na rosyjską praktykę dławienia działania zagranicznych organizacji na terenie Rosji, jest przy tym wyjątkowo niezręczna politycznie, gdyż natychmiast prowokuje oskarżenia o przyjmowanie „putinowskich standardów".

Ważnym krokiem politycznym, przygotowującym kampanię na rzecz centralizacji UE, było zamknięcie przez rząd RFN sporu z Komisją Europejską na temat wyższości prawa niemieckiego nad unijnym, której to zasady bronił niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe, sprzeciwiając się aktywizmowi prawnemu TSUE[192]. Polityczne rozstrzygnięcie tej debaty nastąpiło w końcu 2021 r., gdy rząd niemiecki złożył wobec Komisji Europejskiej formalną deklarację, w której uznał pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem niemieckim oraz wyłączną właściwość TSUE do kontroli aktów unijnego prawa pochodnego także pod kątem zachowania zasady kompetencji powierzonych[193]. W konsekwencji Komisja Europejska wycofała się z procedury zaskarżania Niemiec o łamanie prawa unijnego[194], wszczętej w czerwcu 2021 r. w związku z toczącym się od 2020 r. sporem o legalność poczynań Europejskiego Banku Centralnego[195]. Uznanie kompetencji TSUE w dziedzinie rozstrzygania sporów z państwami członkowskimi o zakres działania instytucji UE w ramach powierzonych im uprawnień czy też z ich przekroczeniem – tzn. działaniem ultra vires, w tym działań samego Trybunału Sprawiedliwości UE, jak słusznie zauważył Paul Kirchhof - jeden z niemieckich sędziów zaangażowanych w debatę na ten temat - narusza zasadę *nemo iudex in causa sua*, (nikt nie jest sędzią w swej własnej sprawie), gdyż „Gdyby Wspólnocie Europejskiej przyznano wyłączną jurysdykcję do rozstrzygania sporów, od samego początku brakowałoby fundamentalnego warunku prawnego rozstrzygania sporów: równości stron sporu"[196]. Zastrzeżenia te, zostały jednak ze względów politycznych zignorowane.

Uznanie wyższości prawa unijnego przez Niemcy można postrzegać jako krok przygotowujący Berlin do roli szermierza tej zasady, użytecznej do dyscyplinowania innych państw członkowskich UE. Dotychczasowe nieuznawanie wyższości prawa unijnego nad konstytucją RFN, potwierdzone praktyką polityczną i wyrokami Trybunału Konstytucyjnego

190 Komitet opiniodawczy ustanowiony został na mocy art. 255 TFUE. Składa się z siedmiu byłych sędziów TSUE mianowanych na członków owego komitetu przez Radę UE, działającą na wniosek przewodniczącego TSUE. (Art. 255, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej…*, C 326/159. Por.: *The Committee Provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, https://comite255.europa.eu/en/). Wskutek sygnałów o nieakceptowaniu przezeń kandydatury sędziego Trybunału Konstytucyjnego prof. Rafała Wojciechowskiego, wyznaczonego przez rząd Zjednoczonej Prawicy jako kandydata do TSUE, kandydatura ta została wycofana i na mocy decyzji Rady Ministrów RP zastąpiona 7 listopada 2023 r. kandydaturą dr hab. Dobrochny Bach-Goleckiej, prof. Uniwersytetu Warszawskiego. W chwili pisania niniejszego tekstu sprawa jest w toku, a polskim członkiem TSUE pozostaje profesor Marek Safjan, którego kadencja upłynęła w październiku 2021 r. K. Szymańska-Borginon, *Czy kandydat polskiego rządu zasiądzie w TSUE?*, 18 lutego 2022, RMF24, https://www.rmf24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-czy-kandydat-polskiego-rzadu-zasiadzie-w-tsue,nld,5838981#crp_state=1. Patrz też: *Odchodzący rząd zatwierdził kandydatkę na polskiego sędziego TSUE*, „Rzeczpospolita", 8.11.2023, https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39375461-odchodzacy-rzad-zatwierdzil-kandydatke-na-polskiego-sedziego-tsue.

191 *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit…*, s.105.

192 R. Herzog, *Czy w Unii Niemcy są jeszcze demokracją parlamentarną?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny", nr 2(18)/2007, s.7-8 i 11.

193 M. Bainczyk, *Oświadczenie rządu federalnego RFN z 2021 r. o uznaniu pierwszeństwa prawa UE przed prawem niemieckim i zakończenie postępowania przed TSUE przez Komisję Europejską*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 26/2023.

194 H. von der Burchard, *Brussels closes case against Germany in EU law supremacy dispute*, "Politico", December 2, 2021, https://www.politico.eu/article/brussels-closes-case-against-germany-in-eu-law-supremacy-dispute/.

195 K. Sobczak, *KE wszczyna procedurę w sprawie zanegowania przez niemiecki TK nadrzędności prawa UE*, „Prawo.pl", 09.06.2021, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/niemiecki-tk-zanegowal-nadrzednosc-prawa-ue-ke-wszczyna-procedure,508763.html.

196 P. Windolf, op.cit., s.45.

z Karlsruhe[197], w kontekście planów centralizacji UE było w oczywisty sposób politycznie dla Niemiec nieużyteczne. Praktyka dominowania procesu ustawodawczego w łonie RFN przez Bundesregirung z redukcją roli Bundestagu poprzez forsowanie praw kontestowanych przez parlament, a promowanych przez rząd w drodze ich przeprowadzania w instytucjach UE, skąd wracały już jako prawo europejskie, była w Niemczech znana od dawna i krytykowana przez ekspertów[198]. Pokazuje ona jednak dlaczego uznanie wyższości prawa unijnego nad narodowym nie jest tym samym dla Niemiec, co dla innych państw członkowskich. Żaden inny rząd (występując na szczeblu unijnym w Radzie UE w roli władzy ustawodawczej, a nie wykonawczej) nie dysponuje taką siłą głosu jak rząd niemiecki.

Wygaśnięcie pandemii COVID-19 i zmasowana agresja rosyjska na Ukrainę otworzyły możliwość intensyfikacji kampanii centralizacyjnej UE i dały nowe – choćby tylko pozorne - argumenty na jej rzecz. 29 sierpnia 2022 r. Olaf Scholz wygłosił na Uniwersytecie Karola w Pradze swe pierwsze wielkie zagraniczne „przemówienie europejskie" (niem. Europa-Rede), promujące centralizację Unii Europejskiej. Podkreślił w nim potrzebę przejścia od zasady jednomyślności do podejmowania decyzji w drodze głosowania kwalifikowaną większością w takich dziedzinach jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE czy polityka podatkowa, a także zaproponował powierzanie jednego obszaru kompetencji dwóm komisarzom, tak by w perspektywie poszerzania UE do 36-37 państw, utrzymać zasadę jedno państwo-jeden komisarz, ale nie mnożyć Dyrekcji Generalnych w Komisji Europejskiej. Zdecydowanie także poparł umocnienie roli UE jako strażniczki „praworządności" w państwach członkowskich, wskazując przy tym na Polskę i Węgry, jako na państwa, gdzie jest ona naruszana[199].

W przyjętej w marcu 2023 r. wspólnej petycji SPD, Zielonych, FDP i CDU/CSU partie te wezwały rząd do prowadzenia w Unii Europejskiej kampanii na rzecz zniesienia zasady jednomyślności i rozszerzenia zakresu decyzji podejmowanych w Radzie UE większością kwalifikowaną „na wszystkie sprawy".[200]

Na forum unijnym niemiecki program centralizacji Unii Europejskiej przedstawiony został znów – podobnie jak w Pradze - przez samego kanclerza Olafa Scholza w kolejnym specjalnym „przemówieniem europejskim" wygłoszonym tym razem w Parlamencie Europejskim 9 maja 2023 r. (a zatem – podobnie jak o rok wcześniejsze ogłoszenie rezultatów prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy – w „Dniu Europy" – rocznicy ogłoszenia Planu Schumana, do czego zresztą Scholz nawiązał w swym wystąpieniu). Kanclerz powtórzył propozycje zmian w systemie politycznym UE zawarte w przemówieniu praskim, a wiodące do utworzenia scentralizowanego europejskiego państwa. Zmienił jednak nieco retorykę. W przemówieniu na Uniwersytecie Karola w Pradze O. Scholz promował pojęcie suwerennej Europy, natomiast w wystąpieniu w Parlamencie Europejskim pojęcie gepolitycznej Unii Europejskiej, która w jego ujęciu „ponosi odpowiedzialność za świat w podobnym sensie w jakim Niemcy ponoszą odpowiedzialność za świat" i za UE, jest zwolenniczką multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych, utrzymuje strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi, rozwija stosunki z krajami globalnego Południa i wiąże się siecią „uczciwych umów handlowych" z Mercosurem, Meksykiem, Indiami, Indonezją, Australią, Kenią i innymi państwami, dąży do poszerzenia o nowe państwa członkowskie, a do grona kandydatów do tego miana zalicza Ukrainę, państwa Bałkanów Zachodnich, Mołdawię i Gruzję. Wątkiem ciekawym z punktu widzenia naszego tematu w owym przemówieniu Scholza było jego faktyczne, choć nie wyrażone wprost, zdystansowanie się od niektórych pomysłów francuskich, promowanych przez prezydenta Macrona, a polegających, jak wspomniano we wstępnych partiach niniejszego opracowania, na pozycjonowaniu Europy jako odrębnej – mocarstwowej siły, uczestniczącej w światowej grze potęg takich jak USA, Chiny i Rosja. Scholz w swym wystąpieniu, podkreślając znaczenie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, dawał wyraźnie do zrozumienia, że jakiekolwiek europejskie plany na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa UE nie są tworzone w opozycji do USA, które – w przeciwieństwie do Chin, określonych jako partner, konkurent i rywal systemowy (*partner, competitor and systemic rival*) oraz Rosji – prowadzącej wojnę najezdniczą na Ukrainie, określone zostały przez kanclerza RFN mianem „najważniejszego sojusznika Europy" (*Europe's most important ally*). Uwagę zwraca również zupełne pominięcie w przemówieniu Scholza Europejskiej Wspólnoty Politycznej[201], która z punktu widzenia Francji miała stanowić ważną polityczną platformę integracyjną dla wszystkich państw europejskich[202].

197 Szerzej patrz: M. Bainczyk, *Nadrzędność Ustawy Zasadniczej RFN nad prawem UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 91/2021, 26.10.2021, s. 1-3. Patrz też: R. Formuszewicz, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w kontrze do EBC i Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Biuletyn OSW", nr 15(547)/XIV.411.15.2020, 6.05.2020, s. 3. Patrz też: M. A. Cichocki, *To mit, że z europejskim prawem się nie dyskutuje*, „Rzeczpospolita", 12.01.2020, https://www.rp.pl/Felietony/200119825-Marek-A-Cichocki-To-mit-ze-z-europejskim-prawem-sie-nie-dyskutuje.html; S. Otfinowska, M. Jabłoński, *MS: Tam, gdzie organy UE przekraczają swoje kompetencje, wkraczają trybunały konstytucyjne państw Unii*, PAP, 5.05.2020, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C639036%2Cms-tam-gdzie-organy-ue-przekraczaja-kompetencje-wkraczaja-trybunaly oraz: P. Ossowski, *Przełomowy wyrok w Niemczech. Wytykają TSUE przekroczenie kompetencji*, TVP Info, 5.05.2020, https://www.tvp.info/47889192/przelomowy-wyrok-w-niemczech-wytykaja-tsue-przekroczenie-kompetencji.

198 R. Herzog, op.cit., s.8-9.

199 *Przemówienie Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec Olafa Scholza na Uniwersytecie Karola w Pradze poniedziałek, 29 sierpnia 2022 roku*, The Federal Chancellor, https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2125350. Por.: Anna Kwiatkowska L. Gibadło, *Bez przełomu: praskie przemówienie Scholza o reformach UE*, „Analizy OSW", 31.08.2022, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-08-31/bez-przelomu-praskie-przemowienie-scholza-o-reformach-ue. Patrz też: M. Bainczyk, *Suwerenna UE – niemiecka wizja przyszłości UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 92/2022, s. 1-4.

200 *Mehrheitsentscheidungen bei EU-Außen- und Sicherheitspolitik*, Petitionen - Ausschuss - hib 139/2023, 01.03.2023, https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-936120. Por.: Zespół OSW, *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, „Komentarze OSW", 12.10.2023, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-10-12/unijna-debata-o-glosowaniu-wiekszoscia-kwalifikowana-w-wpzib.

201 Organizacja międzynarodowa zrzeszająca 45 państw europejskich (łącznie z państwami Kaukazu Południowego), powołana do życia w 2022 r. z inicjatywy prezydenta Francji Emmanuela Macrona, a utworzona pod wrażeniem rosyjskiej inwazji na Ukrainę i w celu przeciwstawienia się jej. Szerzej patrz: *Szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej, 6 października 2022*, Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2022/10/06/. Por.: J. Szymanek, *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos", BAS (Biuro Analiz Sejmowych), nr 3(305), 9 marca 2023, s. 1-4.

202 *Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as part of the European Parliament's series of plenary debates "This is Europe"*, Tuesday, 9 May 2023 in Strasbourg, The Federal Government, https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/address-by-olaf-scholz-2189412. Por. wnioski: L. Gibadło, *Europa globalna. Przemówienie*

Reforma Unii Europejskiej była główną treścią przemówienia kanclerza RFN w Parlamencie Europejskim, co z uwagi na miejsce jego wystąpienia, nie może dziwić. Mimo to, poza dwoma wyjątkami, nie wyszedł on w nim poza tezy wygłoszone już w przemówieniu w Pradze. Oba te wystąpienia stanowiły zatem dobre odzwierciedlenie niemieckiego rządowego stanowiska w kwestii reformy UE, które potem zostało (jak zobaczymy niżej) w całości przetworzone na propozycje Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego i stało się podstawą procesu centralizacji UE. Zasadnicze cechy owego projektu, wyłaniające się z przemówień Olafa Scholza obejmują:

1. Uwarunkowanie rozszerzenia UE jej wcześniejszym zreformowaniem;

2. Zmianę systemu decyzyjnego w Radzie UE w zakresie polityki zagranicznej i polityki podatkowej poprzez odejście od zasady jednomyślności i objęcia ich procedurą głosowania większością kwalifikowaną;

3. Rozszerzenie uprawnień UE, a w szczególności Komisji Europejskiej, w zakresie nadzoru nad poszanowaniem przez państwa członkowskie wartości europejskich: demokracji, równości, praworządności i praw człowieka;

4. Rozwój wspólnej polityki obronnej UE;

W stosunku do treści przemówienia praskiego w wystąpieniu w Parlamencie Europejskim kanclerz RFN podniósł dwie nowe kwestie:

5. Ukończenie reformy polityki azylowej i imigracyjnej UE oraz wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych Unii;

6. Osiągnięcie pełnej neutralności klimatycznej UE.

Scholz potwierdził również niemieckie wsparcie dla prac Parlamentu Europejskiego nad propozycjami zmian traktowych, które nie tylko były pełną realizacją postulatów umowy koalicyjnej SPD-Zieloni-FDP, stanowiącej parlamentarną bazę polityczną ówczesnej większości rządowej w Bundestagu (notabene w zakresie centralizacji UE posiadającej także poparcie głównych partii opozycyjnych), ale nawet szły dalej w kierunku budowy scentralizowanej UE w formie ponadpaństwa europejskiego[203].

Wyżej wskazane główne założenia polityki europejskiej RFN, nakreślone w przemówieniu Scholza w Parlamencie Europejskim nosiły pozór umiarkowanych – ograniczonych posunięć, w istocie jednak po ich głębszej analizie wyłania się z nich obraz zamiaru dokonania fundamentalnych zmian w naturze Unii Europejskiej. Kanclerz – promując daleko idące poszerzenie obszarów objętych procedurą decyzyjną opartą na kwalifikowanej większości głosów, w istocie proponował bowiem przekazanie przez państwa członkowskie do Brukseli kompetencji w kluczowych dla suwerenności narodowej dziedzinach takich jak obronność, polityka zagraniczna, opodatkowanie, bezpieczeństwo surowcowe czy polityka imigracyjna. Realizacja jego postulatów oznaczałaby de facto przekształcenie Unii Europejskiej w superpaństwo i degradację jej państw członkowskich do roli nierównoprawnych prowincji – nierównoprawnych, gdyż odmiennie niż np. w niemieckim systemie federalnym, Unia Europejska działająca w oparciu o zasadę większości kwalifikowanej nie posiadałaby odpowiednika Bundesratu – izby wyższej dbającej o równouprawnienie poszczególnych landów, w której nie obowiązuje proporcja siły głosu do liczby ludności.

Zastosowana w przemówieniu O. Scholza retoryka, mająca uzasadnić zniesienie zasady jednomyślności w licznych obszarach decyzyjnych UE, miała charakter absurdalny. Jest ona jednak charakterystyczna dla unijnych „federalistów" i dobrze ilustruje sposób ich argumentowania. Kanclerz RFN w swym przemówieniu z 9 maja 2023 r. stwierdził bowiem: „To nie jednomyślność, nie stuprocentowa zgoda co do wszystkich decyzji tworzy największą możliwą legitymację demokratyczną. Wręcz przeciwnie! To praca i walka o większość i sojusze wyróżniają nas jako demokratów. Poszukiwanie kompromisów, które jednocześnie uwzględniają interesy mniejszości – to właśnie streszcza nasze rozumienie demokracji liberalnej!"[204]. Teza ta jest w oczywisty sposób nieprawdziwa, gdyż zasada jednomyślności jest warunkiem sine qua non poszanowania suwerennej równości państw członkowskich UE i ich tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE[205]. Wbrew temu, co twierdzi Scholz, nie podlega wątpliwości, że decyzje podejmowane jednomyślnie mają silniejszą legitymację demokratyczną, przede wszystkim jednak w wypadku decyzji podejmowanych przez unijne instytucje międzyrządowe (Radę Europejską i Radę UE) w kluczowych dla funkcjonowania państwa obszarach, rzecz dotyczy nie demokracji na szczeblu unijnym (liberalnej, czy jakiejkolwiek innej), ale zachowania demokracji na szczeblu państw narodowych. Rezygnacja z zasady jednomyślności wiodłaby bowiem do teatralizacji procedur demokratycznych w państwach członkowskich, których decyzje (i to w kluczowych sprawach) podejmowane przez ich instytucje, posiadające mandat wyborczy od obywateli, mogłyby być łamane w drodze ich przegłosowywania przez obce rządy, na wyłanianie których wyborcy danego

Scholza w Parlamencie Europejskim, „Analizy OSW", 2023-05-10, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-10/europa-globalna-przemowienie-scholza-w-parlamencie-europejskim.

203 M. Bainczyk, *Przemówienie kanclerza RFN w Parlamencie Europejskim 9.05.2023 r. – geopolityczna i zreformowana UE*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 41/2023, 09.05.2023, s. 2.

204 *Address by Olaf Scholz,…* .

205 Artykuł 4. 2 TUE brzmi: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. *Art. 4.2. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", 7.6.2016, C 202/18.

państwa nie mają wszak wpływu. Oczywistym skutkiem rezygnacji z zasady jednomyślności byłaby też dominacja państw o większej liczbie ludności, a zatem dysponujących większą wagą głosów w Radzie UE. Ze względu na brak demosu europejskiego (unijnego narodu politycznego[206]), jest rzeczą oczywistą, że realna demokracja (nie mylić z zachowaniem procedur demokratycznych) istnieje przede wszystkim na poziomie narodowym – tzn. w państwach członkowskich UE. Instytucje unijne cierpią zaś na tzw. deficyt demokracji, który to termin, jest w ostatnich latach w debacie unijnych centralistów wyraźnie „zapomniany". Zasada jednomyślności jest podstawowym i niezbędnym instrumentem wymuszania kompromisu – cóż bowiem innego mogłoby zmusić negocjujących reprezentantów państw członkowskich do jego poszukiwania, przy istniejącej rozbieżności interesów państwowych i zależności rządów państw członkowskich od swych elektoratów narodowych, przy jednoczesnym braku takiejże zależności od elektoratów cudzych. Gdyby nie groźba weta, kompromis byłby zbędny, a przegłosowanie słabszych byłoby najprostszą, najszybszą i najmniej kosztowną metodą forsowania swych celów politycznych przez silniejszych. System taki prowadziłby jednak do narastania napięć wewnątrz UE, podzielonej na państwa dominujące i zdominowane i nieuchronnie wiódł do obywatelskiego buntu w tych drugich, a w konsekwencji groził rozpadem Unii lub koniecznością jej utrzymywania przemocą, co jest politycznie i fizycznie w obecnej Europie niewykonalne i co naturalnie nie miałoby nic wspólnego z demokracją. Z tego to powodu zasada jednomyślności i wynikające z niej dążenie do kompromisu, uwzględniającego decyzje suwerenów/narodów - demosów wszystkich poszczególnych państw członkowskich, jest właśnie rozwiązaniem demokratycznym i to na dodatek jedynym możliwym.

Wyżej zaprezentowany sposób analizy centralistycznych projektów niemieckich nie jest jednak obecny w mainstreamowej debacie unijnej. Przeciwnie, retoryka taka, jak w relacjonowanym przemówieniu kanclerza Scholza, znajduje powszechny posłuch i poparcie w tej części unijnej sceny politycznej, a ponieważ jest to obóz dominujący w UE, uchodzi za obowiązującą wykładnię „europejskości", nawet, jeśli (choćby i wbrew intencjom jej zwolenników – co oczywiste) prowadziłaby w konsekwencji do podminowania spoistości Unii i jej rozpadu.

Scholz występując 9 maja 2023 r. w Parlamencie Europejskim nie tylko formalnie – jako kanclerz RFN – reprezentował pogląd Niemiec na pożądany przez Berlin kierunek ewolucji procesu integracji europejskiej – przemawiał wprawdzie jako emanacja koalicji rządowej (SPD-Zieloni-FDP), ale w istocie odzwierciedlał poglądy wszystkich (poza AfD) głównych partii aktywnych na niemieckiej scenie politycznej. Równolegle do jego przemówienia propozycje reformy UE przedstawiła bowiem tego samego dnia także frakcja CDU/CSU z Bundestagu w deklaracji programowej: „Silna Europa dla pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu" (niem. „Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand")[207]. Mottem tego dokumentu było hasło: „Bigger on big things and smaller on small things" („Większy w dużych sprawach i mniejszy w małych sprawach"), co miało oznaczać, że skala ingerencji UE w danej dziedzinie powinna być dostosowana do wagi objętych nią zagadnień i tworzyć „silną Europę, stanowiącą wartość dodaną dla obywateli, przedsiębiorców i samorządu terytorialnego"[208], co z kolei miałoby być warunkiem przekonania ich do jej poparcia. Wspomnianą wartość dodaną miały tworzyć: dobrze funkcjonujący jednolity rynek europejski (tzn. wewnątrzunijny), wzmocnienie globalnej konkurencyjności UE, ambitna wspólna polityka handlowa, niezawodna polityka bezpieczeństwa i obrony, polityka klimatyczna i polityka migracyjna. Jak rozsądnie zauważano „Potrzebujemy Unii Europejskiej, która zgodnie z zasadą pomocniczości i maksymą «Nie każdy problem w Europie jest problemem dla Europy» skupi się na zadaniach, które można lepiej zrealizować na szczeblu europejskim niż na poziomie państw narodowych z ich regionami i gminami."[209]

Mimo wyżej wskazanych zastrzeżeń co do mainstreamowych ambicji dotyczących omnipotencji UE, w omawianej deklaracji CDU/CSU poparła wszystkie zasadnicze punkty programowe zawarte w przemówieniu Scholza – przede wszystkim najważniejszy z nich - koncepcję geopolitycznej podmiotowości Unii Europejskiej, rozumianej w ujęciu niemieckich chadeków[210] jako zdolność do globalnego działania UE w zakresie odpowiadającym jej potencjałowi i interesom. Zdolność ta powinna zdaniem CDU/CSU zapewnić bezpieczeństwo Unii (co warto podkreślić i co korespondowało także z przemówieniem kanclerza – miała być ona osiągnięta w partnerstwie ze Stanami Zjednoczonymi i NATO), a także dobrobyt Europy. Z omawianego programu niemieckich chadeków wynika jednak, że osiągnięcie celu w postaci „geopolitycznej Europy" wymaga dalszego scentralizowania

206 Należy odróżniać demos (naród polityczny) od etnosu (grupy etnicznej). Ten drugi może stać się tym pierwszym, o ile nabierze samoświadomości narodowej i – jak pisał Maurycy Mochnacki „uzna się w jestestwie swoim" (M. Mochnacki, *O literaturze polskiej w wieku dziewiętnastym, nakładem Księgarni Jana Konstantego Żupańskiego*, Poznań 1863, s. 41.). Ten pierwszy może jednak (choć nie musi) być narodem wieloetnicznym - jak szlachecki naród polityczny Rzeczypospolitej Obojga Narodów, a współcześnie Szwajcarzy (łączący pierwiastki etniczne niemiecki, francuski, włoski i retoromański), Belgowie (Walonowie i Flamandowie), Brytyjczycy (Anglicy, Szkoci, Walijczycy i Irlandczycy Północni), Amerykanie (będący tyglem licznych etnosów), etc. Warunkiem istnienia demosu jest jednak niemożliwe do zadekretowania poczucie wspólnoty politycznej należących doń ludzi i to na tyle silne, by mogło stać się dla nich motywacją do poświęceń na rzecz dobra owej wspólnoty, aż po poświęcenie życia w jej obronie. Wspólnota taka na poziomie unijnym zaś nie istnieje i nie ma żadnych przesłanek by stwierdzić, że kiedykolwiek powstanie.

207 *Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand Unser europapolitisches Leitbild Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*, Beschluss vom 9. Mai 2023, ss.23, https://www.cducsu.de/sites/default/files/2023-05/PP%20Europapolitisches%20Leitbildpapier%20neu.pdf.

208 M. Bainczyk, *Program CDU…* , s. 1.

209 *Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand…*, s. 3.

210 Niniejszy tekst nie jest pogłębioną analizą profilu ideologicznego partii niemieckich, dlatego też, mimo daleko posuniętego ujednolicenia programów wszystkich unijnych partii mainstreamowych, powodującego zatarcie większości różnic między nimi, w tym np. stosunku do religii, określam CDU/CSU tradycyjnym mianem chadecji niemieckiej, nie rozważając tu skali obecności zasad chrześcijańskich w obecnej praktyce i programie tej partii.

polityki zagranicznej i obronnej UE – w tym budowy armii europejskiej i stworzenia wspólnej polityki zbrojeniowej, a także wspólnej polityki handlowej, rozstrzygającej o dostępie do surowców. CDU/CSU postulowała więc także zniesienie jednomyślności w procesie decyzyjnym UE w licznych nowych dziedzinach, dotąd nie objętych procedurą głosowania większościowego oraz rozszerzenie kompetencji UE w zakresie polityki zagranicznej, obronnej, klimatycznej, imigracyjnej i bezpieczeństwa wewnętrznego. To co różniło stanowisko CDU/CSU od stanowiska Scholza to silne podkreślenie „przyjaźni niemiecko-francuskiej", której w deklaracji poświęcono osobny punkt w rozdziale nr 8[211] i wspomniana wyżej koncepcja ograniczenia kompetencji Unii Europejskiej w obszarach mniej istotnych na rzecz zwiększenia jej skuteczności w dziedzinach uznanych za kluczowe. Do tej drugiej kategorii, oprócz wyżej wymienionych – wspólnych z programem ogłoszonym przez Scholza, zaliczono: funkcjonujący rynek wewnętrzny, uzdrowienie finansów publicznych, zrównoważoną i „rynkową" politykę klimatyczną, konkurencyjność gospodarki, innowacyjność, cyfryzację i handel zewnętrzny[212]. Proponowane w programie CDU/CSU zmiany ustrojowo-polityczne w systemie UE miały drugorzędne znaczenie. Ujęto je dopiero w ostatnim punkcie całego dokumentu, poświęcając im zaledwie dwie strony z 23 stron całego programu. Jego twórcy dawali bowiem prymat liberalnemu programowi gospodarczemu obejmującemu: 1) odbiurokratyzowanie działalności gospodarczej; 2) tworzenie impulsów dla rozwoju gospodarki; 3) stabilność strefy euro poprzez dyscyplinę budżetów narodowych, a także niezaciąganie dalszych długów przez UE; 4) urealnienie i oddogmatyzowanie polityki klimatycznej, jej otwartość i neutralność technologiczną[213].

Stanowisko CDU/CSU było nie tylko odpowiedzią partii opozycyjnej na ofensywę polityczną rządu Scholza (SPD, Zieloni, FDP) prowadzoną na forum UE, ale także reakcją na poczynania Parlamentu Europejskiego, w którym po wyborach z 2019 r. załamał się system kartelu EPL-S&D[214], wskutek czego EPL straciła wiele ze zdolności do kontrolowania jego inicjatyw politycznych. Radykalne projekty forsowane na forum Parlamentu w Strasburgu i Brukseli nie w pełni odpowiadały zaś planom politycznym niemieckiej chadecji, która na dodatek po utracie władzy w RFN i przejściu do opozycji skorygowała swój stosunek do niektórych swych polityk, promowanych wcześniej w czasach kanclerstwa Merkel, jak np. klimatycznej czy migracyjnej[215].

Obok postulatów niepożądanych i częściowo w gruncie rzeczy nierealistycznych (jak np. tych dotyczących ambicji militarnych UE), w omawianym programie proponowano zatem także szereg posunięć godnych poparcia, również z punktu widzenia interesów RP. Należały do nich realizacja zasady pomocniczości (jak pamiętamy postulowana już w wyżej opisanym programie Schäublego, Lamersa z 1994 r.) i ograniczenie kompetencji UE w sferze gospodarki, stabilności finansów państw członkowskich, urzeczywistnienia rynku wewnętrznego czy „urynkowienia" polityki klimatycznej. Wyjaśnienie motywów tego stanowiska nie jest trudne. CDU/CSU „od zawsze" była przeciwna francuskim koncepcjom pogłębionej integracji w ramach UGiW, wiodącym do uwspólnotowienia długów. Koszty zaś, nie liczącej się z realiami ekonomicznymi, a forsowanej przez Niemcy za czasów Merkel i Scholza, unijnej polityki klimatycznej, coraz mocniej oddziałują na gospodarkę RFN, co także musi być brane pod uwagę przez chadecję w jej zabiegach o poparcie wyborców.

Wspomniana sugestia ograniczenia kompetencji UE w obszarach uznanych za mniej ważne, zawarta w programie CDU/CSU, jest z polskiego punktu widzenia szczególnie interesująca. Jej zgłoszenie w programie niemieckiej chadecji daje pewien punkt zaczepienia do podjęcia dyskusji na temat urealnienia ambicji elit unijnych. Propozycja ta pochodzi jednak sprzed dwóch lat - sformułowana została z pozycji partii opozycyjnej, a po zmianie rządu w Niemczech i objęciu urzędu kanclerza przez Friedricha Mertza (6 V 2025) upłynęło jeszcze zbyt mało czasu, by wnioskować, czy ów zamysł programu z 2023 r. nadal jest uważany w CDU/CSU za aktualny, czy jest jedynie dziedzictwem retorycznym sytuacji, w której powstał. Odpowiedź na to pytanie mogą dać jedynie kolejne niemieckie inicjatywy unijne, podjęte już w nowym układzie rządowym.

W sytuacji z roku 2023 równolegle wszczęte ofensywy polityczne na rzecz centralizacji UE – tak w wykonaniu niemieckiego rządu w osobie urzędującego wówczas kanclerza Scholza, występującego na forum Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, jak i głównej partii opozycyjnej – publikującej swą deklarację na forum Bundestagu, rozbudziły w Niemczech nadzieje na szybki sukces tych poczynań. Po wystąpieniu Scholza w Parlamencie Europejskim w prasie niemieckiej pojawiły się niepokojące z polskiego punktu widzenia doniesienia o utworzeniu „grupy przyjaciół" zniesienia jednomyślności w procesie decyzyjnym w UE, do której miały należeć oprócz RFN: Belgia, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Słowenia i Hiszpania. Doniesienia te opatrzone zostały przy tym optymistyczną dla RFN konkluzją, że do zniesienia jednomyślności mogą być potrzebne jeszcze

211 *Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand*…, s. 22-23.

212 Ibidem, s. 7-11. Por.: M. Bainczyk, *Przemówienie kanclerza RFN w Parlamencie Europejskim 9.05.2023*… , s. 4.

213 *Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand*…, s. 1-23. Omówienie patrz: M. Bainczyk, *Program CDU*…, s. 2-5.

214 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego,* Teksty i Komentarze OMP, 1.04.2020, http://usa-ue.pl/teksty-i-komentarze/teksty/unia-europejska-po-wyborach-do-parlamentu-europejskiego/.

215 M. Bainczyk, *Program CDU*…, s. 6.

dwa, albo i trzy przemówienia europejskie O. Scholza[216].

Tak ton niemieckich mediów, jak i stanowisko wszystkich (poza AfD) liczących się partii, aktywnych na scenie politycznej RFN, mimo wskazanych, w gruncie rzeczy drugorzędnych różnic programowych między nimi, świadczą o dążeniu niemieckiej klasy politycznej do przekształcania Unii Europejskiej w scentralizowane państwo ponadnarodowe zdominowane przez Niemcy, przyjmujące pozycję mocarstwa hegemonicznego z uznaniem pomocniczej roli Francji jako „młodszego partnera". Obok proponowanych zmian w procesie decyzyjnym i nacisku na poszerzenie kompetencji instytucji unijnych na kolejne i do tego strategiczne dziedziny, dotąd znajdujące się w gestii rządów państw członkowskich (bezpieczeństwo, polityka zagraniczna, imigracyjna, podatkowa, energetyczna, surowcowa itd.), przekonuje o tym forsowana przez wszystkie wskazane partie niemieckie propozycja rozszerzenia i tak już bezprawnej kontroli ustrojowej nad państwami członkowskimi w zakresie poszanowania tzw. „wartości europejskich". Uznaniowość i polityczna natura procesu definiowania zarówno samych tych „wartości", jak i pojęcia „praworządności" i poszerzenie zakresu kontroli znanych z aktywizmu prawnego i działania ultra vires instytucji unijnych (Komisji Europejskiej i TSUE) nad ich przestrzeganiem, dawałoby praktycznie nieograniczone możliwości ingerencji UE i jej mocarstw wiodących w sprawy wewnętrzne państw członkowskich, które dotąd należą do sfery tożsamości narodowej, chronionej na podstawie wyżej już przytaczanego art. 4 ust. 2 TUE.

Istniejące, w gruncie rzeczy drugorzędne różnice między stanowiskiem poszczególnych partii działających na niemieckiej scenie politycznej i zmieniających się rolami sił rządzących lub opozycyjnych, nie uchylają generalnego wniosku, iż RFN z wykorzystaniem unijnych instytucji ponadnarodowych – Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej i we współdziałaniu z TSUE, konsekwentnie realizuje koncepcję budowy scentralizowanego państwa europejskiego[217].

Procedowanie Komisji ds. Konstytucyjnych i podstawy ideowe projektu

Prace nad projektem zmian traktatowych w UE Komisja ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO - Committee on Constituitional Affairs) rozpoczęła w połowie lipca 2022 r. w gronie sześciu współsprawozdawców z sześciu frakcji Parlamentu Europejskiego, na czele których stanął Guy Verhofstadt, ogłaszając sam siebie tzw. sprawozdawcą wykonawczym. Przedstawiciela prawicowej frakcji Tożsamość i Demokracja (jej podstawą są ugrupowania Zjednoczenia Narodowego Marine Le Pen z Francji i włoska Lega Matteo Salviniego) nie zaproszono. Początkowo poszczególnym członkom Komisji przydzielono konkretne obszary merytoryczne. Gabrielle Bischoff z niemieckiej SPD (na szczeblu unijnym - Partia Europejskich Socjalistów: i Demokratów - S&D)[218] była odpowiedzialna za przygotowanie projektu zreformowania polityki społecznej i zarządzania w sprawach gospodarczych, Daniel Freund – z niemieckich Zielonych (w Parlamencie Europejskim - Grupa Zielonych – Wolne Przymierze Europejskie)[219] – odpowiadał za projekt reformy obszaru praworządność i prawa podstawowe oraz klimat, Jacek Saryusz-Wolski z PiS (w Parlamencie Europejskim - Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy) – za pomocniczość i rolę parlamentów narodowych, Helmut Scholz (die Linke – w Parlamencie Europejskim komunistyczna lewica - GUE-NGL)[220] – za reformę unijnej polityki wobec młodzieży, kultury i udziału obywateli w życiu politycznym UE, Sven Simon z CDU (Europejska Partia Ludowa)[221] – za obronę, politykę zagraniczną i rozszerzenie UE, a Guy Verhofstadt[222] z belgijskiej partii Flamandzcy Liberałowie i Demokraci (w Parlamencie Europejskim - Renew Europe) za reformę zasad procesu decyzyjnego w UE i uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Przypisanie konkretnych obszarów merytorycznych konkretnym posłom sprawozdawcom nie zostało jednak utrzymane w dalszym toku prac Komisji i poza etapem początkowym jej obrad na kolejnych etapach każdy z tych posłów mógł zgłaszać uwagi i przedkładać propozycje we wszystkich omawianych obszarach polityk unijnych. Sześcioosobowy skład zespołu także nie został utrzymany do końca. Przedstawiciel Europejskich Konserwatystów i Reformatorów – Jacek Saryusz-Wolski (PiS) opuścił to grono 18 lipca 2023 r., a stosowne oświadczenie na piśmie złożył 22 sierpnia 2023 r. Uczynił to na znak protestu wobec łamania wcześniej przyjętych procedur prac Komisji – tzn. gwałcenia zasady jednomyślności, którą pozostali członkowie tego gremium, działając z zamiarem wykluczenia z procesu decyzyjnego przedstawiciela EKR,

216 H. Wetzel, *Kann Olaf Scholz die EU revolutionieren?*, « Süddeutsche Zeitung », 9. Mai 2023, https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-aussenpolitik-einstimmigkeit-olaf-scholz-1.5846750.

217 Por.: M. Bainczyk, *Przemówienie kanclerza RFN w Parlamencie Europejskim 9.05.2023*… , s. 4.

218 *Gabriele Bischoff*, Posłowie do PE, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/197435/GABRIELE_BISCHOFF/home.

219 *Daniel Freund*, Posłowie do PE, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/106936/DANIEL_FREUND/home.

220 Helmut Scholz, Posłowie do PE, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96646/HELMUT_SCHOLZ/home. Co ciekawe, w odróżnieniu od pozostałych posłów do Parlamentu Europejskiego na stronie internetowej H. Scholza pod linkiem *Życiorys* (https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96646/HELMUT_SCHOLZ/cv#detailedcardmep) ukazuje się jedynie adnotacja: „CV niedostępne", co zważywszy na jego członkostwo w SED (komunistycznej partii NRD) i studia na moskiewskim MGIMO (wrócimy do tego wątku niżej), jest zabiegiem wiele mówiącym.

221 *Sven Simon*, Posłowie do PE, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/197426/SVEN_SIMON/home.

222 *Guy Verhofstadt*, Posłowie do PE, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/97058/GUY_VERHOFSTADT/home

zaczęli interpretować jako „konsensus minus jeden”[223]. Prace ukończono więc już w gronie jedynie pięciu posłów (czterech Niemców i Belga), którzy 25 października 2023 r. przegłosowali odnośny projekt w Komisji AFCO.

Zdominowanie AFCO przez posłów niemieckich nie oddaje jednak całej sytuacji w tym zakresie. Propozycje zmian traktowych opiniowało bowiem jeszcze 11 innych komisji parlamentarnych Parlamentu Europejskiego, a w trzech z nich sprawozdawcami byli także posłowie z Niemiec: Bernd Lange (SPD – w Parlamencie Europejskim - S&D) – w Komisji Handlu Międzynarodowego, Norbert Lins (CDU – EPL) – w Komisji Rolnictwa i Monika Hohlmeier (CSU – EPL) w Komisji Kontroli Budżetowej[224]. Zważywszy, że w skład Parlamentu Europejskiego wchodzą posłowie z 27 państw, dominacja niemiecka w całym procesie była uderzająca.

„Certyfikat naukowości” - niemiecko-francuski impuls polityczny w formule eksperckiej - powiązanie rozszerzenia z centralizacją

Zanim doszło do ukończenia prac Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego nastąpiły trzy wydarzenia torujące drogę do bezproblemowego przyjęcia przez główne instytucje unijne, a przede wszystkim przez opinię publiczną, płynących z tychże prac wniosków. Strategią manipulacyjną, która miała to ułatwić było powiązanie kwestii reformy instytucjonalnej UE w kierunku centralizacji jej systemu i masowego poszerzenia zakresu decyzji podejmowanych w oparciu o zmodyfikowaną procedurę większościową w miejsce dotychczas obowiązującej jednomyślności z kwestią poszerzenia UE o nowe państwa (przede wszystkim Ukrainę, Mołdawię i państwa Bałkanów Zachodnich).

Jeszcze w styczniu 2023 r. powstał na zlecenie rządów Niemiec i Francji, powołany przez minister stanu ds. Europy i klimatu w Auswärtiges Amt RFN - Annę Lührmann i jej francuską odpowiednik - minister delegatkę do spraw europejskich Laurence Boone, niemiecko-francuski zespół ekspertów ds. reformy instytucjonalnej UE (*The Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*)[225]. Jego zadaniem określonym przez obie panie minister było znalezienie odpowiedzi na pytanie o to: „W jaki sposób UE powinna być gotowa na rozszerzenie, jednocześnie zwiększając swoją zdolność do działania, chroniąc praworządność, wzmacniając demokrację i zachowując podstawowe wartości europejskie?”[226]. Sposób jego sformułowania podkreślał przyjętą linię propagandową wiązania zmian w systemie politycznym Unii z obiecywanym przystąpieniem do niej nowych państw. Podobnie rzecz się miała z owocem prac rzeczonego zespołu ekspertów. Był nim bowiem raport, którego zwykły w obyczajowości unijnej poetycki tytuł: *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century* („Żeglując na pełnym morzu – reformowanie i poszerzanie UE na XXI wiek”)[227], mówił sam za siebie i oddawał już na poziomie komunikatu podprogowego główne przesłanie polityczne, które miało posłużyć do realizacji zamiaru centralizacji UE – wiązał reformę centralizacyjną z rozszerzeniem. Raport ten został zaprezentowany 19 września 2023 r. na spotkaniu Rady UE ds. Ogólnych z poparciem wiceminister Anny Lührmann, która w swym przemówieniu także podkreśliła związek między reformą UE, a rozszerzeniem oraz konieczność pilnego (bez czekania na zmianę traktatów) poszerzenia zakresu decyzji podejmowanych w procedurze większościowej w dziedzinie polityki zagranicznej. Wskazała też na postulowane w raporcie wzmocnienie unijnych mechanizmów „chroniących rządy prawa.”[228]. Największy objętościowo rozdział owego Raportu nosi znamienny tytuł: *How to manage progres: Deepening and Widening the EU* („Jak zarządzać postępem: pogłębianie i poszerzanie UE”) ze wskazaniami autorów co do rozmaitych scenariuszy omijania ewentualnych przeszkód na drodze do centralizacji UE[229]. W raporcie położono też duży nacisk na „ochronę wartości europejskich i rządów prawa”, proponując procedury ułatwiające nakładanie sankcji (w tym sankcji finansowych) na państwa łamiące te zasady (odejście od obecnie obowiązującej zasady decydowania o tym na bazie

223 J. Saryusz-Wolski, *Notatka dotycząca prac Parlamentu Europejskiego nad raportem ws. zmian traktatów UE zgodnie z procedurą art. 48 TUE*, 16 lipca 2023 r., s.1. (w posiadaniu autora).

224 M. Bainczyk, *Wpływ RFN na przygotowanie przez Parlament Europejski propozycji…*, s. 3.

225 W skład grupy francusko-niemieckiej weszło 12 osób w tym dwie ze świata polityki – francuska eurodeputowana socjalistyczna Pervenche Berès (*Pervenche Berès*, MAPs, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/meps/en/1985/PERVENCHE_BERES/history/8) – formalnie jako członek omawianego zespołu występując a jako ekspert Fundacji Fondation Jeana-Jaurèsa i Christine Verger - była doradczyni Jacquesa Delorsa (1987-1994), była sekretarz generalna frakcji socjalistycznej w parlamencie Europejskim (1999-2004) i była szefowa gabinetu Josepa Borrella, jako przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (2004-2007) oraz była dyrektorka w administracji Parlamentu Europejskiego ds. relacji z parlamentami narodowymi. (2009-2017) – obecnie wicedyrektor Instytutu Jaquesa Delorsa. (*Christine Verger*, Team Notre Europe, Jacques Delors Institute, https://institutdelors.eu/en/tous-les-contributeurs/verger-christine/) – formalnie w grupie w swej ostatniej z wymienionych wyżej funkcji. Ponadto 10 osób ze świata akademickiego i think tanków: Daniela Schwarzer (Bertelsmann Stiftung), Olivier Costa (CNRS CEVIPOF) – jako główni sprawozdawcy oraz: Gilles Gressani (Group of Geopolitical Studies/GEG), Gaëlle Marti (Jean Moulin Lyon 3 University), Franz Mayer (Bielefeld University), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs), Thu Nguyen (Jacques Delors Centre), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies/CEPS), Funda Tekin (Institute for European Politics/IEP) i Shahin Vallée (German Council on Foreign Relations). *Fit for the future? Franco-German group presents ideas on EU reforms*, Federal Foreign Office, 19 September 2023, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320.

226 M. Bainczyk, *Raport francusko-niemieckiej grupy roboczej …*, s.5.

227 *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21stCentury. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris-Berlin 18 September 2023, ss.51.

228 *Fit for the future? Franco-German group presents ideas on EU reforms…* .

229 *Sailing on High Seas…*, s.30-42.

jednomyślności minus jeden na rzecz większości kwalifikowanej 4/5 oraz automatyczne wchodzenie w życie sankcji, jeśli Rada UE nie zajęłaby stanowiska w ciągu pięciu lat od zgłoszenia do niej wniosku o istnieniu groźby łamania zasad przez dane państwo). Autorzy raportu postulują, by dotychczasową większość kwalifikowaną, wymagającą dla przeforsowania danego projektu zebrania poparcia co najmniej 55% państw, reprezentujących co najmniej 65% ludności, zastąpić w obu tych składnikach jej obliczania wielkością 60%. Drastyczność tej zmiany nieco jedynie łagodzi związana z nią propozycja, by w obszarach decyzyjnych, w których zasadę jednomyślności zastąpiono by zasadą kwalifikowanej większości głosów, pozostawić państwom członkowskim możliwość *opting out*, czyli wykluczenia się spod danej regulacji, z którą się nie zgadzają. Wiodłoby to w praktyce do szerokiego otwarcia drzwi dla absolutnej dominacji mocarstw unijnego rdzenia, które – stosownie do swych potrzeb, mogłyby wywierać w wybranych kwestiach presję na mniejsze państwa w kierunku zmuszenia ich do przyjęcia korzystnych dla unijnych hegemonów rozwiązań lub odwrotnie – wypychać je z formatów, w których państwa dominujące uznałyby dany kraj lub kraje za niepożądane, a zatem tworzyć „Europę wielu prędkości”.

Scenariusz podziału UE na kilka zróżnicowanych kręgów państw członkowskich jest zresztą dla autorów Raportu scenariuszem pożądanym, w czym można się domyślać inspiracji francuskiej. Zważywszy na zróżnicowaną wolę polityczną poszczególnych państw członkowskich co do głębokości integracji w jakiej chciałyby one uczestniczyć w ramach UE, autorzy proponują zróżnicowanie tego procesu. W raporcie zaprezentowano koncepcję jego podziału na cztery poziomy – od najbardziej do najmniej zintegrowanej grupy państw. Jądro UE – jej krąg wewnętrzny stanowiłyby państwa członkowskie należące do strefy euro i do Grupy Schengen, uczestniczące także w dodatkowych wymiarach współpracy na zasadzie koalicji chętnych. Krąg drugi stanowiłyby obecne i przyszłe państwa członkowskie UE nie należące do kręgu pierwszego, krąg trzeci państwa stowarzyszone, a czwarty - Europejska Wspólnota Polityczna. Warunkiem przynależności do pierwszych trzech kręgów integracji ma być „przestrzeganie praworządności”. Jego niespełnianie wykluczałoby dane państwo z możliwości czerpania korzyści z tak zdefiniowanej Wspólnoty, w tym dostępu do jednolitego rynku europejskiego. Autorzy Raportu proponują także ograniczenie liczby komisarzy w Komisji Europejskiej, przy czym swój projekt formułują w dwóch wariantach – ich zdaniem optymalnym – w którym liczba członków Komisji Europejskiej zredukowana by została do 2/3 obecnego składu (co jest powtórzeniem niezrealizowanego zapisu z traktatu z Lizbony) i w wariancie opcjonalnym – zalecanym w razie braku akceptacji państw członkowskich dla rozwiązania pierwszego. W tym drugim wypadku proponowaną alternatywą miałoby być wprowadzenie systemu dwóch komisarzy zajmujących się daną dziedziną, z których jeden byłby komisarzem wiodącym, a drugi pomocniczym i tylko ten wiodący miałby głos stanowiący w procesie decyzyjnym w Komisji Europejskiej, przy czym istniałaby możliwość zamiany ról w połowie kadencji. Zmianie miałaby ulec także liczba posłów do Parlamentu Europejskiego, ograniczona do 751 i dystrybucja miejsc poselskich pomiędzy państwami członkowskimi. Ta ostatnia miałaby być oparta na tzw. kompromisie z Cambridge[230] z zawartą w nim zasadą degresywnej proporcjonalności[231]. Utworzona miałaby być wspólna izba sądowa najwyższych trybunałów państw członkowskich i TSUE dla „niewiążącego dialogu” między TSUE a jego odpowiednikami narodowymi.

Proponowana w Raporcie reforma systemu budżetowego UE ma polegać na wprowadzeniu nowych źródeł dochodu – nowych unijnych podatków (minimalny podatek od przedsiębiorstw i podatek cyfrowy), a także wyposażenia UE w prawo emisji wspólnego długu z wykorzystaniem doświadczenia zebranego przy tworzeniu funduszu odbudowy po COVID-19 – tzn. Instrumentu Next Generation EU[232]. Ten ostatni postulat jest zapewne mimowolnym przyznaniem, że pożyczki zaciągnięte na międzynarodowych rynkach walutowych przez UE na poczet owego funduszu, zaciągane były bez stosownych podstaw traktatowych (Wszak, gdyby istniały, nie postulowano by ich stworzenia. W istocie były one zaciągane – jak wyżej wspomniano, wbrew traktatowemu zakazowi sprecyzowanemu w art. 310 ust. 1, 311 i 312 ust. 1 TFUE[233]), a zatem bezprawnie. Autorzy zalecają także zsynchronizowanie wieloletnich ram finansowych UE (obecnie przyjmowanych na okres siedmiu lat) z kadencją Parlamentu Europejskiego – trwającą lat pięć. Kadencja Parlamentu miałaby więc stać się także okresem planowania budżetu UE.

230 Sposób obliczania ilości miejsc w Parlamencie Europejskim przypisanych do poszczególnych państw członkowskich, będący kombinacją jednakowej dla wszystkich państw liczby bazowej (5 mandatów) i liczby proporcjonalnej do liczby ludności danego państwa, decydującej o dodawaniu kolejnych mandatów przy jednoczesnym utrzymaniu pięciu zasad fundamentalnych: 1) Parlament Europejski nie może liczyć więcej niż 751 eurodeputowanych; 2) żadne z państw członkowskich nie może mieć mniej niż 6 miejsc w Parlamencie; 3) żadne z państw członkowskich nie może mieć więcej niż 96 miejsc w Parlamencie; 4) żadne mniejsze państwo nie może otrzymać więcej miejsc niż otrzymało państwo większe; 5) przypisanie miejsc poszczególnym państwom powinno być oparte na zasadzie degresywnej proporcjonalności. G. Grimmett, *The Allocation between the EU Member States of the Seats in the European Parliament. Cambridge Compromise*, Note, Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Constitutional Affairs, EN/DE/ES/FR/PL/IT, European Parliament, PE 432.760, Brussels 2011, s.8. O historii debaty and zasadą degresywnej proporcjonalności patrz: J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim. Propozycja nowego rozwiązania*, „Decyzje”, nr 8, grudzień 2007, s.53-78.

231 W 2007 r. gdy pracowano nad problemem dystrybucji miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie UE, w jego Komisji Konstytucyjnej przyjęto, że „zasada degresywnej proporcjonalności oznacza, iż stosunek liczby ludności poszczególnych państw członkowskich do liczby posiadanych miejsc musi wahać się zależnie od ich zaludnienia, tak aby każdy poseł z państwa członkowskiego o większej liczbie ludności reprezentował większą liczbę obywateli niż poseł z państwa członkowskiego o mniejszej liczbie ludności i odwrotnie, lecz także aby żadne państwo członkowskie o mniejszej liczbie ludności nie miało większej liczby miejsc niż państwo o większej liczbie ludności.” G. Grimmett, *Podział miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie. Kompromis z Cambridge*, Notatka, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny C: Prawa Obywatelskie i Sprawy Konstytucyjne, Sprawy Konstytucyjne, PL/DE/EN/ES/FR/IT, Parlament Europejski, PE 432.760, Bruksela 2011, s.9.

232 Powołany przez UE fundusz odbudowy po pandemii COVID-19. Szerzej patrz: Z. Szpringer, *Plan odbudowy Unii Europejskiej*, „Infos”, nr 8(289), Biuro Analiz Sejmowych, 30 września 2021, s.1-4.

233 W art. 310 ust. 1 TUE czytamy: „**Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków**.” W art. 311: „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów **budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych**.” W art. 312 ust. 1 zaś: „Wieloletnie ramy finansowe mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i **w granicach jej zasobów własnych**.” (Podkr. P.Ż.G.). Art. 310, 311 i 312, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej…*, C 326/180-181.

Wśród propozycji zawartych w Raporcie są również zalecenia zmiany zasad negocjacji akcesyjnych. Poszczególne rozdziały negocjacyjne miałyby być zamykane, nie jak dotąd przez jednomyślną decyzję państw członkowskich, ale poprzez głosowanie większością kwalifikowaną 4/5. Istotnym warunkiem przystąpienia nowego państwa do UE powinien być według autorów raportu brak trwających konfliktów zbrojnych oraz sporów terytorialnych z innymi państwami kandydującymi lub członkowskimi. W wypadku istnienia sporów tego typu z państwami trzecimi - niebędącymi członkami UE, terytorium oderwane od państwa kandydującego i znajdujące się pod obcą okupacją (która to sytuacja jest jednocześnie definicją istnienia sporu terytorialnego przyjętą w Raporcie) sporny obszar będzie mógł dołączyć do Unii dopiero, gdy jego mieszkańcy wyrażą taką wolę. Zauważmy, że zapis ten jest wyraźnym nawiązaniem do jednego z rozważanych na Zachodzie (inna sprawa czy zasadnie) scenariuszy zakończenia wojny na Ukrainie w formule „ziemia za pokój".

Autorzy Raportu świadomi byli możliwych trudności z przeprowadzeniem proponowanych zmian traktatowych, dlatego też przedstawili kilka różnych sposobów przeprowadzenia tego procesu. Zgodnie z dotychczasową unijną praktyką w tego typu działaniach za optymalną uważają procedurę polegającą na zwołaniu konwentu z zadaniem opracowania projektu nowego traktatu, a po nim konferencji międzyrządowej, która go ostatecznie przyjmie. W razie problemów z postępem prac na tej drodze, wskazują na możliwość ich ominięcia poprzez włączenie proponowanych zmian do traktatów akcesyjnych. Metoda ta ma w kontekście głównego przekazu taktycznego i tę zaletę, że w sposób traktatowy wiązałaby wprowadzanie do systemu prawnego Unii zamierzonych przez mainstream unijny zmian centralizujących z aktem poszerzania UE o nowe państwa członkowskie, potwierdzając tym nierozerwalność i współzależność obu procesów z warunkowaniem drugiego (tzn. rozszerzenia UE) przez pierwszy (tzn. jej zreformowania w kierunku centralizacji). Każdy traktat akcesyjny podpisują wszak wszystkie państwa członkowskie UE oraz państwo kandydujące. Przy okazji każdego poszerzenia, a zatem każdego nowego traktatu akcesyjnego, otwierałoby się więc okno możliwości przeforsowania części lub całości pożądanych przez unijny mainstream zmian. Oczywiście istnieje i trzecia metoda, tzn. wypracowanie i podpisanie osobnego, wprowadzającego je traktatu[234].

Powołanie grupy ekspertów na mocy decyzji pań wiceminister spraw zagranicznych dwóch wiodących mocarstw unijnych – promotorów procesu centralizacji UE i jego zaprezentowanie na posiedzeniu najwyższego ciała ustawodawczego UE – Rady Unii Europejskiej, dokonane z udziałem wiceszefowej niemieckiego MSZ, nie pozostawia wątpliwości co do politycznego charakteru całej akcji. Tak jak wyżej opisana Konferencja w sprawie przyszłości Europy miała dać projektowi centralizacji UE swoisty „mandat demokratyczny", propagandowo wyprowadzany z „szerokich konsultacji społecznych", tak Raport grupy niemiecko-francuskich ekspertów miał dać jej „świadectwo naukowości". Ani wnioski zawarte w Raporcie, ani też konkluzje rzeczonej Konferencji nie odbiegały jednak od istoty założeń politycznego projektu opisanego w niemieckiej umowie koalicyjnej SPD-Zieloni-FDP, wspomnianej we wcześniejszych partiach pracy, czy też od głównych założeń linii politycznej prezydenta Macrona. W Raporcie nie wskazywano nowych koncepcji generalnych odnośnie do przyszłości procesu integracji europejskiej (choć fragmentami uszczegóławiano funkcjonujące już założenia), a jedynie „udowadniano", że przywódcy polityczni Niemiec i Francji, którzy wcześniej wytyczyli zasadnicze szlaki integracji centralizacyjnej UE, mieli rację i „objaśniano" dlaczego ją mieli. Sama chronologia wskazuje więc, że to nie projekt polityków został oparty na wynikach dociekań ekspertów, lecz odwrotnie, konkluzje dobranych przez tych polityków ekspertów użyte zostały dla „naukowego potwierdzenia" linii przyjętej przez polityków. Eksperci nie dopełnili przy tym rzetelności naukowej, forsując tezę o konieczności odejścia od zasady jednomyślności - konieczności wywołanej rzekomo potrzebą uniknięcia paraliżu instytucji unijnych po oficjalnie planowanym poszerzeniu UE o kolejne państwa. Przeczą temu wszelkie dostępne badania naukowe nad procesem decyzyjnym w Unii po poprzednich rozszerzeniach, które eksperci zespołu niemiecko-francuskiego mieli obowiązek znać i albo uznać osiągnięty w nich wynik, albo podważyć go własnymi ustaleniami. Przemilczeć zaś już istniejących badań i ich konkluzji nie mieli prawa. Wrócimy do tego zagadnienia w dalszej części pracy.

Prezentacja w Radzie UE Raportu zespołu niemiecko-francuskiego była preludium do dwóch spotkań zorganizowanych przez prezydencję hiszpańską. Najpierw 28 września 2023 r. w Murcji miało miejsce nieformalne spotkanie Rady Unii Europejskiej w formule Rady do spraw Ogólnych pod przewodem hiszpańskiego ministra spraw zagranicznych, Unii Europejskiej i współpracy José Manuela Albaresa. Uczestniczył w nim także unijny komisarza do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Olivér Várhelyi. W trakcie dyskusji, znanym już sposobem ukazywania reformy UE jako nieodzownej, zgodnie z konkluzjami zawartymi w wyżej omawianym Raporcie, połączono tematykę stopniowego pogłębiania integracji ze scenariuszem przystąpienia do UE kolejnych krajów i z rzekomo wynikającą z tego niezbędnością reformy ustrojowej jej systemu politycznego, omawiając te kwestie przez pryzmat implikacji budżetowych poszerzenia Unii do 30, a nawet 35 państw[235]. Spotkanie to miało charakter przygotowawczy wobec także nieformalnego szczytu przywódców państw UE,

234 *Sailing on High Seas…*, s.8-10. Patrz też komentarz: J. Szymańska, T. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, „Biuletyn PISM", NR 138 (2759), 2 października 2023, s.1-2, https://www.pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue.

235 *Informal ministerial meeting on General Affairs*, Spanish Presidency, Council of the European Union, 28 September 2023, https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-the-general-affairs-council-289/. Por.: *Informal General Affairs ministerial meeting discusses the implications of a possible EU enlargement*, Spanish Presidency, Council of the European Union, 28 September 2023, https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/informal-ministerial-meeting-general-affairs-september-28-murcia/.

który odbył się 6 października w Granadzie. W trakcie tego spotkania potwierdzono główne kierunki działania wytyczone w Murcji i powtórzono schemat dyskusji[236]. Przy okazji przyjmując pakt imigracyjny, dokonano rozstrzygającego kroku w kierunku wyjęcia polityki imigracyjnej i azylowej spod kompetencji państw członkowskich i przekazania jej Unii Europejskiej[237].

Powołany przez MSZ-ty obu wiodących mocarstw UE niemiecko-francuski zespół ekspertów był jednak jedynie „wierzchołkiem góry lodowej" w dziedzinie wsparcia politycznych projektów Berlina i Paryża w zakresie nadawania im stempla „naukowości". Lista think tanków i ekspertów konsultowanych przez instytucje unijne w procesie przygotowywania omawianych reform centralizacyjnych pokazuje absolutną dominację Niemiec w tym zakresie.

W procesie prawodawczym Parlamentu Europejskiego w kluczowym dla postępu prac nad projektem centralizacji UE okresie sześciu miesięcy (28.08.2022 - 27.02.2023) brało łącznie udział osiem think tanków i jedna firma konsultingowa; z czego aż pięć podmiotów było niemieckich. Jeden z nich (Stiftung Wissenschaft und Politik) jest w ogóle niemieckim think tankiem rządowym, finansowanym z budżetu Urzędu Kanclerskiego RFN. Na dodatek także w radach pozostałych niemieckich think tanków zasiadali czynni niemieccy politycy, w tym ówczesna urzędująca minister do spraw europejskich Anna Lührmann, jak również inne osoby zatrudnione w organach niemieckiej władzy publicznej. Wykaz niemieckich zespołów eksperckich z tego typu zależnościami, konsultowanych przez Parlament Europejski w kwestiach reformy ustrojowej UE, obejmuje takie podmioty jak:

Jacques Delors Centre w Berlinie, w którego radzie zasiadała wspomniana A. Lührmann, ówczesna minister do spraw europejskich oraz Katarina Barley (była minister sprawiedliwości RFN, a obecnie posłanka do Parlamentu Europejskiego słynna ze swej wypowiedzi o konieczności „zagłodzenia Polski i Węgier"[238] w walce z ich konserwatywnymi rządami).

Alliance4Europe GmbH: Michael Schaefer w latach 1978-2013 w służbie dyplomatycznej RFN w tym w randze ambasadora, a w latach 2013-2020 prezes Fundacji BMW.

Stiftung Wissenschaft und Politik - wyżej opisany.

Pulse for Europe, którego założyciel dr Daniel Röder jest sędzią niemieckiego sądu adwokackiego.

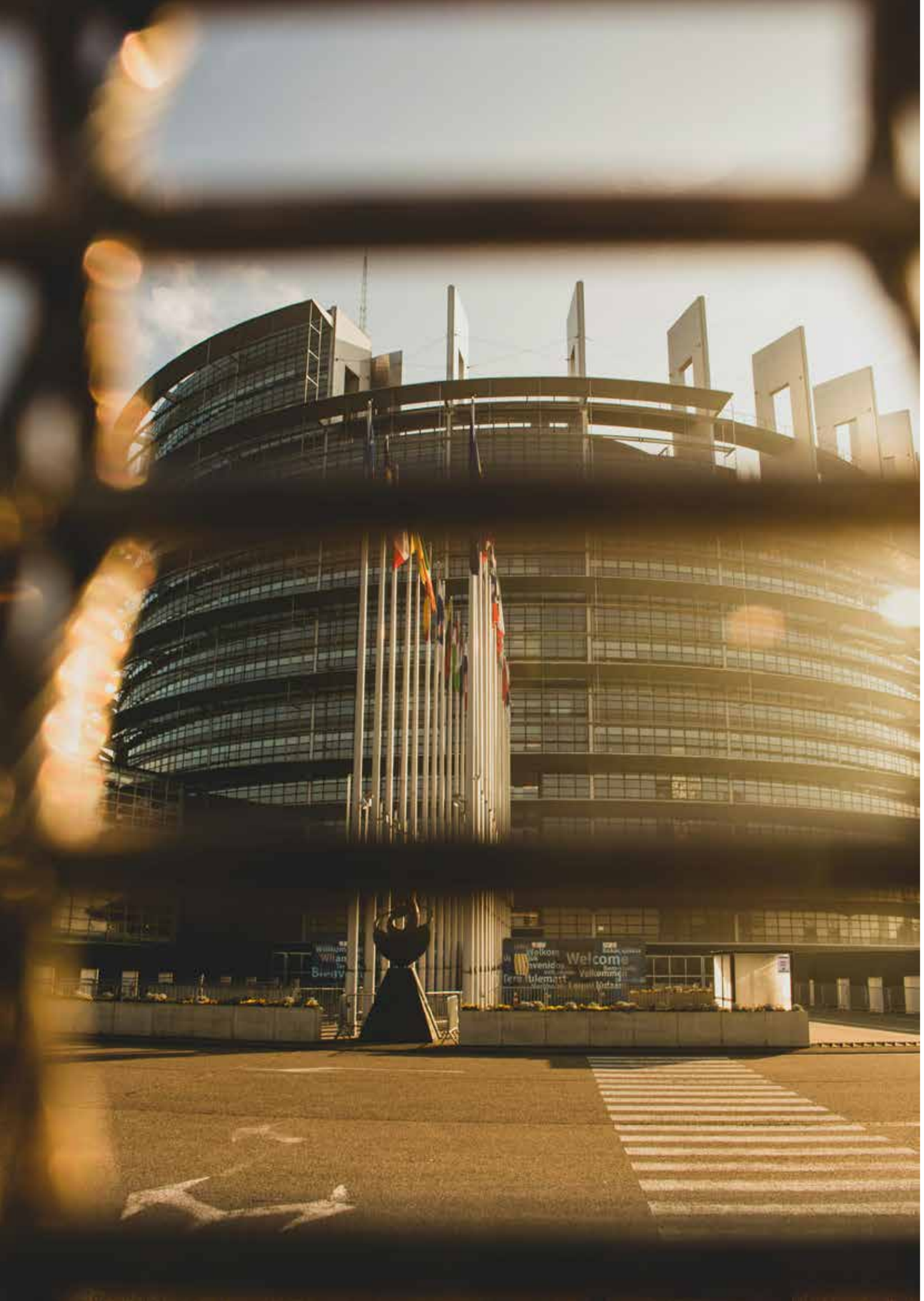
W sprawach wizerunkowych i komunikacji społecznej Parlamentowi Europejskiemu doradzała niemiecka firma consultingowa ifok.de. Kontrakt z wyżej wymienionymi podmiotami podjęli sprawozdawcy niemieccy europosłowie Daniel Freund z Bündnis 90/Die Grünen (w Parlamencie Europejskim - Zieloni) – w latach 2013-2019 zastępca rzecznika / członek uzupełniający w Bundesarbeitsgemeinschaft Europa (organ federalny ds. koordynacji w zakresie tematyki europejskiej) oraz Gabrielle Bischoff – SPD (S&D)[239].

236 *Informal meeting of heads of state or government*, European Council, Spanish Presidency of the Council of the European Union, 6 October 2023, https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-heads-of-state-or-government/.

237 Szerzej patrz: *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?*, Migration and Home Affairs, European Commission, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en. Por.: *The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system*, European Council, Council of the European Union, 20/21 December 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/.

238 *„Die Lage in Polen und Ungarn ist besonders ernst" Katarina Barley im Gespräch mit Bastian Rudde*, Deutschlandfunk, 30.09.2020, https://www.deutschlandfunk.de/eu-rechtsstaatsbericht-die-lage-in-polen-und-ungarn-ist-100.html. Późniejsze próby jej wytłumaczenia (M. Pankowska, *Niemka chce zagłodzić Polskę i Węgry? Prawica w amoku po słowach wiceprzewodniczącej PE*, „OKO.press", 02 października 2020, https://oko.press/niemka-chce-zaglodzic-polske-i-wegry) są mało przekonujące.

239 M. Bainczyk, *Wpływ RFN na przygotowanie przez Parlament Europejski propozycji…*, s. 2-3.



4

RAPORT KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Kilkutygodniowa pauza, która nastąpiła po wyżej opisanych spotkaniach przywódców UE w Murcji i w Granadzie była, jak wolno sądzić, wywołana chęcią uniknięcia uczynienia z tematu centralizacji UE osi podziału w nadchodzących wyborach parlamentarnych w Polsce (15 X 2023), gdzie ważyły się losy rządu Zjednoczonej Prawicy, co do którego było wiadomo, że wystąpi przeciw zamiarom centralizacyjnym unijnego mainstreamu. Batalia polityczna wokół tej kwestii mogłaby pomóc rządowi i tym samym zaszkodzić zamiarom sił dominujących w Unii. Odczekano zatem na wynik wyborów i mając już pewność, że nowy obóz rządzący w Polsce, złożony z dotychczasowych głównych sił opozycyjnych o nastawieniu lewicowo-liberalnym, sprzymierzony politycznie z siłami dominującymi w UE, nie stanie na przeszkodzie jego zamiarom, po kilkumiesięcznej przerwie wznowiono procedowanie zmian.

7 listopada 2023 r. Komisja Konstytucyjna Parlamentu Europejskiego oficjalnie już opublikowała *Raport o propozycjach Parlamentu Europejskiego odnośnie do ulepszenia traktatów*[240], autorstwa, jak już wiemy, Belga G. Verhofstadta i czworga Niemców: S. Simona, G. Bischoff, D. Freunda, H. Scholza, reprezentujących – podkreślmy to jeszcze raz - jedynie mainstreamowe frakcje polityczne Parlamentu Europejskiego.

Twórcy raportu nawiązali w jego wstępie do Manifestu z Ventotene[241] z 1943 r. autorstwa włoskiego komunisty Altiero Spinelliego (wyrzuconego z Włoskiej Partii Komunistycznej w 1937 r. za „odchylenia trockistowskie") i lewicowego radykała Ernesto Rossiego, wspartych w promocji owej deklaracji ideowej przez antyfaszystowskiego lewicowego filozofa Eugenia Coloniego. Wymienieni skrajnie lewicowi politycy włoscy z lat 1940-tych zaproponowali w rzeczonym manifeście likwidację państw narodowych „jako źródła wojen" i dokonanie tego w drodze „dyktatury partii rewolucyjnej", która „stworzy nowe państwo, a wokół niego – nową, prawdziwą demokrację" - nie „z woli ludu – ona wszak jeszcze nie istnieje, lecz (z woli owej partii rewolucyjnej, działającej jako znana nam z komunizmu „siła przewodnia" – wyposażona w - P.Ż.G.) „świadomość reprezentowania najgłębszych potrzeb współczesnego społeczeństwa"[242]. Autorzy manifestu zapewniają przy tym, że „Nie należy się obawiać, że reżim rewolucyjny stanie się nowym despotyzmem", ale wolność rozumieją jako pogodzenie się przez społeczeństwo „ujęte silną ręką partii rewolucyjnej" z ich programem wskutek uświadomienia sobie przezeń jego słuszności[243]. Treść Manifestu z Ventotene nie jest przedmiotem publicznej debaty i nie jest znana szerszym (nie-eksperckim) kręgom europejskiej opinii publicznej. Powoływanie się nań przez siły polityczne mieniące się demokratami jest jednak zadziwiające i ipso facto podważa wiarygodność ich deklaracji o przywiązaniu do demokracji i swobód obywatelskich. Analiza zgłaszanych przez nie propozycji centralizacji UE potwierdza te podejrzenia.

Istota proponowanych zmian

Propozycje Komisji Konstytucyjnej przyjęte zostały 22 listopada 2023 r. jako stanowisko Parlamentu Europejskiego[244]. Zawarte są w nich trzy zasadnicze kierunki zmian:

- masowe przeniesienie kompetencji z państw członkowskich na UE;

240 *Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 7.11.2023 (2022/2051(INL), Report - A9-0337/2023, European Parliament, - Committee on Constitutional Affairs, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html.

241 Ventotene jest niewielką wyspą na Morzu Tyrreńskim u brzegów Kampanii, należącą do archipelagu Wysp Poncjańskich i położoną w części morza rozciągającej się między Rzymem a Neapolem. Administracyjnie należy do regionu Latina w prowincji Lacjum. Jej nazwa w swobodnym tłumaczeniu oznacz „tu, gdzie wieje". Wyspa ta od czasów starożytnych, gdy znana była pod nazwą Pandateria, służyła jako miejsce zesłań. Twórcy manifestu z Ventotene przebywali na wyspie także w charakterze zesłańców. *Ventotene*, Naples. Life, Death & Miracles, http://www.naplesldm.com/ventotene.php.

242 Altiero Spinelli – Ernesto Rossi, *Manifest z Ventotene wraz z przedmową E. Colorniego. Tekst – Tłumaczenie – Komentarz*, T. Zych (red.), Bruksela 2019, s.25.

243 Dosłownie stwierdzają: „Jeżeli (…) partia rewolucyjna od pierwszych kroków, mocną ręką, budować będzie warunki dla życia w wolności, dla rzeczywistego uczestnictwa wszystkich obywateli w życiu państwa, stopniowo - niezależnie od ewentualnych drugorzędnych kryzysów politycznych - wzrastać będzie zrozumienie i akceptacja nowego porządku ze wszystkich stron, a tym samym powiększać się będą możliwości działania i wolne instytucje polityczne." Ibidem, s. 25.

244 *Załącznik, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, Teksty przyjęte, środa, 22 listopada 2023 r. – Strasburg, *Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów, Parlament Europejski*, P9_TA(2023)0427, A9-0337/2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html#title2.

- zmiana systemu głosowania w Radzie UE;
- nadanie Unii Europejskiej wyraziście lewicowego charakteru ideologicznego.

Masowy transfer kompetencji do Brukseli oraz odwrócenie ról traktatowych Unii Europejskiej (nowego suwerena) i państw członkowskich (suwerena dotychczasowego) – rezygnacja z zasady przyznania

Istotą propozycji zawartych w raporcie Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego na temat zmiany traktatów UE jest masowe przesunięcie kompetencji w dziewięciu kluczowych dziedzinach integracji europejskiej z gestii państw członkowskich do centralnych instytucji unijnych. Dwie z tych dziedzin (środowisko naturalne i różnorodność biologiczna oraz negocjacje w sprawie klimatu) miałyby stać się obszarem wyłącznych kompetencji UE, zaś kolejnych siedem obszarem tzw. kompetencji dzielonych.

Termin *kompetencje wyłączne* UE zdefiniowany został w art. 2 ust. 1 TFUE, w którym czytamy: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii."[245] Definicja ta nie pozostawia wątpliwości co do prymatu UE w dziedzinach objętych tą zasadą. Jest to także z uwagi na samą nazwę owych kompetencji (*wyłączne*) łatwo rozpoznawalne dla opinii publicznej. Rzecz ma się jednak inaczej w odniesieniu do *kompetencji dzielonych*. Dotąd na mocy art. 4 ust. 2 TFUE uprawnienia UE obejmowały 12 kompetencji dzielonych[246]. Obecnie, jak wyżej wspomniano, proponuje się poszerzyć ich listę o kolejnych siedem. W tej kategorii w propozycjach Parlamentu Europejskiego znalazły się jako nowe obszary nią objęte:

1. zdrowie publiczne, ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego ze szczególnym uwzględnieniem transgranicznych zagrożeń dla zdrowia i włączając „zdrowie reprodukcyjne" (pod którym to terminem, jak wyżej wspomniano, należy rozumieć przede wszystkim daleko idącą liberalizację przepisów aborcyjnych) i podejście „jednego zdrowia"[247];
2. transgraniczna infrastruktura transportowa;
3. polityka dotycząca granic zewnętrznych, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz infrastruktura transgraniczna;
4. polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obrona;
5. obrona cywilna;
6. przemysł;
7. edukacja ze szczególnym uwzględnieniem kwestii transnarodowych takich jak wzajemne uznawanie stopni naukowych, stopni, ocen, umiejętności i kwalifikacji[248].

Sam termin *kompetencje dzielone* wprowadza w błąd niezorientowaną w jego rzeczywistym znaczeniu opinię publiczną. Jest on, wbrew niegroźnie brzmiącej nazwie, sugerującej harmonijny i oparty na współdziałaniu podział ról między UE a państwa członkowskie, narzędziem fundamentalnej rewolucji ustrojowej, co wymaga osobnego objaśnienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE (który cytowany był już wyżej w przypisie 127, ale którego przypomnienie w tym miejscu jest niezbędne) w dziedzinach objętych kompetencjami dzielonymi „Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji"[249]. Oznacza to pierwszeństwo UE w określaniu obszarów własnych kompetencji i wykluczenie państw członkowskich z działania w tych obszarach, które UE uzna za jej podległe tak długo jak długo Unia je za takowe uznaje i w zakresie w jakim UE uzna za stosowne. Masowe rozciągnięcie tej zasady na liczne nowe i newralgiczne obszary pozostające dotąd w gestii państw członkowskich jest zmianą o charakterze rewolucyjnym. Dotąd bowiem w myśl art. 5 TUE, to państwa członkowskie są panami traktatów i to one przyznały UE w tychże traktatach takie kompetencje, jakie uznały za stosowne. Odnośne postanowienia zawarte w TUE są w tym zakresie jednoznaczne. W art. 5 tegoż traktatu czytamy bowiem:

245 Art. 2.1, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/50.

246 Przypomnijmy raz jeszcze zapisy traktatowe przytoczone już wyżej w przypisie 127: „Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie." Art. 4.2, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/51-52.

247 „Jedno Zdrowie" (One Health) to koncepcja, w ramach której zdrowie ludzi, zwierząt i środowiska przyrodniczego postrzegane są jako elementy jednego, współzależnego systemu. Jej zwolennicy zakładają odejście od antropocentrycznego podejścia do troski o zdrowie w pierwszym rzędzie ludzi na rzecz uznania równości i współzależności dobrostanu ludzi, zwierząt i ekosystemów. Troska o zdrowie ma być więc w tym ujęciu „bardziej sprawiedliwa", a nie wyłącznie skoncentrowana na człowieku. Elementem tej koncepcji jest odejście od pokarmów mięsnych na rzecz roślinnych. Koncepcja ta wpisywana do traktatów unijnych ma zatem charakter rewolucyjny i jest próbą wdrożenia w systemie politycznym UE idei ekstremistów ekologicznych, prezentowanej w formie skrajnej. Szerzej o owej koncepcji patrz: *One Health: a call for ecological equity*, "The Lancet", vol. 401, issue 10372, January 21, 2023, s.169. Por.: J. Zinsstag, E. Schelling, L. Crump, M. Whittaker, M. Tanner, C. Stephen, *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, CABI 2020, ss.472.

248 *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, 7.11.2023 - (2022/2051(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych, Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, Sprawozdanie - A9-0337/2023; Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html.

249 Art. 2.2, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/50.

1. „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.
2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich."[250]

Proponowane zmiany traktatowe oznaczają więc odwrócenie dotychczasowej zasady funkcjonowania UE. Odtąd to instytucje unijne będą decydować w jakim zakresie i w jakim czasie wolno będzie działać danemu państwu członkowskiemu w obszarach określonych jako objęte kompetencjami dzielonymi. Zwraca uwagę fakt, że omawiany projekt otwiera drogę do pogłębienia nierówności państw członkowskich, gdyż w licznych obszarach w tym tak strategicznie ważnych z punktu widzenia interesu narodowego i tak dynamicznych politycznie, a zatem niepodlegających rutynowym procedurom działania, jak polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obronność, instytucje unijne działać będą mogły według własnego uznania, dowolnie ograniczając kompetencje danego państwa członkowskiego, aż po zupełne mu ich odmówienie. Według propozycji Parlamentu Europejskiego to Unia ma mieć pierwszeństwo w kwestii wykonywania owych kompetencji i to ona ma decydować czy będzie je wykonywała tylko częściowo, czy np. w 100 procentach. Państwom członkowskim (a w niektórych dziedzinach – konkretnemu państwu członkowskiemu w konkretnej sytuacji) może z nich pozostać niewiele lub zgoła nic. W zaproponowanym systemie *kompetencje dzielone* w istocie przestają się różnić od *kompetencji wyłącznych* UE. Wynika to z faktu wbudowania w definicję tych pierwszych możliwości ograniczenia przez Unię wykonywania ich przez państwa członkowskie. Ograniczenie to określane ma być uznaniowo przez instytucje UE - aż po ewentualność całkowitego uniemożliwienia państwom członkowskim działania w danym zakresie.

Z punktu widzenia pozycji politycznej i uprawnień państw członkowskich proponowane zmiany mają charakter **jakościowy**, a nie wyłącznie **ilościowy**. Oznaczają de facto zamach na istotę dotychczasowego ustroju UE. Proponowana zmiana dystrybucji władzy politycznej między unijnymi instytucjami centralnymi a państwami członkowskimi wiedzie do zamiany Unii Europejskiej w superpaństwo, a państw członkowskich w jego prowincje o zróżnicowanej autonomii od pełnej suwerenności (Niemcy i Francja) po silnie ograniczoną (Włochy i być może Hiszpania), aż po symboliczną (pozostałe państwa). Jest to także oczywisty zamach na konstytucje państw członkowskich.

Reforma instytucjonalna i system głosowania w Radzie UE - rezygnacja z zasady jednomyślności w większości dziedzin i wzmocnienie kontroli UE nad państwami członkowskimi

Zmiany instytucjonalne centralnych organów Unii Europejskiej mają obejmować Komisję Europejską, która ma zostać przekształcona w Egzekutywę UE przy jednoczesnym odejściu od zasady, iż każde państwo będzie miało w niej swego reprezentanta w myśl dotąd stosowanej reguły jedno państwo-jeden komisarz. Komisarze mają zresztą zmienić nazwę na „sekretarzy". W nowym, proponowanym brzmieniu art.17 TFUE zamiast Komisji Europejskiej proponuje się zatem Egzekutywę złożoną z 15 sekretarzy. Ta zaś, po uprzednim uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego ma mieć prawo powoływać „podsekretarzy" do określonego portfolio lub do wykonania określonego zadania. W myśl zapisów omawianego projektu Egzekutywa w procesie powoływania podsekretarzy powinna brać pod uwagę różnorodność geograficzną krajów ich pochodzenia. Nie umniejsza to jednak podstawowej wady tej koncepcji, a mianowicie pozbawienia prawie połowy obecnych państw członkowskich UE reprezentantów (choćby nieformalnych - zważywszy na status komisarzy/sekretarzy jako urzędników wspólnotowych, a nie narodowych) na najwyższym szczeblu hierarchii urzędniczej UE. W wypadku rozszerzenia Unii o kolejne państwa grupa upośledzonych w ten sposób krajów będzie rosła. Prowadzić to będzie do napięć i podziałów w łonie UE, co nie jest prognozą intuicyjną, ale wnioskiem z dotychczasowych prób odejścia od zasady jedno państwo-jeden komisarz. Pomysł, by ograniczyć liczbę komisarzy (czy jak w projekcie zmian – sekretarzy Egzekutywy) nie jest bowiem – jak wyżej wskazano - nowy. Już w traktacie nicejskim zlikwidowano stanowisko drugich komisarzy dla największych państw UE (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii), które do tego czasu cieszyły się tym przywilejem i zrezygnowały zeń w obliczu nadchodzącego wówczas wielkiego rozszerzenie wschodniego UE o 10 nowych państw, dla których trzeba było zrobić miejsce w Komisji. Sama zasada jedno państwo – jeden komisarz zaatakowana została jednak dopiero w trakcie prac Konwentu Europejskiego, przygotowującego Traktat konstytucyjny dla Unii Europejskiej i mimo jego odrzucenia znalazła się w traktacie lizbońskim[251]. Perspektywa pozbawienia mniejszych państw stałego komisarza była jedną z ważnych przyczyn negatywnego wyniku pierwszego referendum irlandzkiego na temat ratyfikacji traktatu lizbońskiego[252] i wzbudziła taki opór także w szeregu innych państw, że mimo zapisu traktatowego, projekt „odchudzenia" Komisji Europejskiej nigdy nie wszedł w życie.

W projekcie Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do art.17 ust. 7 TUE proponowane są zmiany

250 *Art. 5 Traktat o Unii Europejskiej* …, C 202/18.

251 *Art. 17 ust. 5, Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/25.

252 *Traktat Lizboński: wkrótce nowe referendum w Irlandii?*… .

sposobu wyboru Egzekutywy UE, poprzez upodmiotowienie w tym procesie Parlamentu Europejskiego i redukcję znaczenia państw członkowskich. Ma to być osiągnięte poprzez odwrócenie obecnej procedury wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej i komisarzy. Dotąd kandydat na szefa Komisji Europejskiej wskazywany był – przypomnijmy - przez Radę Europejską (a zatem organ międzyrządowy) i zatwierdzany (lub nie) przez Parlament Europejski. Komisarzy wskazywały zaś rządy państw członkowskich, po czym byli oni zatwierdzani (lub nie) przez Parlament Europejski. Parlament miał też prawo zdymisjonować Komisję Europejską in gremio, ale nie mógł odwoływać poszczególnych komisarzy. W myśl omawianej propozycji zmian traktatowych, kandydat na przewodniczącego Egzekutywy Europejskiej ma być odtąd wskazywany Radzie Europejskiej przez Parlament Europejski, stanowiący zwykłą większością głosów, a Rada Europejska zatwierdzałaby jego wybór (lub nie), głosując w procedurze większości kwalifikowanej. Parlament Europejski nabyłby także prawo do odwoływania poszczególnych sekretarzy Egzekutywy Europejskiej. W ten sposób umocniono by w obradach Rady Europejskiej dotąd generalnie stanowiącej jednomyślnie (choć, jak wyżej wspomniano, z wyjątkiem właśnie procedury mianowania przewodniczącego Komisji Europejskiej), zasadę stanowienia w oparciu o procedurę większości kwalifikowanej, otwierając drogę do dalszego poszerzania obszarów decyzyjnych nią objętych. Jednocześnie, zważywszy na dotychczasową praktykę funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, stworzono by mechanizm odwoływania sekretarzy Egzekutywy z państw, które mają odmienny pogląd na sposób prowadzenia procesu integracji europejskiej niż ten, dominujący w danym momencie w głównym nurcie unijnym. Istnieje uzasadnione podejrzenie, że procedura ta byłaby instrumentalizowana jako narzędzie presji politycznej na rządy państw „nieprawomyślnych".

Przyjęty raport Parlamentu Europejskiego zawiera propozycję zmiany reguł procesu decyzyjnego w Radzie Unii Europejskiej, polegającą na radykalnym odejściu od zasady jednomyślności (gwarantującej, jak wskazano we wcześniejszych partiach niniejszej analizy, pozostawienie w ręku każdego państwa członkowskiego instrumentu obrony jego fundamentalnych interesów narodowych w drodze weta) i zastąpienia jej w 64 obszarach integracji europejskiej głosowaniem w oparciu o większość kwalifikowaną.

Szczególnie ważne ze względów ustrojowych jest proponowane odejście od zasady jednomyślności w obszarze „praworządności". Parlament Europejski proponuje: „wzmocnienie i zreformowanie procedury przewidzianej w art. 7 TUE w odniesieniu do ochrony praworządności poprzez zniesienie jednomyślności, wprowadzenie jasnych ram czasowych i uczynienie Trybunału Sprawiedliwości arbitrem w przypadku naruszeń" oraz „nadanie Parlamentowi uprawnień do wnoszenia spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.[253]" Oznaczałoby to oddanie w ręce większości politycznej, dominującej w danym momencie w instytucjach UE, instrumentu zwalczania rządów z konkurencyjnego ideologicznie obozu politycznego, poprzez uznawanie ich w drodze głosowania większościowego za „naruszające praworządność". Stan taki zamierza się osiągnąć poprzez zmiany sposobu stwierdzania przez instytucje UE istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia oraz stwierdzania faktu poważnego naruszenia i stałego naruszania przez państwo członkowskie wartości Unii Europejskiej, opisanych w art. 2 TUE.

Dotąd procedura postępowania w tej sytuacji ujęta w art. 7 tegoż traktatu dla potępienia danego państwa wymagała decyzji dwóch najwyższych ciał zwierzchnich UE – Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, procedujących w odmienny sposób. W myśl zasad opisanych w art.7 ust. 1 TUE najpierw Rada Unii Europejskiej, działając na uzasadniony wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej podejmowała w tej sprawie decyzję po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stanowiąc większością kwalifikowaną 4/5. Następnie zaś, również na wniosek 1/3 państw członkowskich, Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego sprawę rozstrzygała Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie. Proponowana zmiana ma polegać na wyłączeniu z tej procedury Rady Europejskiej (a zatem i zasady jednomyślności) i obniżeniu progu decyzji Rady UE do 2/3 państw reprezentujących 50 % ludności. Rada UE podjąwszy decyzję w ten sposób mogłaby skierować sprawę do TSUE, który, po wezwaniu danego państwa członkowskiego do przedstawienia uwag, ostatecznie rozstrzygałby kwestię. Dotychczasowy aktywizm prawny TSUE oraz wyżej wspomniana, zawarta w umowie koalicyjnej SPD-Zieloni-FDP, wola petryfikacji jego składu przez wydłużenie kadencji sędziów do 12 lat, tak aby nie podlegał on zmianom wynikającym z wyborów w państwach członkowskich i nominowaniu sędziów przez zwycięskie w nich ugrupowania, w razie spełnienia tego postulatu, grozi „domknięciem systemu" i uniemożliwieniem jego zmian w drodze procedur demokratycznych. Propozycja niemiecka, jak dotąd nie znalazła się w proponowanej na szczeblu unijnym wersji nowego traktatu, ale zważywszy na pozycję Berlina w strukturze UE, trzeba się liczyć z jej pojawieniem się w jego wersji ostatecznej. Wyżej wspomniane doświadczenie z blokowaniem wyboru sędziego z Polski, nominowanego przez obdarzony polityczną niechęcią unijnego mainstreamu rząd Rzeczypospolitej pokazuje mechanizm motywowanego ideologicznie blokowania zmian. Dwie kadencje parlamentarne (osiem lat!), okazało się okresem zbyt krótkim, aby rząd konserwatywny jednego z państw członkowskich (Polski) mógł wprowadzić swojego nominata do TSUE. Odrzucano kolejne, przedstawiane przez ów rząd kandydatury, trzymając w TSUE dwa lata sędziego nominowanego przez poprzedni rząd z tej samej rodziny politycznej, która dominuje w UE, mimo upłynięcia jego kadencji, aż doczekano się zmiany

253 *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów…,*

rządu i wycofania kandydatur przedstawionych przez rząd, z którym mainstream unijny był w konflikcie[254].

Wyżej opisane propozycje zmian traktatowych procedur orzekania o łamaniu przez dane państwo członkowskie unijnych zasad praworządności i naruszaniu przezeń wartości europejskich idą zdecydowanie w kierunku ułatwienia nałożenia na owo państwo sankcji. To dążenie do wyposażenia UE w większe środki represji wobec państw członkowskich znalazło logiczne dopełnienie w propozycji zwiększenia zakresu owych sankcji. Dotąd na podstawie art.7 ust.3. TUE Rada UE, głosując większością kwalifikowaną, mogła „zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie.[255]" W myśl proponowanych zmian, w oparciu o nową większość kwalifikowaną, obok wyżej wskazanej sankcji – tzn. pozbawienia państwa prawa głosu w Radzie UE, Rada mogłaby zastosować wobec niego także „właściwe środki" obejmujące „zawieszenie zobowiązań i płatności z budżetu Unii" oraz pozbawienie tego państwa prawa do sprawowania prezydencji w Radzie UE[256]. Ten ostatni postulat był zapewne wynikiem sytuacji istniejącej w czasie prac nad zmianą traktatów i świadomości ryzyka ich blokowania przez prezydencję węgierską, której kadencja zaczynała się 1 lipca 2024 r. Oczywiście, zgodnie z obowiązującym TUE, Węgry nie mogły być pozbawione prezydencji – Rada nie ma takich uprawnień, póki traktat nie zostanie zmieniony. Intencja jego zmiany w tym zakresie jest jednak jasna, a motyw uniknięcia w przyszłości podobnej sytuacji wysoce prawdopodobny. Naturalnie mówimy o prawnej niezdolności do pozbawienia Węgier prezydencji w roku 2024 na bazie istniejących traktatów. Czy oznacza to także niezdolność polityczną, do zastosowania tego typu sankcji wobec innych państw w przyszłości bez względu na dokonanie zmian traktatowych (co ułatwiłoby tę operację) czy nie (co by ją utrudniło), wyjaśni się w nadchodzących latach.

Jak słusznie zauważa Jacek Saryusz Wolski: „Propozycje zmian art. 7 TUE zawierają niezwykle niebezpieczne postulaty, które umożliwią wywieranie silniejszej presji na Państwa Członkowskie i doprowadzą do jeszcze większej instrumentalizacji art. 7 i do wykorzystywania go w celach politycznych przez instytucje unijne oraz największe państwa UE"[257].

W najliczniejszych obszarach decyzyjnych jednomyślność ma być zastąpiona nową podwójną większością, a w wypadkach wyjątkowych tzw. wzmocnioną większością kwalifikowaną. Proponowane zmiany mają objąć, jak wyżej wspomniano, 64 dziedziny dotąd podlegające zasadzie jednomyślności w tym decyzje z zakresu ustalania i wdrażania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (art. 24 ust. 1 TUE). Nowa podwójna[258] zwykła większość została zdefiniowana jako większość członków Rady UE, reprezentujących co najmniej 50% ludności Unii. Stosowano by ją w odniesieniu do decyzji dotyczących harmonizacji ustawodawstwa narodowego w zakresie podatków bezpośrednich oraz pośrednich (art. 113 TFUE), wieloletnich ram finansowych (art. 312 TFUE), przyjęcia przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych (art. 77 ust. 3 TFUE), współpracy operacyjnej sił policyjnych (art. 87 ust. 3 TFUE) oraz prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. (art. 81 ust. 3 TFUE). Ewentualne przyjęcie tego systemu dawałoby absolutną władzę nad pozostałymi państwami UE koalicji czterech największych krajów. Niemcy reprezentują bowiem 18,81% ludności UE, Francja 15,18%, Włochy 13,12% i Hiszpania 10,72%, co razem daje 57,83% ludności i pozwala na przegłosowywanie pozostałych 23 państw członkowskich. Nie daje im to co prawda 51% głosów w systemie jedno państwo jeden głos, ale pozwala blokować wszelkie decyzje pozostałych krajów, a zważywszy na potęgę polityczną i gospodarczą Niemiec, zwykle wspieranych przez państwa Beneluksu i Austrię oraz nadal funkcjonujący, mimo licznych rozbieżności, tandem niemiecko-francuski, a także skalę zadłużenia południowej flanku UE - z tego powodu podatnej na presję Berlina (Frankfurtu), dominującego w systemie eurogrupy, zbudowanie koalicji forsującej wolę mocarstw unijnego centrum nie nastręczałoby trudności. System ten zapewniałby też trwałą dominację interesów lobby śródziemnomorskiego (szczególnie zważywszy na fakt, że kwestia presji imigracyjnej z południa od 2015 r. silnie wiąże Niemcy z tym regionem) nad państwami północnej i wschodniej flanki UE. W efekcie proponowany ustrój UE ma być systemem hegemonicznej dominacji niemiecko-francuskiej z pomocniczą rolą Włoch i Hiszpanii (łatwych do „zdyscyplinowania" w drodze presji finansowej) i małych państw unijnego rdzenia (Austria, Belgia, Niderlandy, Luksemburg) oraz podporządkowanymi im peryferiami (południowa, wschodnia i północna flanka UE). Realna demokracja funkcjonowałaby w tym systemie jedynie w Niemczech i Francji, a pozostałe państwa zarządzane przez ów **dyrektoriat**, byłyby dyscyplinowane presją

254 Szerzej patrz: *Będzie nowy polski sędzia w TSUE. Kończy się kadencja Marka Safiana*, PAP, 14.10.2021, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C971956%2Cbedzie-nowy-polski-sedzia-w-tsue-konczy-sie-kadencja-marka-safjana.html. Ł. Woźnicki, *Sędzia TK Rafał Wojciechowski nie zostanie sędzią TSUE. Rząd sam wycofał jego kandydaturę?*, „Wyborcza.pl", 22.06.2023, https://wyborcza.pl/7,75398,29893953,sedzia-tk-rafal-wojciechowski-nie-zostanie-sedzia-tsue-rzad.html. P. Kubicki, *Wydłużone kadencje polskich sędziów w europejskich trybunałach*, „Dziennik. Gazeta Prawna", 3 października 2022, https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8559732,tsue-wydluzenie-kadencji-sedziow-safjan.html. B. Bodalska, *Polscy kandydaci do TSUE i do Sądu UE*, „EURACTIV.pl", 8 listopada 2023, https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/polscy-kandydaci-do-tsue-i-do-sadu-ue/. M. Jabłoński, *Rząd zatwierdził polskich kandydatów do TSUE i Sądu UE*, „Dziennik. Gazeta Prawna", 8 listopada 2023, https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9341194,rzad-zatwierdzil-polskich-kandydatow-do-tsue-i-sadu-ue.html. K. Żaczkiewicz-Zborska, *Trzy kandydatury na sędziów europejskich – wycofane*, „Prawo.pl", 27.12.2023, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/trzy-kandydatury-na-sedziow-europejskich-przepadly,524650.html oraz ida, *Prof. Safjan odchodzi z Trybunału unijnego*, „Prawo.pl", 23.01.2024, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prof-safjan-odchodzi-z-trybunalu-unijnego,525067.html.

255 *Art. 7 ust. 3, Traktat o Unii Europejskiej…*, C 202/19.

256 *Poprawka 12, Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, (2022/2051(INL)) P9_TA(2023)0427, Teksty przyjęte, Parlament Europejski, 2019-2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.pdf.

257 J. Saryusz-Wolski, *Notatka dotycząca prac Parlamentu Europejskiego nad raportem ws. Zmian traktatów UE zgodnie z procedurą art. 48 TUE*, s. 7. (tekst w posiadaniu autora)

258 Pod terminem „podwójna" większość należy rozumieć system obliczania wyniku głosowania polegający na liczeniu większości głosów w systemie jedno państwo-jeden głos i osobno w systemie uwzględniającym liczbę ludności reprezentowanej przed dane państwo.

finansową i mechanizmem „wymuszania praworządności" w oparciu o system głosowania większościowego w Radzie UE. Demokracja peryferii nabrałaby w tych warunkach charakteru teatru politycznego, organizowanego wokół rytuału głosowania w wyborach, którego wynik nie miałby realnego znaczenia dla podejmowanych w tym systemie decyzji.

Zasada jednomyślności, dotąd obowiązująca w obszarach decyzyjnych, newralgicznych z punktu widzenia podmiotowości państw członkowskich UE, jest fundamentem suwerenności małych i średnich państw, dlatego eurocentraliści chcą ją całkowicie zlikwidować. Używają przy tym fałszywego argumentu, opartego na tezie, jakoby odejście od tej zasady było konieczne w kontekście poszerzania Unii Europejskiej o nowe państwa (Ukrainę, Mołdawię, kraje Bałkanów Zachodnich). Kanclerz Scholz, jak wyżej wykazano, wręcz warunkował proces rozszerzania UE jej wcześniejszym zreformowaniem w duchu centralizacji i odejścia od zasady jednomyślności[259]. Mnożenie liczby państw członkowskich ukazywane jest w tej narracji jako oczywista przyczyna komplikowania się procesu decyzyjnego w powiększonym gronie państw członkowskich. Utrzymanie zasady jednomyślności ma bowiem prowadzić rzekomo do paraliżu decyzyjnego powiększonej UE. Teza ta jednak nie znajduje potwierdzenia w świetle badań nad poprzednimi rozszerzeniami Unii. Wszelkie dostępne prace naukowe na ten temat zawierają wnioski wprost przeciwne. Zarówno po wielkim rozszerzeniu UE z 2004 r., jak i przy poprzednich rozszerzeniach, szybkość podejmowania decyzji w instytucjach unijnych za każdym razem wzrastała, a nie malała[260]. Poszerzenie z 2004 r. (obejmujące tak duży kraj, jak licząca 38 mln ludności Polska) i to z 2007 r. (które objęło m.in. Rumunię – wówczas ok. 20 mln.) nie spowodowały żadnych zawirowań w procesie decyzyjnym UE, mimo funkcjonowania w wielu jego obszarach merytorycznych zasady jednomyślności. Przeciwnie, usprawniły ten proces[261]. Brak jest danych empirycznych potwierdzających tezę o blokowaniu sprawności procesu decyzyjnego w instytucjach UE w miarę przyrostu liczby państw członkowskich. Opinię tę potwierdza także (choć w odniesieniu do Komisji Europejskiej, a nie do Rady UE) José Manuel Barroso, podkreślając, że Komisja pod jego kierownictwem, choć licząca komisarzy z 28 państw, działała sprawniej, niż poprzednia mniejsza komisja i przestrzegając przed uzależnianiem procesu poszerzania Unii Europejskiej od procesu jej reformowania, gdyż grozi to wzajemnym blokowaniem obu procesów przez państwa przeciwne któremukolwiek z nich[262]. Badacze tego zagadnienia są jednomyślni co do takiej właśnie konkluzji. Głoszenie tezy odwrotnej – forsowanie zniesienia zasady jednomyślności w licznych obszarach procesu decyzyjnego UE, musimy zatem uznać za celową manipulację, podyktowaną wolą polityczną centralizacji Unii Europejskiej, a nie chęcią rozwiązania zdiagnozowanego problemu w postaci groźby paraliżu działania instytucji centralnych UE w wyniku przyrostu liczby państw członkowskich. Groźba taka bowiem, w świetle znanych faktów, nie istnieje, nigdy nie zaistniała w przeszłości i nic nie wskazuje na to, by miała zaistnieć w przyszłości. Usprawiedliwianie zniesienia zasady jednomyślności perspektywą rozszerzenia, choć w świetle badań faktograficznych fałszywe, ukazywane jest jednak w propagandzie centralistów jako samooczywiste. Tymczasem inna teza, rzeczywiście samooczywista, jest w debacie politycznej (choć nie eksperckiej) zupełnie przemilczana. Istotą tej tezy jest stwierdzenie, że Unia Europejska „wydaje się rozważać zarówno rozszerzenie (o nowe kraje – P.Ż.G.), jak i stopień centralizacji", podczas gdy „te dwa cele są nie do pogodzenia"[263]. Nie wymaga wszak szczególnej wiedzy uznanie, że im bardziej wielopodmiotowa jest jakaś konstrukcja polityczna, tym bardziej pod uwagę powinny być brane różnice lokalne i specyfika jej poszczególnych części składowych. Próba ujednolicenia wszystkiego i centralnego zarządzania całością, jak pokazuje to historia wszystkich znanych z historii unii, kończy się rozpadem całej konstrukcji[264].

Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony w projekcie Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego

Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla suwerenności każdego państwa, ale wręcz dla samego jego istnienia jako podmiotu politycznego, a często – szczególnie w odniesieniu do Europy Środkowej, dla fizycznego przetrwania tworzącego owe

259 L. Gehrke, *Scholz pitches major EU enlargement — with reform*, "Politico", August 29, 2022, https://www.politico.eu/article/scholz-eu-enlargement-reform-prague-charles-university/.

260 Jonathan Golub, w swym artykule: *Survival analysis and European Union decision-making*, "European Union Politics", vol.8(2) 2007, s.169 pisze: „successive enlargements did not cut the pace of decision-making. Not only did decision-making never slow down as a direct result of enlargement, but (…) after every single enlargement decision-making was faster than during the period when Council negotiations involved only six member states". I dodaje: „As for the perennial deepening versus widening debate, enlargement of the EU from 6 to 15 states did not slow decision-making speed. If anything, it induced faster decisions. Nor did expanding the agenda to include new policy sectors compromise legislative pace".

261 Badacz tego zagadnienia Dimiter D. Toshkov (*The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union*, „Journal of European Public Policy," vol.4 nr 2, s.178) pisze: „the Eastern enlargement has not had a major negative effect on the decision-making capacity of the EU. If anything, the speed of decision-making for some important types of legal acts has actually increased, and more legislation is being produced after 2004 than in the 10 years preceding the accession of the first post-communist countries to the EU." Podobnego zdania są Edward Best (profesor European Institute of Public Administration w Maastricht) i Pierpaolo Settembri (były urzędnik Sekretariatu Generalnego Rady UE), którzy z kolei w swym tekście stwierdzają: „The numbers of acts adopted in the EU15 and the EU25 are broadly similar" i dodają: "the Union has proved to be a flexible system, showing an extraordinary capacity of adapting to a new environment with increased membership and, arguably, increased political diversity. After enlargement, the system delivers a comparable amount of acts; on average, it does so faster and without greater political contestation. These results are even more remarkable if one considers that they have been achieved without the broader treaty revision promised after the adoption of the Treaty of Nice." E. Best, P. Settembri, *Legislative output after enlargement: similar number, shifting nature*, [w:] E. Best, T. Christiansen, P. Settembri (red.), *The Institutions of the Enlarged European Union*, Cheltenham 2008, s.187 i 200, Do analogicznych wniosków doszły też: Sara Hagemann i Julia De Clerck-Sachsse (*Old Rules, New Game*, Brussels: Centre for European Policy Studies, https://www.ceps.eu/ceps-publications/old-rules-new-game-decision-making-council-ministers-after-2004-enlargement/) pisząc: „In sum, an impressive amount of legislation has been processed and adopted by the Council since the 2004 enlargement. The institution seems to have almost fully 'recovered' from the significant increase in the number of actors involved in the internal decision-making processes since 2004 in terms of the total amount of legislation passed per year."

262 A. Brzozowski, *Possible to enlarge and deepen EU at the same time, Barroso says*, "Euractiv", 2/8 maja 2024, https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/interview/possible-to-enlarge-and-deepen-eu-at-the-same-time-barroso-says/.

263 A. Alesina, E. Spolaore, *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts 2003, s.209.

264 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Kraków 2012, ss.208

państwo narodu. Z tego właśnie powodu została wyróżniona w niniejszej analizie spośród innych obszarów proponowanych przez Komisję Konstytucyjną Parlamentu Europejskiego jako dziedziny, co do których jej zdaniem powinno nastąpić poszerzenie kompetencji Unii Europejskiej, poprzez objęcie ich zasadą decyzji podejmowanych w oparciu o procedurę większości kwalifikowanej. Dotąd Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE, powołana do życia formalnie na mocy traktatu z Maastricht[265] i modyfikowana w kolejnych traktatach, zachowywała charakter międzyrządowy i zasadniczo procedurę jednomyślności mimo jej osłabienia w traktacie z Amsterdamu[266]. Procedura proponowana przez Komisję Konstytucyjną Parlamentu Europejskiego ów newralgiczny aspekt egzystencji państwowej i narodowej poddawałaby decyzjom innych narodów i państw, o innych interesach, innym poczuciu zagrożenia i innej gotowości do ofiar na rzecz obrony integralności państw trzecich. Otwierałoby to drogę do żądania przez większość unijną od państw przegłosowywanych ofiary z ich niepodległości, integralności terytorialnej, wolności, mienia a nawet życia ich obywateli w imię definiowanych przez ową większość „interesów ogólnoeuropejskich" – np. „uniknięcia eskalacji konfliktu aż po wojnę jądrową zagrażającą całej Europie" i nakazywania ofierze agresji „poszukiwania rozwiązania sporu w drodze dyplomatycznej". Pamiętajmy bowiem, że wszystkie państwa członkowskie UE są demokracjami, a ich rządy zależą od swych własnych narodowych wyborców, a nie od elektoratów innych państw członkowskich. Wyborcy ci, postawieni wobec perspektywy uczestnictwa w wojnie w obronie innych państw, z dużą dozą prawdopodobieństwa żądaliby od swych rządów uchronienia ich od przyjęcia na siebie owego ciężaru, szczególnie w sytuacji, gdyby sami nie czuli się zagrożeni agresją na któreś z państw wprawdzie członkowskich UE, ale geograficznie odległych i mentalnie dla opinii publicznej danego państwa „nie wartych" wojny w jego obronie. Prestiż wojskowy najeźdźcy także oddziaływałby na ten proces decyzyjny. Czym innym byłaby bowiem decyzja np. o wsparciu Malty wobec próby jej okupacji przez którąś ze stron libijskiej wojny domowej (abstrahując od wojskowej wykonalności tego typu agresji), czy decyzja o wsparciu Hiszpanii w obronie Ceuty i Melilli w razie próby ich zajęcia przez Maroko, a czym innym decyzja o wejściu do wojny z Rosją, gdyby „zielone ludziki" pojawiły się np. w estońskiej Narwie, a jeszcze inną, gdyby uczyniły to działające otwarcie wojska rosyjskie.

W poświęconemu zagadnieniu polityki bezpieczeństwa, zagranicznej i obrony punkcie propozycji Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego znajdujemy „wezwanie do podejmowania decyzji w sprawie sankcji, etapów pośrednich w procesie rozszerzenia i **innych decyzji dotyczących polityki zagranicznej** (podkr. P.Ż.G.) w drodze głosowania większością kwalifikowaną;" oraz „do ustanowienia Unii Obrony obejmującej stale stacjonujące wspólne europejskie jednostki wojskowe i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia (wojsk – P.Ż.G.), pod dowództwem operacyjnym Unii;" a także propozycję „aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez Unię ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej" i by nastąpiło „odpowiednie dostosowanie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony;" do tego ostatniego uprawnienia postulowanego przez Komisję Konstytucyjną Parlamentu Europejskiego, jako przechodzącego do kompetencji UE. Komisja ta zastrzegła wprawdzie przy tym, „że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności i członkostwa w NATO.[267]"

Analiza tych zapisów wiedzie do następujących wniosków:

1. Wyeksponowana na pierwszym miejscu kwestia nakładania przez UE sankcji na państwo uznane za agresora (podnoszona w oczywistym kontekście rosyjskiego najazdu na Ukrainę i zgłaszania weta przez Węgry i/lub Słowację wobec kolejnych pakietów sankcji nakładanych przez UE na Rosję) ma służyć propagandowemu uzasadnieniu tego postulatu w oczach opinii publicznej państw członkowskich w tym szczególnie tych ze wschodniej flanki UE, najsilniej odczuwających zagrożenie rosyjskie, a jednocześnie najmocniej narażonych na bycie przegłosowywanymi w razie realizacji postulatu zniesienia zasady jednomyślności. Propagandowy charakter tej linii argumentowania wynika z faktu, że kolejne pakiety sankcji nakładane są regularnie na Rosję od 2014 r. i jeszcze intensywniej od 2022 r. mimo, że w procesie decyzyjnym w tym zakresie nie obowiązuje zasada jednomyślności. Weta Węgier i/lub Słowacji wobec kolejnych pakietów sankcji na Rosję lub programów pomocy dla Ukrainy mają zawsze charakter czasowy i po okresie negocjacji z tym związanych są wycofywane[268]. Nie tylko Węgry i Słowacja zgłaszały

265 *Treaty on European Union, Signed at Maastricht on 7 February 1992, Title V – Provisions on a Common Foreign and Security Policy*, „Official Journal of the European Communities", C 191, t. 35, 29 July 1992, s. 58–60.

266 Na mocy traktatu z Amsterdamu z 1997 r. osłabiono zasadę jednomyślności w procesie decyzyjnym w ramach WPZiB. Nie przyjęto jednak zasady przymuszania jakiegokolwiek państwa do danego aktu polityki zagranicznej poprzez jego przegłosowywanie w systemie większościowym. Decyzje w ramach WPZiB są podejmowane jednomyślnie, ale z zastosowaniem zasady opting out (weta konstruktywnego), oznaczającej, że każde państwo ma prawo odmówić udziału w danej operacji, przy czym jego decyzja nie wstrzymuje działania koalicji chętnych, chyba że sprzeciwiający się danej akcji zdołają zgromadzić mniejszość blokującą, wynoszącą 1/3 liczby państw reprezentujących co najmniej 1/3 ludności UE. W odniesieniu do takiej właśnie sytuacji w rzeczonym traktacie czytamy: „Każdy członek Rady, który wstrzymuje się od głosu, może – zgodnie z niniejszym akapitem – jednocześnie złożyć formalne oświadczenie. W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. W duchu wzajemnej solidarności to Państwo Członkowskie powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Pozostałe Państwa Członkowskie szanują jego stanowisko. Decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią Państw Członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii. *Art. 31 ust. 1. Traktat o Unii Europejskiej*…, C 326/33.

267 *Projekt sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, (2022/2051(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych, Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel, Freund, Helmut Scholz, PR\1276737PL.docx 123/123 PE746.741v01-00, Parlament Europejski, 22.8.2023, s.6/123, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_PL.pdf.

268 Jako przykłady patrz: *Węgry cofają weto, sankcje na Irańczyków. Podsumowanie nocy*, „Onet Wiadomości", 13 grudnia 2022, https://wiadomosci.onet.pl/swiat/wegry-cofaja-weto-sankcje-na-iranczykow-podsumowanie-nocy/f7wkk4y; A. Brzozowski, *Unijne sankcje na Rosję przedłużone. Węgry wycofały weto*, „EURACTIV.com", 27 stycznia 2025, https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/unijne-sankcje-na-rosje-przedluzone-wegry-wycofaly-weto/; K. Nieczypor, I. Gizińska, Ł. Maślanka, T. Iwański, A. Sadecki, *UE zatwierdza pomoc*

weta wobec sankcji na Rosję, ale w 2022 r. czyniły tak też Niemcy, sprzeciwiając się przekazywaniu broni Ukrainie, chroniąc Nord Stream 1 i 2[269] i nie godząc się na włączenie do pakietu sankcji wykluczenia Rosji z międzynarodowego systemu rozliczeń bankowych SWIFT[270]. Podobnie zachowywała się też Belgia – żądająca wykluczenia z systemu sankcyjnego intratnego dla niej handlu wyrobami jubilerskimi[271]. Żadne z państw unijnego mainstreamu nie było za swe zachowanie krytykowane pod hasłem bycia „złymi Europejczykami". Przezwyciężenie tych przeszkód, jak wykazało doświadczenie ostatnich lat, nie wymagało zaś zniesienia zasady jednomyślności w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

2. Pomysł ustanowienia Unii Obrony nie jest nowy. Pomijając „prehistoryczny" Plan Plevena z 1950 r. i projektowaną w jego ramach Europejską Wspólnotę Obronną"[272] – przypomnijmy inicjatywę utworzenia Europejskiej Unii Obronnej z 2003 r., zakończoną niesławnej pamięci „szczytem pralinkowym" w Tervuren[273], wykazującym niezdolność UE do zrealizowania tego typu ambicji. Podobnie unijne inicjatywy zmierzające do zbudowania autonomicznych europejskich zdolności wojskowych czy to w ramach NATO (koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz projekt Połączonych Wspólnych Sił Zadaniowych /Combined Joint Task Forces z 1994 r.[274]) czy poza sojuszem (Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony i Helsiński cel operacyjny/ Helsinki headline goal z 1999 r.[275], Cel operacyjny 2010/ Hedline goal 2010[276]), a także powoływanie formacji wojskowych podporządkowanych UE na zasadzie wyłączności (europejskie grupy bojowe[277]) czy też podwójnej podległości UE i NATO (Eurokorpus, Eurofor i Euromafor[278]) – przekonują bez wyjątku, że UE nie jest w stanie osiągnąć samodzielnych zdolności operacyjnych. Zadekretowanie po raz kolejny tego typu ambicji i to w sytuacji, gdy jeden z europejskich filarów militarnych – Wielka Brytania jest już poza UE, nie daje podstaw do wniosku, że tym razem rzecz potoczy się inaczej. 30-letnie doświadczenie niemocy unijnej w omawianym zakresie nie może być zignorowane i uznane za nieistotne.

3. System stałego rozmieszczenia wielonarodowych jednostek wojskowych jest już zbudowany w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i istnieje od 2017 r. na wschodniej flance UE[279], będącej jednocześnie od 2022 r. regionem przyfrontowym NATO. System ten znany jako wzmocniona wysunięta obecność wojskowa (*enhanced forward presence*) został rozbudowany po zmasowanej agresji rosyjskiej na Ukrainę[280]. Nie ma racjonalnej przyczyny, by zamiast wzmacniania tej struktury natowskiej zużywać środki na budowę osobnego systemu unijnego, dublującego system natowski.

4. Zdolność do szybkiego rozmieszczania wojsk jest tym samym co natowska koncepcja mobilności wojskowej (military mobility). Podobnie jak w punkcie (3) nie ma uzasadnionego względami bezpieczeństwa wojskowego powodu, by budować osobny system unijny. UE ma natomiast rolę do odegrania w zakresie budżetowego wsparcia rozbudowy infrastruktury transportowo-komunikacyjnej i logistycznej o zastosowaniu wojskowym lub podwójnym cywilno-wojskowym.

5. Operacyjne dowództwo unijne postulowane w projekcie Komisji byłoby realizacją leżącej w interesie Rosji idei rozbicia jedności NATO. We wszystkich armiach i we wszystkich rozsądnie prowadzonych wojnach obowiązuje zasada jednolitości dowodzenia. Tworzenie dwóch nakładających się na siebie struktur dowódczych – natowskiej SHAPE z SACEUR na czele i osobnej unijnej i podporządkowanie im de facto tych samych sił (wszak żadne państwo nie będzie utrzymywać osobnej armii „natowskiej" i osobnej „unijnej", dzieląc swe narodowe siły zbrojne na formacje podporządkowane dowództwu NATO i te podlegające dowództwu UE), nie ma sensu wojskowego. Jedynym powodem, dla którego taka propozycja została zawarta w projekcie Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego może być wola likwidacji struktur wojskowych NATO w Europie i zastąpienia ich strukturami unijnymi. Realizacja tej koncepcji wiodłaby jednak do dramatycznego obniżenia poziomu bezpieczeństwa europejskiego i zachęcała Rosję do testowania rzeczywistych zdolności wojskowych UE. Test taki zaś, zważywszy na wspomniane doświadczenia ostatnich 30 lat, wypadłby zapewne tragicznie dla narodów wschodniej flanki UE, którym w drodze głosowania większościowego zalecono by w tej sytuacji „poszukiwanie rozwiązania dyplomatycznego".

6. Propozycja wspólnych zamówień w zakresie zakupów uzbrojenia i wspólnych programów rozwoju broni, sprzętu i ekwipunku wojskowego „finansowanych przez UE ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej" jest ni mniej ni więcej jak tylko drogą do zdominowania zakupów uzbrojenia, dokonywanych przez państwa członkowskie, przez wiodące w tym sektorze rynku firmy zachodnioeuropejskie – w praktyce niemieckie i francuskie. Środki gromadzone w „specjalnym budżecie" unijnym brałyby się wszak pośrednio czy też bezpośrednio z zasobów państw członkowskich, które czy to jako składki rządowe do owego budżetu czy też jako podatki unijne, ściągane przez administracje narodowe na rzecz budżetu unijnego, z którego spłacano by pożyczki zaciągnięte na międzynarodowych rynkach finansowych dla stworzenia owego funduszu, pomniejszałyby pulę środków przeznaczanych na zbrojenia, a pozostających w gestii rządów państw członkowskich. Trudno przypuścić, by uzyskanie przez dane państwo dotacji ze wspólnego budżetu nie było obwarowane wymogiem przeznaczenia otrzymywanych środków na zakup uzbrojenia „europejskiego" (w praktyce niemieckiego lub francuskiego) w asortymencie, ilości i harmonogramie dostaw wynikających ze „współdecydowania" na poziomie unijnym i na bazie procedury większościowej oraz przy „kontroli Parlamentu Europejskiego". Wymogi te oznaczałyby zaś dostosowanie zakupów do potrzeb politycznych i gospodarczych mocarstw rdzenia UE oraz do wydolności ich przemysłów zbrojeniowych, do których popłynąłby strumień pieniędzy zebranych na wspólny unijny fundusz od wszystkich państw członkowskich. Jednocześnie system ten wiódłby do ograniczenia konkurencji producentów spoza UE (np. z USA czy Korei Południowej), bez względu na jakość ich produktów i wydolność ich przemysłów. Instytucje UE nie miałyby też konieczności uwzględnienia stanu zagrożenia (horyzontu czasowego jego wystąpienia) zdominowanych przez unijne centrum peryferyjnych państw kupujących broń. Zważywszy na zróżnicowane wymogi stawiane uzbrojeniu zależnie od warunków pola walki i natury operacji militarnej, istnieje uzasadnione przypuszczenie, że fundusze unijne służyłyby raczej do finansowania badań i produkcji tych jego rodzajów, które odpowiadałyby na potrzeby państw unijnego rdzenia. Uwarunkowania operacji bojowych w Afryce, w basenie Morza Śródziemnego i w Europie Środkowowschodniej wymagają zaś każde innych zdolności i zatem innego rodzaju uzbrojenia. Czym innym jest bowiem wielkoskalowa wojna z mocarstwowym przeciwnikiem – Rosją toczona na Nizinie Środkowoeuropejskiej – co jest podstawowym scenariuszem wojennym dla państw wschodniej flanki UE, a czym innym operacja przeciw milicjom plemiennym na obszarze subsaharyjskim lub wojskom państw czy ugrupowań arabskich – co jest najbardziej prawdopodobnym wyzwaniem dla państw południowej flanki UE. Sposób finansowania zbrojeń, proponowany przez Komisję Konstytucyjną Parlamentu Europejskiego, byłby więc wygodnym instrumentem przekierowywania zasobów państw słabszych na potrzeby państw silniejszych, a procedura decyzyjna oparta na systemie większości kwalifikowanej nie wymuszałaby uwzględniania interesów i potrzeb tych drugich. Obecny stan debaty unijnej nad podziałem wspólnych środków finansowych przeznaczonych na zbrojenia potwierdza tę diagnozę[281]. Jest rzeczą trudno wyobrażalną, by upośledzone w ten sposób państwa członkowskie trwale zgodziły się pozostawać w tej sytuacji. Proponowane zmiany konstytucyjne w systemie unijnym w istocie grożą więc pobudzeniem w UE tendencji odśrodkowych i jej rozpadem.

7. Zastrzeżenie braku sprzeczności wyżej proponowanych rozwiązań z przynależnością części państw członkowskich UE do NATO i z neutralnością innych jest pustosłowiem bez pokrycia. W odniesieniu do członkostwa w NATO sprzeczność ta wykazana została wyżej, zaś państwa neutralne, uczestnicząc w systemie wspólnej obrony UE, proponowanym w relacjonowanym projekcie, siłą rzeczy traciłyby ów status neutralności.

Mimo wyżej wskazanych zagrożeń, wynikających z ewentualności uwspólnotowienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw członkowskich UE w ramach WPZiB, 4 maja 2023 r. dziewięć państw członkowskich UE powołało

finansową dla Ukrainy i negocjuje wojskową, „Analizy OSW", 02.02.2024, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-02-02/ue-zatwierdza-pomoc-finansowa-dla-ukrainy-i-negocjuje-wojskowa; P. Klimek, *Słowacja wycofuje się z weta w sprawie sankcji. Trump rozmawiał z Netanjahu. Podsumowanie nocy*, „Onet Wiadomości", 18 lipca 2025, https://wiadomosci.onet.pl/swiat/slowacja-wycofuje-weto-ws-unijnych-sankcji-na-rosje-iran-z-ultimatum-podsumowanie/0pxhltn.

269 P. Andrzejewski, *Asekuracja Nord Stream 2 na forum UE* [w:] P. Andrzejewski, T. Morozowski (red.), *Realizacja niemieckich interesów na poziomie Unii Europejskiej. Studium przypadków*, „Ekspertyzy Instytutu Zachodniego", nr 6. 6.11.2023, s. 26-29.

270 A. Kwiatkowska, *Niemcy: radykalna rewizja polityki względem Rosji*, „Analizy OSW", 01.03.2022, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-01/niemcy-radykalna-rewizja-polityki-wzgledem-rosji.

271 *Belgia blokuje sankcje na rosyjskie diamenty*, „Wszystko Co Najważniejsze", 3 czerwca 2023, https://wszystkoconajwazniejsze.pl/pepites/belgia-blokuje-sankcje-na-rosyjskie-diamenty/.

272 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012, s. 244-247.

273 O szczycie w Tervuren patrz: *European defence meeting – 'Tervuren', Meetings of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence*, Brussels, 29 April 2003, [w:] *From Copenhagen to Brussels - European defence: core documents*, Vol. IV, "Chaillot Paper", N°67, 01 December 2003, ISS EU, ed. by A. Missiroli, s. 76-80. O jego skutkach i stosunku Polski do tego wydarzenia patrz: K. Miszczak, *Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 1 (LVIII), 2005, s. 99-101.

274 R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 1998, s. 94–105.

275 *Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999*, Konkluzje Rady Europejskiej (1993–2003), Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/. Patrz też: *Annex 1 to Annex IV, Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa. Por.: P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska Autonomia Strategiczna*..., *Część I*, s. 43.

276 *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf.

277 Szerzej patrz: A. Konarzewska, *Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 3–4/2007, s. 154–173.

278 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska Autonomia Strategiczna*..., *Część I*, s. 37-38.

279 Szerzej o samym systemie patrz: *Wzmocniona Wysunięta Obecność (enhanced Forward Presence, eFP)*, Ministerstwo Obrony Narodowej, gov.pl, https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/batalionowa-grupa-bojowa. O okolicznościach jego stworzenia i rozbudowania patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa prezydenta RP Andrzeja Dudy 2015-2025*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 47(2), 2025, s. 135-136 oraz: idem: *Wojsko Polskie jako instrument polityki zagranicznej i budowy pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej w latach 1992-2023*, „Bezpieczeństwo Narodowe", Kwartalnik BBN, nr 43/2023, s.147-152.

280 Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Wojsko Polskie jako instrument*…, s. 150-152.

281 M. Miłosz, *UE dołoży zbrojeniówce. Ale tylko tej zachodniej*, „Rzeczpospolita", 18.11.2024, https://www.rp.pl/biznes/art41461501-ue-dolozy-zbrojeniowce-ale-tylko-tej-zachodniej. Por.: Ł. Osiński, *Unijne pieniądze na zbrojenia tylko dla wybranych. Polska na bocznym torze*, „Dziennik Gazeta Prawna", 24 kwietnia 2025, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9784279,unijne-pieniadze-na-zbrojenia-tylko-dla-wybranych-polska-na-bocznym-t.html.

otwartą na przystąpienie kolejnych członków „Grupę Przyjaciół", mającą na celu wspieranie przeforsowania w zreformowanych traktatach procedury podejmowania decyzji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w oparciu o kwalifikowaną większość głosów. W skład tego gremium weszły: Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Słowenia i Włochy. Wolę odejścia od zasady jednomyślności, dotąd obowiązującej w dziedzinie WPZiB, na rzecz procedury większościowej, umotywowano w deklaracji wydanej z okazji powołania rzeczonej Grupy w pierwszym rzędzie rosyjską agresją na Ukrainę, wobec której (co już pozostawiono jako wniosek domniemany) UE musi reagować skutecznie[282]. Zważywszy na skład owej grupy, w której jedynie Finlandia żywo odczuwa zagrożenie wynikające z agresywnej polityki Kremla, pozostałe państwa zaś albo reprezentowały dotąd daleko idące zrozumienie wobec Rosji i wolę „znalezienia z nią kompromisu", albo też miały priorytety południowe - śródziemnomorsko-afrykańskie, a nie wschodnie, można podejrzewać, że zagrożenie rosyjskie występuje w owej deklaracji bardziej jako wygodny pretekst i instrument nacisku na państwa wschodniej flanki UE, by projekt ów przyjęły, niż jako rzeczywisty motyw jego sformułowania.

282 *Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, 04.05.2023 - Pressemitteilung, Menü, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302.

5

DWA WARIANTY SKUTKÓW GEOPOLITYCZNYCH CENTRALIZACJI UE W ZAKRESIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Wariant A - „To keep Americans out, Russians in and Germans up" (Amerykanów wypchnąć, Rosjan wpuścić, a Niemców wywyższyć)

Istotnym elementem forsowanego projektu centralizacji Unii Europejskiej jest wynikające z niego zagrożenie rozbicia jedności strategicznej wspólnoty transatlantyckiej zinstytucjonalizowanej w strukturach NATO. Niechęć do dominacji amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, a w ślad za tym i do silnej pozycji politycznej Waszyngtonu w Europie jest cechą charakterystyczną głównego nurtu integracji europejskiej, a jego antyamerykanizm, często przystrajany w szaty niechęci rzekomo jedynie do danego prezydenta USA (Ronalda Reagana, Georga W. Busha, Donalda Trumpa), stanowi ważny element narracji o istocie europejskości. Niezależność Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma być wszak niezależnością od Stanów Zjednoczonych. Centralizacja UE pod przewodem Niemiec i Francji, przy wynikających z niej zasadach, wiodących do marginalizacji wschodniej flanki UE, która z obawy przed Rosją prezentuje silne przywiązanie do jedności transatlantyckiej, prowadziłaby nieuchronnie do politycznego wypchnięcia USA z Europy[283]. Wspólna polityka UE wobec Stanów Zjednoczonych, determinowana wolą Berlina i Paryża, grozi więc rozmontowaniem natowskiego systemu odstraszania Rosji i tym samym najazdem moskiewskim na Europę Środkową. Rosja zresztą jeszcze w czasach prezydenta Borysa Jelcyna testowała czy unijne ambicje autonomizacji bezpieczeństwa europejskiego nie mogą być wykorzystane do osłabienia więzi transatlantyckich i zawsze popierała wszelkie kroki dające choćby nadzieję pójścia w tym kierunku[284]. Antyatlantycki nurt myślenia o unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa także i w ostatnich latach był dosyć wyraziście manifestowany i to przez najważniejsze mocarstwa unijne.

W roku 2017 prezydent Emmanuel Macron ogłosił francuski projekt Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, a potem PESCO – (Permanent Enhanced Cooperation) – oba w zakresie wzmocnionej współpracy wojskowej w ramach UE[285]. W okresie prezydencji Francji w Radzie UE w 2022 r. przedstawił projekt głębszej integracji w poszerzonej w stosunku do poprzednich koncepcji propozycji Europejskiej Autonomii Strategicznej. W ujęciu Paryża rozumiana ona być miała jako uniezależnienie się od dominacji strategicznej USA (Słynne, wyżej wspomniane, dywagacje prezydenta Francji na temat „śmierci mózgowej NATO"[286], podobnie jak jego stwierdzenia padłe w trakcie wizyty w Chinach, by Europejczycy „przestali podążać za Stanami Zjednoczonymi"[287], były doskonałą ilustracją istoty tego projektu). Połączone to było – jak wyżej już opisano - z usilnymi staraniami dyplomacji francuskiej na rzecz zbudowania Europy „dwóch prędkości" z „twardym jądrem", stworzonym na bazie strefy euro z osobnym budżetem i ściślejszą integracją finansową (wspólną odpowiedzialnością

283 O ewentualnych uwarunkowaniach i skutkach wspólnej polityki UE wobec USA szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Czy Unia Europejska może/powinna mieć spójną politykę wobec USA?*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Polska w grze międzynarodowej. Geopolityka i sprawy wewnętrzne*, Kraków 2010, s. 91-133.

284 Idem, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991-2004*, Kraków 2008, s. 60-89 i 213-231.

285 Szerzej patrz: Idem, *Europejska Autonomia Strategiczna…, Część II*, s. 84-88.

286 *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*, "The Economist", Nov. 7th 2019, https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead.

287 J. Anderlini, C. Caulcutt, *Macron incite les Européens à ne pas se penser en "suiveurs" des Etats-Unis*, « Politico », April 9, 2023, https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-incite-europeens-etats-unis-chine/.

za długi – choć tylko te zaciągane w przyszłości)[288]. Zrujnowanie gospodarki europejskiej przez COVID 19 i związane z nim lockdowny oraz niechęć Niemiec czasów Angeli Merkel do przyjęcia w ramach strefy euro odpowiedzialności za długi francuskie (hiszpańskie, włoskie, etc.) uniemożliwiły realizację tego zamiaru w myśl założeń francuskich[289]. Nie oznaczały jednak rezygnacji z „coraz ściślejszej integracji", ani też niechęci istotnej części niemieckiej klasy politycznej do projektu redukcji amerykańskiej dominacji w Europie, demonstrowanego wyraziście od czasów kanclerza Gerharda Schrödera[290] i kontynuowanego, choć w innej formie za rządów Angeli Merkel[291]. Myśl ta jest wciąż żywa w środowisku mainstreamu unijnego. Groźba amerykańsko-unijnej „wojny celnej" ożywiła zaś w 2025 r. francuskie dążenia do wypromowania ściślejszej integracji rdzenia UE wokół strefy euro na bazie uwspólnotowienia jej długów i pod starym hasłem uczynienia z euro konkurencyjnej wobec dolara waluty rozliczeń międzynarodowych. W tym duchu wypowiadał się były francuski minister gospodarki i finansów (zdymisjonowany w 2024 r.) Bruno Le Maire, co było szeroko komentowane przez media nad Sekwaną[292].

Wyrazisty ślad woli rozluźnienia więzi transatlantyckich odnajdujemy także w pracach Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego i w załącznikach do przedstawionego przez nią projektu zmian traktatowych w systemie unijnym. Wspomniany już wyżej, a mający w swym życiorysie niezaprzeczalne i silne związki z Moskwą Helmut Scholz, w stanowisku dołączonym do uzasadnienia Projektu Raportu Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego, wyraźnie zaznaczył, że „podstawę Europejskiej Unii Obrony musi stanowić kompleksowa, wielowarstwowa i niemilitarna koncepcja bezpieczeństwa (...) Ponieważ większość państw członkowskich jest również członkami NATO, (...) Zmianie traktatu muszą zatem towarzyszyć kroki w kierunku uniezależnienia się od NATO"[293].

W chwili powoływania do życia NATO, jego pierwszy w dziejach sekretarz generalny lord Hastings Lionel Ismay, określając zadania tworzonego sojuszu powiedział, że powstał on „to keep Americans in, Russians out and Germans down" (By trzymać Amerykanów przy sobie, Rosjan z daleka, a Niemców pod kontrolą)[294]. Obecnie realizowany plan centralizacji UE ma cel dokładnie odwrotny.

Wariant B – „Dyrektoriat E3" i „NATO dwóch prędkości"

Zmiana władzy w Niemczech i gra nowego kanclerza Friedricha Mertza na ocieplenie stosunków z USA poprzez demonstrowanie przez RFN woli przyjęcia na siebie istotnej części ciężarów wspólnej transatlantyckiej obrony, otwiera przed Europą nowy scenariusz przemodelowania jej architektury bezpieczeństwa. Jego istotą nie jest otwarte dążenie do wyparcia wpływów amerykańskich (choć w istocie także i ten scenariusz ostatecznie do tego by prowadził), ale do utworzenia nowego centrum europejskiego systemu bezpieczeństwa złożonego z Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Koncepcję tę w gronie eksperckim już ochrzczono mianem „Dyrektoriatu E3". Berlin pracuje nad włączeniem do tej konstrukcji Londynu i Paryża, a wyżej przedstawiony program centralizacji UE, w tym także w zakresie WPZiB, jest w tym ujęciu elementem szerszej całości, a nie systemem zamkniętym samym w sobie. W lipcu 2025 r. wzmocnioną współpracę niemiecko-francusko-brytyjską jako podstawę „europejskiego filaru NATO" poparł publicznie gen. Thierry Burkhard, ustępujący szef Sztabu Generalnego Armii Francuskiej[295].

W wariancie „Dyrektoriatu E3" proces centralizacji UE w zakresie polityki bezpieczeństwa miałby w konsekwencji doprowadzić do restrukturyzacji europejskiej części NATO poprzez jej podział na rdzeń (Niemcy, Francja i Wielka Brytania) i peryferie (pozostałe państwa). Ewolucja europejskiej architektury bezpieczeństwa w tym kierunku już się zaczęła, przy czym państwa frontowe

288 *Zone euro: Macron opposé à la mutualisation des dettes passées*, BMF, 15.05.2017, https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/zone-euro-macron-oppose-a-la-mutualisation-des-dettes-passees_AN-201705150181.html.

289 K. Popławski, *Macron w Niemczech – daleko do Europy dwóch prędkości*, „Analizy OSW", 17.05.2017, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-05-17/macron-w-niemczech-daleko-do-europy-dwoch-predkosci. Por.: K. Rak, *Francusko-niemiecki dysonans strategiczny*, „The Warsaw Institute Review", 5 lipca 2019, https://warsawinstitute.org/pl/francusko-niemiecki-dysonans-strategiczny/.

290 Szerzej o zwrocie w polityce niemieckiej w czasach Gerharda Schrödera określanym przez samego kanclerza jako *deutscher Sonderweg* patrz: K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005*, Poznań 2009, s.363-390. Por.: K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998-2005*, Warszawa 2012, s. 229-245 i 306-341.

291 Dość przypomnieć sprzeciw Niemiec wobec interwencji w Libii, budowy amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce i w Czechach, przyznania MAP Ukrainie i Gruzji na szczycie NATO w Bukareszcie w 2008 r. czy parcie prezydencji niemieckiej do porozumienia UE-ChRL w grudniu 2020 r. w chwili kryzysu tranzytu władzy w Waszyngtonie.

292 *Bruno Le Maire propose la «mise en commun» d'une partie des dettes des pays européens pour créer un «euro de référence»*, « Le Figaro », 19 avril 2025, https://www.lefigaro.fr/conjoncture/bruno-le-maire-propose-la-mise-en-commun-d-une-partie-des-dettes-des-pays-europeens-pour-creer-un-euro-de-reference-20250419. Por.: J. Quatremer, *Blog «Coulisses de Bruxelles» Bruno Le Maire: sans mutualisation des dettes, la zone euro ne survivra pas*, « Libération », 7 mai 2020, https://www.liberation.fr/debats/2020/05/07/bruno-le-maire-sans-mutualisation-des-dettes-la-zone-euro-ne-survivra-pas_1812388/.

293 *Stanowisko współsprawozdawcy Helmuta Scholza w sprawie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Projekt sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, (2022/2051(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych, Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel, Freund, Helmut Scholz, PR\1276737PL.docx 123/123 PE746.741v01-00, Parlament Europejski, 22.8.2023, s.123, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_PL.pdf.

294 *Lord Ismay, Restated*, "Small Wars Journal", 11.19.2010, https://smallwarsjournal.com/2010/11/19/lord-ismay-restated/.

295 Notabene jednocześnie w tej samej wypowiedzi ostrzegł on przed Rosją, która według niego „uznała Francję za głównego wroga w Europie", i z której strony według gen. Burkharda grozi Francji (Europie) wojna w perspektywie pięciu lat. *France's top general says Russia could attack in five years*, „The Economist", Jul 31st 2025, https://www.economist.com/europe/2025/07/31/frances-top-general-says-russia-could-attack-in-five-years.

na wschodnich rubieżach sojuszu szybko staczają się do drugiej z wymienionych kategorii – tzn. do roli peryferii. Jak pisze znany ekspert w dziedzinie bezpieczeństwa Andrew Michta: „Jeśli ten fundamentalny zwrot zostanie pomyślnie sfinalizowany, pozwoli Niemcom na dostosowanie architektury bezpieczeństwa Europy do ich trwających wysiłków na rzecz centralizacji Unii Europejskiej poprzez nowy traktat."[296] Polityka Berlina odbiega tym samym od wcześniejszych dążeń Francji do zbudowania w kontrze do Waszyngtonu Europejskiej Autonomii Strategicznej, rozumianej jako przeciwwaga dla USA. RFN, realizując wariant „Dyrektoriatu E3", usiłuje wytworzyć synergię między ewolucją struktur NATO a forsowaną przez Berlin transformacją systemu politycznego UE w kierunku jego centralizacji. Przy założeniu stopniowej redukcji obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w Europie, wynikającej z decyzji samego Waszyngtonu koncentrującego się na wyzwaniu chińskim (co jest tezą powszechnie głoszoną, choć wymagającą osobnej analizy[297]), wiodłoby to do zdominowania systemu bezpieczeństwa Starego Kontynentu przez Niemcy i to za zgodą, a nawet z poparciem USA, zadowolonych z przerzucenia ciężarów stabilizowania sytuacji w Europie na niemieckie barki.

Jak słusznie zauważa cytowany już wyżej A. Michta: „Celem końcowym może być systemowa transformacja, w wyniku której Berlin będzie gotowy do przejęcia przywództwa nie tylko w dziedzinie gospodarczej, gdzie od dziesięcioleci dominuje w Europie, ale także w sferze militarnej, pozycjonując Niemcy, wzmocnione połączonymi zasobami instytucjonalnie ujarzmionej Europy, do walki o status wielkiego mocarstwa."[298]

Już samo podjęcie próby realizacji tego scenariusza ma daleko idące implikacje dla przyszłości tak NATO jak i UE. Jest rzeczą mało prawdopodobną, by mające silne poczucie zagrożenia ze strony Rosji państwa skandynawskie, bałtyckie i Polska trwale i dobrowolnie zaakceptowały status peryferii zarządzanych przez Dyrektoriat E3, a w istocie przez Berlin[299]. Na dodatek wątpliwe jest by Norwegia[300] (poza UE ale w EOG), Szwecja[301] i Finlandia[302], mające silny i wzajemnie powiązany[303] przemysł zbrojeniowy w wypadku Norwegii i Szwecji z liczącymi obszarami kooperacji z USA (partnerstwo Saab-Boening i fabryki Nammo w USA)[304] oraz Polska, mająca ambicje i podstawy do jego zbudowania, godziły się na rolę biernych klientów zbrojeniowych firm niemieckich i francuskich.

Wewnątrzunijna debata na temat Europejskiego Programu Przemysłu Obronnego (EDIP) i związanych z nim funduszy trwa i znajduje się na etapie tzw. trilogu, czyli negocjacji pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Europejską. Kontrowersje dotyczą przede wszystkim tego, które firmy zbrojeniowe dostaną największy dofinansowanie z liczącego €1,5 mld funduszu. Komisja Europejska w swej propozycji wyjściowej przyjęła założenie, że preferowane będą firmy, których produkty zawierają minimum 65 procent komponentów pochodzących z UE. Pozostałe 35 procent mogłoby pochodzić np. z USA czy Korei Południowej[305]. W debacie na forum dwóch połączonych komisji Parlamentu Europejskiego (Komisji Bezpieczeństwa i Obrony oraz Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii) przegłosowano jednak - głównie za sprawą Niemców i Francuzów – że „Koszt komponentów pochodzących z Unii lub krajów stowarzyszonych nie może być niższy niż 70 % szacunkowej wartości produktu końcowego"[306]. Sprawozdawcami projektu w obu komisjach byli europosłowie z Francji - François-Xavier Bellamy (EPL) oraz Raphael Glucksmann (S&D)[307].

Z uwagi na wyżej wspomnianą, rozwiniętą kooperację skandynawsko-amerykańską, wykluczałoby to z owego systemu szereg produktów nordyckich, zawierających

296 A. Michta, *NATO and the Future of European Security: The German Question*, "Real Clear Defense", August 01, 2025, https://www.realcleardefense.com/articles/2025/08/01/nato_and_the_future_of_european_security_the_german_question_1126352.html.

297 Jako przykład patrz seria artykułów w ramach projektu: kierowanego przez Roberta D. Blackwilla: *The U.S. Pivot to Asia and American Grand Strategy*, https://www.cfr.org/project/us-pivot-asia-and-american-grand-strategy oraz: N. A. Youssef, J. Lemire, M. Ryan, *The Pentagon's Policy Guy Is All In on China*, "The Atlantic", July 28, 2025, https://www.theatlantic.com/national-security/archive/2025/07/pentagon-china-elbridge-colby/683677/. Patrz też: O. Schmitt, *Why a Rapid U.S. Withdrawal From Europe Will Reinforce China*, "Strategic Europe", December 17, 2024, https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/12/why-a-rapid-us-withdrawal-from-europe-will-reinforce-china?lang=en.

298 A. Michta, op.cit..

299 Ibidem.

300 S. Magnuson, *Norway Defense Industry Part of Trend To Boost European Capacity*, "National Defense", 27.06.2025, https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2025/6/27/norway-defense-industry-part-of-trend-to-boost-european-capacity.

301 R. Limmergård, J. Lindqvist, *Swedish Defence-Industrial Capabilities Shine Bright*, "ESD - European Security & Defence", 27 June 2023, https://euro-sd.com/2023/06/articles/31839/swedish-defence-industrial-capabilities-shine-bright/.

302 S. Magnuson, *Finland's Small Defense Industry Suited For Competition*, "National Defense", 5.07.2024, https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2024/7/5/finlands-small-defense-industry-suited-for-competition. O fińskich ambicjach w zakresie rynku zbrojeniowego patrz też: T. Löyttyniemi, *Defence industry – a new growth sector*, VER, 11.04.2024, https://www.ver.fi/en-US/Defence_industry__a_new_growth_sector.

303 Jako przykład niech posłuży kompania Nammo, w której w 50% udziałów należy do norweskiego Ministerstwa Handlu, Przemysłu i Rybołówstwa, a 50% do fińskiej Patrii, która z kolei w 50,1% jest należy do fińskiego rządu, a w 49,9% do norweskiego Kongsberg Defence and Aerospace. S. Magnuson, op.cit. Krótki przegląd nordyckiego potencjału w dziedzinie przemysłu obronnego i współpracy skandynawskiej w tym obszarze patrz: *Defence Industry*, „Nordic Defence Review", 2025, https://nordicdefencereview.com/defence-industry/.

304 S. Magnuson, *Sweden Brings Defense Industrial Might to NATO*, "National Defense", 1.07.2024, https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2024/7/1/sweden-brings-defense-industrial-might-to-nato.

305 G. Osiecki, T. Żółciak, *25 kwietnia 2025, Unijna kasa na obronność. 1:0 dla Niemców i Francuzów, Polacy liczą na dogrywkę*, „Money.pl", 25 kwietnia 2025, https://www.money.pl/gospodarka/unijna-kasa-na-obronnosc-1-0-dla-niemcow-i-francuzow-polacy-licza-na-dogrywke-7149881562253952a.html.

306 *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością („EDIP")*, 30.4.2025 - (COM(2024)0150 – C10-0005/2024 – 2024/0061(COD)), Sprawozdanie - A10-0084/2025, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0084_PL.html.

307 Ł. Osiński, op.cit.

zbyt liczne komponenty pochodzące z USA. W wypadku Polski utrzymanie wymogu 70 procent uniemożliwiałoby wykorzystanie wsparcia UE np. do sfinansowania budowy polskich armatohaubic Krab, ponieważ zawierają one ponad 30 procent komponentów kupionych poza UE. Poziom 70 procent forsowała Francja – co nie jest zaskoczeniem. Rzecz jest w toku, ale gdyby próg 70 procent został zatwierdzony, większość środków unijnych ze wspólnego budżetu zbrojeniowego w najbliższych latach trafiłaby do przemysłów zbrojeniowych Niemiec i Francji. Obecnie skala funduszy w dyspozycji EDIP jest niewielka – wspomniane €1,5 mld. W kolejnej perspektywie budżetowej będzie jednak zapewne rosła[308], a zarysowujący się kierunek kształtowania rządzących nim reguł, zgodnie z wyżej wyrażonymi obawami, wskazuje, że instrument ten będzie przekształcony w mechanizm drenażu zasobów państw peryferyjnych na rzecz dominacji przemysłów zbrojeniowych państw rdzenia UE.

Ten niekorzystny kierunek prac instytucji unijnych nad centralizacją wydatków i programów zbrojeniowych jest kontynuowany. W marcu 2025 r. Parlament Europejski w rezolucji dotyczącej „Białej Księgi" obronności europejskiej wezwał do zaniechania przez państwa członkowskie powoływania się na art. 346 TFUE[309] jako podważający wspólny rynek obronny UE i zaapelował do Komisji Europejskiej o stosowną modyfikację odnośnych dyrektyw związanych z dotychczasowym stosowaniem tego artykułu[310]. Wykonanie tego zalecenia Parlamentu Europejskiego odebrałoby państwom członkowskim prawo do samodzielnego decydowania o zakupie uzbrojenia i handlu bronią stosownie do określanych przez ich rządy ich narodowych interesów bezpieczeństwa.

Projekt „Dyrektoriatu E3", którego elementem jest próba dominacji niemiecko-francuskiej na europejskim rynku zbrojeniowym, ma – oprócz tej wskazanej - także trzy dodatkowe istotne słabości – sprzeczność kierunków chińskiego i amerykańskiego w polityce zagranicznej RFN, wątpliwą zdolność niemieckich wyborców do przyjęcia na siebie ludzkich kosztów budowy mocarstwowości militarnej i niski stopień wiarygodności Niemiec jako ewentualnego hegemona europejskiej struktury wojskowej, który miałby być zdeterminowany do użycia swych sił zbrojnych w celu obrony peryferyjnych sojuszników (wschodniej flanki UE) przed agresją mocarstwa jądrowego (Rosji).

Przemysł niemiecki w znacznej mierze zależy od łańcuchów dostaw, których początki zbyt często znajdują się w Chinach, a eksport niemiecki pozostaje krytycznie zależny od chińskiego rynku[311]. Daje to ChRL potężną i rosnąca dźwignię polityczną na Berlin, który od dawna z determinacją szuka sposobu szerokiego wejścia na rynek chiński. Niemcy gotowe są płacić za to cenę polityczną w relacjach UE z Chinami, stają jednak wobec oczywistej kwadratury koła – próby pogodzenia partnerstwa gospodarczego z Pekinem z jednoczesnym uzyskaniem poparcia lub co najmniej życzliwej bierności USA wobec niemieckich planów zdominowania Europy. Cały projekt grozi więc sprowokowaniem pogłębiających się podziałów tak w łonie NATO (niemiecko-amerykańskich i niemiecko–środkowoeuropejsko-skandynawskich) jak i w łonie UE (rdzeń – peryferia) i to w czasie gdy Zachód powinien się jednoczyć w obliczu zagrożenia ze strony Rosji i wspierających ją Chin, Iranu i Korei Północnej[312].

Duże, zasobne finansowo państwa o silnym przemyśle zbroją się szybko. Tak było z III Rzeszą, która otwarte zbrojenia zaczęła w 1935 r.[313], a wojnę rozpętała w roku 1939 i tak było z Rosją, która weszła w etap intensywnych przygotowań do wojny w 2007 r.[314], a już w 2008 przetestowała swe zdolności w agresji na Gruzję[315], po czym je rozwinęła i w 2014 wszczęła kolejną wojnę[316]. Reguła ta (abstrahując od moralnego wymiaru podanych wyżej przykładów) w wymiarze wydolności do intensywnych szybkich zbrojeń potwierdzana jest obecnie przez RFN. Przygotowania do skokowego wzrostu produkcji broni, sprzętu i ekwipunku wojskowego a zwłaszcza wielkokalibrowej amunicji, postępują w Niemczech w gwałtownym tempie[317], ale są to dopiero przygotowania. Mimo to fakt ten zmienia – póki co psychologicznie, a wkrótce

308 G. Osiecki, T. Żółciak, op.cit.

309 Art. 346 ust. 1b stanowi: „b) każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych." *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* …, C 326/194.

310 *Joint motion for a resolution on the white paper on the future of European defence*, 10.3.2025 - (2025/2565(RSP)), Joint motion for a resolution - RC-B10-0146/2025/REV1, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-10-2025-0146_EN.html.

311 *German economy's dependence on China: Critical for individual products*, Kiel Institute for the World Economy, 15.02.2023, https://www.ifw-kiel.de/publications/news/german-economys-dependence-on-china-critical-for-individual-products/. Por: R. Momtaz, *Taking The Pulse: Is China Becoming Germany's New Dependency?*, "Strategic Europe", October 10, 2024, https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/10/taking-the-pulse-is-china-becoming-germanys-new-dependency?lang=en.

312 A. Michta, op.cit.

313 Szerzej o ówczesnych zbrojeniach niemieckich patrz: M. Zgórniak, *Europa w przededniu wojny. Sytuacja militarna w latach 1938-1939*, Kraków 1993, s. 15-56 i 271-276.

314 Szerzej o zbrojeniach rosyjskich po 2007 r. patrz: A. Wilk, *Finansowe perspektywy rosyjskiego programu zbrojeń*, „Analizy OSW", 5.09.2012, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-09-05/finansowe-perspektywy-rosyjskiego-programu-zbrojen oraz: idem, *Reforma Sił Zbrojnych FR pod nowym kierownictwem. Kontrrewolucji nie będzie*, „Komentarze OSW", nr 101, 05.02.2013, s. 1-8, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-02-07/reforma-sil-zbrojnych-fr-pod-nowym-kierownictwem.

315 Szerzej o wojnie w rosyjsko-gruzińskiej patrz: R. D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Warszawa 2010, ss. 450 oraz R. Grodzki, *Wojna gruzińsko-rosyjska 2008. Przyczyny-przebieg-skutki*, Zakrzewo 2009, s. 198 i R. Potocki, *Wojna sierpniowa*, Warszawa 2009, ss.154.

316 Szerzej patrz: M. Menkiszak, R Sadowski, P. Żochowski, *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie*, „Analizy OSW", 03.09.2014, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-03/rosyjska-interwencja-zbrojna-we-wschodniej-ukrainie

317 *Budowa fabryki amunicji w Niemczech*, „Altair. Agencja Lotnicza", 13 lutego 2024, https://www.altair.com.pl/news/view?news_id=42469. Patrz też: R. Ditrich, *Niemcy zbudzili się ze snu*.

i materialnie ogólny balans sił militarnych na kontynencie na korzyść Berlina, co oczywiście daje mu rosnącą zdolność do decydowania o polityce bezpieczeństwa na Starym Kontynencie w tym o relacjach UE z USA i Rosją w kontekście tego wymiaru stosunków międzynarodowych[318]. Nie znaczy to jednak, że niemieckie zdolności produkcyjne już zostały rozwinięte - wszak odnośną decyzję zdejmującą hamulec finansowy z budżetu zbrojeniowego Bundestag podjął dopiero 18 marca 2025 r[319]. Nie jest też tak, że Niemcy masowo garną się do służby wojskowej w Bundeswehrze. Liczba żołnierzy zawodowych i kontraktowych nadal maleje, a program odwieszenia poboru w Niemczech (zawieszonego w 2011 r.[320]) ma poparcie jedynie 27 procent wyborców[321]. Dyskusja trwa[322], ale utrzymanie obecnego kursu polityki rządu RFN (dużych wydatków zbrojeniowych) i uzupełnienie go o nałożenie na obywateli ciężarów związanych z obowiązkową służbą wojskową nie jest oczywiste, szczególnie w kontekście kolejnych wyborów. Wynikające z sondaży przesunięcia sympatii partyjnych w łonie elektoratu niemieckiego nie są wprawdzie dramatyczne, ale tendencje w tym zakresie są dla obecnie rządzących ugrupowań negatywne[323]. Bez zgody wyborców na ponoszenie nie tylko finansowych, ale i ludzkich kosztów budowy potęgi militarnej Niemiec, polityka ta się załamie. Wykonalność projektu „Dyrektoriaty E3" pod przewodem Berlina musi być zatem opatrzona poważnym znakiem zapytania. Podobnie rzecz się ma z wojskowym prestiżem współczesnych Niemiec. *Rules of engagement* kontyngentów Bundeswehry w międzysojuszniczych misjach ekspedycyjnych w poprzednich dekadach[324] i niechęć niemieckiej opinii publicznej do akceptacji ryzyka operacji bojowych z udziałem Bundeswehry[325] z pewnością go nie zbudowały, a kłopoty z obiecanym Litwie wygenerowaniem brygady na potrzeby wzmocnionej obecności wojskowej NATO na wschodniej flance sojuszu[326] oraz kunktatorska polityka Berlina w pierwszym roku wielkoskalowej wojny na Ukrainie, wiodąca do załamania się wówczas prestiżu Niemiec w Europie Środkowowschodniej[327], nie pozwalają na zmianę tej opinii. Wszystko to (sprzeczności polityczne, ludzki wymiar zbrojeń i niska wiarygodność sojusznicza Niemiec) nie uchyla jednak wyżej wskazanych zagrożeń dla jedności Zachodu, NATO i UE wynikających z samej próby wprowadzenia w życie scenariusza „Dyrektoriatu E3".

Obojętnie, który z wyżej zaprezentowanych wariantów transformacji architektury bezpieczeństwa europejskiego (wyłącznie unijny czy też synergiczny, łączący centralizację UE w dziedzinie WPZiB z przekształceniem NATO w sojusz modułowy z osobnym modułem europejskim, zdominowanym przez „Dyrektoriat E3), będzie realizowany – sama już próba wprowadzenia któregokolwiek z nich w życie zdestabilizuje system, zachęci Rosję do testowania spoistości Zachodu i podnieci podziały w łonie tego ostatniego. Podziały te będą wynikać czy to z „wykopania przepaści" między UE a USA oraz między rdzeniem UE, a jej wschodnią flanką, która w obawie przed Rosją ciąży ku Waszyngtonowi, tego ostatniego zaś, w charakterze filaru odstraszania agresora, UE nie jest w stanie zastąpić (wariant 1) czy też z marginalizacji państw frontowych NATO na wschodniej flance UE i ich wystawienia na rosyjską agresję w sytuacji, gdy centrum decyzyjne (Dyrektoriat E3) będzie paraliżowało ich zdolności do własnych zbrojeń, odciągając środki narodowe na rzecz unijnego rdzenia i szukając modus vivendi z Rosją, jak wyżej wskazano – aż poprzez naciskanie na ofiary jej agresji, by „dla uniknięcia wielkiej wojny (aż po jądrową[328]) w Europie, szukały kompromisu na drodze

Rheinmetall z rekordową produkcją amunicji 155 mm, „Forsal.pl", 18 lutego 2025, https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9740399,niemcy-zbudzili-sie-ze-snu-rheinmetall-z-rekordowa-produkcja-amunicji.html oraz: P. Miedziński, *Niemiecki Rheinmetall zwiększa moce produkcyjne. Zakład ma ambitne plany na kolejne fabryki. „Głód amunicyjny"*, „Portal Obronny", 19.03.2024, https://portalobronny.se.pl/przemysl-zbrojeniowy/niemiecki-rheinmetall-zwieksza-moce-produkcyjne-zaklad-ma-ambitne-plany-na-kolejne-fabryki-glod-amunicyjny-19-03-aa-qQS6-Z1u1-tGYz.html, a także: W. Kozioł, *Rheinmetall buduje nową fabrykę amunicji*, „Defence24", 13.02.2024, https://defence24.pl/przemysl/rheinmetall-buduje-nowa-fabryke-amunicji#goog_rewarded.

318 A. Michta, op.cit.

319 S. Olszewski, *Perspektywy odbudowy potencjału Bundeswehry*, „Publikacje Instytutu Zachodniego", b.d.w., https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/perspektywy-odbudowy-potencjalu-bundeswehry. Por: P. Miedziński, *Niemcy stają się wojskowym kolosem? Ambitne plany zakupowe Bundeswehry*, „Portal Obronny", 30.07.2025, https://portalobronny.se.pl/polityka-obronna/niemcy-staja-sie-wojskowym-kolosem-ambitne-plany-zakupowe-bundeswehry-aa-TY1x-qCsg-dmDf.html.

320 *Niemcy rezygnują z poboru do zasadniczej służby wojskowej*, „Analizy OSW", 29.12.2010, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-29/niemcy-rezygnuja-z-poboru-do-zasadniczej-sluzby-wojskowej. Patrz też: M. Schrader, B. Dudek, *Bundeswehra: ostatni pobór „z przymusu"*, „Deutsche Welle", 13 stycznia 2011, https://www.dw.com/pl/bundeswehra-ostatni-pob%C3%B3r-z-przymusu/a-14749173.

321 *Sprawczość na kredyt. Niemcy zwalniają hamulec zadłużenia*, „Komentarze OSW", nr 657, 11.04.2025, s. 5, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2025-04-11/sprawczosc-na-kredyt-niemcy-zwalniaja-hamulec-zadluzenia.

322 W. Kozioł, *Niemcy: wielkie pieniądze na armię. Następnym krokiem pobór*, „Defence24", 24.06.2025, https://defence24.pl/sily-zbrojne/niemcy-wielkie-pieniadze-na-armie-nastepnym-krokiem-pobor.

323 *Sondażowy obraz sceny partyjnej w Niemczech*, „Serwis Instytutu Zachodniego", 32(409)/2025.

324 O ograniczeniach politycznych dla zaangażowania kontyngentów niemieckich w operacje o wysokiej intensywności bojowej na przykładzie Afganistanu patrz: P. Münch, *Lessons from Afghanistan. Never Again? Germany's Lessons from the War in Afghanistan*, „The US Army War College Quarterly, Parameters," vol. 50, no. 4 (2020), s. 78, https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2689&context=parameters.

325 Szerzej patrz: T. Feilen, *When Violence Becomes Visible: The Bundeswehr's Struggle for Legitimacy in Afghanistan*, "Politics and Governance", vol. 13, 2025, s. 1-19, https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/10066/4435.

326 L. Petersen, *Prestige-Projekt von Verteidigungsminister Pistorius verzögert sich: Brigade Litauen wird wohl deutlich später einsatzbereit sein als geplant*, „Busines Insider", 18 Jul 2024, https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/bundeswehr-brigade-litauen-deutlich-spaeter-einsatzbereit-als-bisher-geplant/ Por.: *Problemy z rozmieszczeniem niemieckiej brygady na Litwie*, „Publikacje Instytutu Zachodniego", b.d.w., https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/problemy-z-rozmieszczeniem-niemieckiej-brygady-na-litwie oraz A. Fedorska, *Niemiecka brygada Bundeswehry na Litwie nie zdaje egzaminu. Jest łatwym celem dla Rosjan?*, „niezalezna.pl", 22.07.2025, https://niezalezna.pl/swiat/niemiecka-brygada-bundeswehry-na-litwie-nie-zdaje-egzaminu-jest-latwym-celem-dla-rosjan/548112.

327 C. Hasselbach, *Wojna w Ukrainie. Niemcy mają problem*, „Deutsche Welle", 21 maja 2022, https://www.dw.com/pl/wojna-w-ukrainie-niemcy-maj%C4%85-problem/a-61883102.

328 Doświadczenie gry dyplomatycznej toczonej na kanwie wojny na Ukrainie daje liczne przykłady skutecznego szantażowania Zachodu przez Rosję wizją eskalacji aż po konflikt jądrowy

dyplomatycznej." Konkluzja w odniesieniu do obu wariantów jest więc negatywna. Zapewne z powodu braku potencjału i niedostatku woli politycznej Niemiec (gotowości do ponoszenia ofiar) żaden z nich nie zostanie zrealizowany. Podjęte jednak będą, a w istocie już są podejmowane próby ich realizacji. Same te próby, nawet ostatecznie zakończone fiaskiem, już grożą destabilizacją systemu. Oba warianty przy tym nie wykluczają się lecz uzupełniają, więc postępujący proces centralizacji UE w dziedzinie WPZiB nie wyklucza dalszej ewolucji systemu w kierunku Dyrektoriatu E3, przeciwnie otwiera doń drogę. Oba scenariusze, poprzez redukcję pozycji USA w Europie, wiodą zaś ostatecznie do obniżenia skali wiarygodności odstraszania wojskowego Rosji, a zatem zwiększają prawdopodobieństwo wojny.

i wymuszania w ten sposób ustępstw jako sposobu jej uniknięcia. Nie ma powodu sądzić, by w wypadku ataku na któreś z państw wschodniej flanki UE strategia ta nie była stosowana lub by była mniej skuteczna w odniesieniu do państw unijnego rdzenia.

6

WYMIAR IDEOLOGICZNY PROJEKTU CENTRALIZACJI UE

W propozycji Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego z 7 listopada 2023 r. znalazły się zapisy dotyczące kompetencji UE w zakresie edukacji (punkt 27) i niedyskryminacji (punkty 30 i 31). Tylko ten ostatni – dotyczący praw mniejszości narodowych nie budzi zastrzeżeń.

W zakresie wspólnych dla całej UE zasad edukacji Komisja Konstytucyjna Parlamentu Europejskiego „wzywa (...), aby Unia dążyła do ochrony i propagowania (...) praw człowieka zgodnie z definicją zawartą w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej."[329] Przypomnijmy zatem, że Polska na mocy tzw. Protokołu brytyjskiego[330] i dołączonej do traktatu lizbońskiego Deklaracji Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[331] zastrzegła kwestie obyczajowe (interpretowane przez mainstream unijny jako materia dotycząca praw człowieka – np. prawo do aborcji lub do „małżeństw" jednopłciowych) jako pozostające w wyłącznej kompetencji ustawodawcy polskiego. Przyjęcie propozycji Komisji oznaczałoby rezygnację Rzeczypospolitej z tego zastrzeżenia.

W osobnym punkcie zatytułowanym „Niedyskryminacja" Komisja „proponuje rozszerzenie zakresu ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć (w anielskiej wersji *gender* – P.Ż.G.), pochodzenie społeczne, język, poglądy polityczne i przynależność do mniejszości narodowej oraz wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do prawodawstwa dotyczącego niedyskryminacji; proponuje zastąpienie wyrażenia „równość kobiet i mężczyzn" zwrotem „równouprawnienie płci (*gender equality*)" w całym tekście traktatów; podkreśla, że skład instytucji Unii oraz ich organów zarządzających i konsultacyjnych musi być niedyskryminacyjny i musi odzwierciedlać równouprawnienie płci (*gender equality*) oraz różnorodność społeczeństwa"[332].

Traktaty unijne (TUE i TFUE) mają charakter praw podstawowych – ustaw zasadniczych, czyli konstytucji. Zapisywanie w tego typu fundamentalnych dokumentach ustrojowych pojęć z zakresu projektów ideologicznych jednej tylko części sceny politycznej czyni debatę nad kierunkami polityki, która to debata jest wszak istotą demokracji, bezprzedmiotową. Zastąpienie w traktatach unijnych pojęcia „równości kobiet i mężczyzn" pojęciem „równości gender" (tłumaczenie polskie - „równości płci" - nie oddaje ideologicznego znaczenia tego terminu), jest zaś wyrazistym dowodem forsowania w tekście par excellence konstytucyjnym jednej – lewicowej agendy politycznej. Podobny charakter ma wyżej wspomniane forsowanie koncepcji „jednego zdrowia" rozumianego jako równość wagi zdrowia i dobrostanu ludzi, zwierząt i ekosystemu. Pakiet zmian o charakterze ideologicznym obejmuje także kwestie aborcyjne. Jak wyżej wspomniano w propozycjach centralizacji systemu unijnego znalazło się pojęcie „zdrowia reprodukcyjnego". Stało się to wskutek działań Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego (AFCO). Komisja ta w dniu 25 października 2023 r. wniosła do proponowanego nowego brzmienia art. 4 ust 2. TFUE poprawkę nr 84, w ramach której miałoby nastąpić rozszerzenie kompetencji dzielonych UE nie tylko o „sprawy zdrowia publicznego", ale i o „zdrowie reprodukcyjne". Zmiana ta jest równoznaczna z przeniesieniem decyzji o kształcie prawa aborcyjnego z poziomu państw członkowskich na poziom UE. Jako taka jest więc sprzeczna z zasadą pomocniczości i nie wkraczania UE w kwestie, które mogą być skutecznie regulowane na poziomie niższym niż wspólnotowy. Zauważmy w tym miejscu, że podobne sprawy w USA regulowane są na poziomie stanowym, a nie federalnym.

Osobnym zagadnieniem jest brak precyzji prawnej proponowanych tekstów konstytucyjnych i ich sprzeczność z zasadami demokracji. Cóż bowiem ma oznaczać wymóg konstruowania składu osobowego „instytucji Unii oraz ich organów zarządzających i konsultacyjnych" według klucza gender i niejasnej zasady „odzwierciedlenia różnorodności

329 *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, 7.11.2023… . Tekst samej Karty patrz: *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" PL, 7.6.2016, C 202/389-405.
(2016/C 202/02)

330 *Protokół (Nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL, 9.5.2008, C 115/313-314.

331 W dokumencie tym czytamy: „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka." 61. *Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL 9.5.2008, C 115/358.

332 *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*… . Por.: *Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 7.11.2023 - (2022/2051(INL)), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, Report - A9-0337/2023, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html.

społeczeństwa", jeśli nie skrępowanie woli obywateli w zakresie wyboru na stanowiska i powierzania władzy w UE (bezpośredniego lub pośredniego - przez swych demokratycznie wyłonionych przedstawicieli) ludziom najbardziej kompetentnym i posiadającym najwyższy stopień zaufania społecznego, a nie takim, których obecność w owych instytucjach byłaby wynikiem arbitralnie określonych proporcji, przypisanych równie arbitralnie zdefiniowanym według jednego (lewicowego) klucza grupom społecznym – czy będzie to kryterium identyfikacji seksualnej, przynależności zawodowej, miejsca zamieszkania (wieś, miasto – duże, średnie, małe) grupy wiekowej, rasy, kategorii zdrowotnej czy co tam jeszcze w kolejnych regulacjach wymyślą ustawodawcy.

7

DALSZE PROCEDOWANIE PROJEKTU ZMIAN TRAKTATOWYCH I JEGO MOŻLIWE SCENARIUSZE

Obrady ciał zwierzchnich UE w 2023 i 2024 r. – potwierdzenie woli reform centralizacyjnych

Rada Europejska, obradująca w dniach 14-15 grudnia 2023 r., w swych konkluzjach potwierdziła wolę reformy traktatów unijnych, ukazując ją kolejny raz jako warunek poszerzenia UE[333]. Zabieg ten ma na celu wywarcie presji na państwa – zwolenników przyjęcia do Unii Ukrainy i Mołdawii. Są to przede wszystkim państwa wschodniej flanki UE, a zatem te najbardziej upośledzone w forsowanym projekcie i potencjalnie mające największą wolę sprzeciwiania się mu.

Projekt reformy traktatów unijnych, zatwierdzony przez Parlament Europejski, miał być pierwotnie przedstawiony Radzie ds. Ogólnych w dniu 12 grudnia 2023 r. czekano jednak na ukonstytuowanie się nowego rządu polskiego, tak aby to już jego linia polityczna prezentowana była w trakcie obrad nad projektem. W efekcie został on przedłożony 18 grudnia 2023 r. pod obrady Rady Unii Europejskiej ds. Środowiska. Żadne z państw członkowskich nie zgłosiło wobec tego projektu sprzeciwu i w rezultacie nie prowadzono dyskusji na ów temat. Jedynie Polska, reprezentowana w Radzie UE przez świeżo powołaną wiceminister klimatu i środowiska Anitę Sowińską, złożyła do protokołu oświadczenie z zastrzeżeniami, podkreślając w nim, że proponowane zmiany w traktatach mogą osłabić jedność UE, nie są odpowiedzią na realne potrzeby wspólnoty i mogą opóźnić akcesję do UE nowych państw członkowskich. Zastrzeżenia te przedstawiła jednak w trybie art. 3 ust. 6. regulaminu wewnętrznego Rady UE, co nie wstrzymuje procedury i w praktyce nie wywołuje żadnych skutków dla jej dalszego przebiegu. Rząd RP miał wprawdzie instrument zdjęcia tego punktu z obrad Rady UE i w efekcie skutecznego zablokowania dalszego procedowania projektu centralizacji Unii. Mógł to uczynić w drodze zgłoszenia sprzeciwu na podstawie art. 3 ust. 8 regulaminu wewnętrznego Rady, ale wbrew publicznie wygłaszanym deklaracjom premiera Donalda Tuska[334] tego nie zrobił. W rezultacie Rada UE przekazała projekt pod obrady kolejnej Rady Europejskiej[335].

Rada Europejska z 21-22 marca 2024 r., powołując się na ustalenia wyżej wspomnianego nieformalnego szczytu UE w Granadzie z października poprzedniego roku, nakazała przyspieszenie prac nad konsolidacją europejskiego rynku zbrojeniowego i podkreśliła współzależność rozszerzenia UE i zreformowania jej systemu[336]

Kolejna Rada Europejska w konkluzjach z 27 czerwca 2024 r. raz jeszcze podkreśliła związek między terytorialnym poszerzeniem UE a jej reformą wewnętrzną i wezwała Komisję Europejską do opracowania planu dalszych działań ze szczególnym uwzględnieniem:

1. „wartości, w tym narzędzi i procesów służących ochronie praworządności;
2. polityk mających zapewnić m.in. długoterminową konkurencyjność, dobrobyt i przywództwo UE na arenie globalnej oraz wzmocnić jej suwerenność strategiczną;
3. budżetu, w tym w kontekście kolejnych negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych, w odniesieniu do których wniosek zostanie przedstawiony do 1 lipca 2025 r.; oraz
4. zarządzania."[337]

333 *Posiedzenie Rady Europejskiej (14 i 15 grudnia 2023 r.) – Konkluzje*, Rada Europejska, Bruksela, 15 grudnia 2023 r., (OR. en), EUCO 20/23, CO EUR 16, CONCL 6, s. 4, https://www.consilium.europa.eu/media/68989/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-pl.pdf.

334 *Donald Tusk: żadne próby zmian unijnych traktatów nie wchodzą w rachubę. Mnie nikt nie ogra w UE*, PAP, 12.12.2023, https://www.pap.pl/aktualnosci/donald-tusk-zadne-proby-zmian-unijnych-traktatow-nie-wchodza-w-rachube-mnie-nikt-nie.

335 *Szczyt UE: Rada przekazuje Parlamentowi propozycję ws. zmiany traktatów. Polska zgłasza zastrzeżenia*, „Dziennik. Gazeta Prawna", 18 grudnia 2023, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9384312.szczyt-ue-rada-przekazuje-parlamentowi-propozycje-ws-zmiany-traktato.html.

336 *Posiedzenie Rady Europejskiej (21 i 22 marca 2024 r.) – Konkluzje*, Rada Europejska, Bruksela, 22 marca 2024 r., (OR. en), EUCO 7/24, CO EUR 6, CONCL 2, s. 5-7 i 10, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2024-INIT/pl/pdf.

337 *Posiedzenie Rady Europejskiej (27 czerwca 2024 r.) – Konkluzje*, Rada Europejska, Bruksela, 27 czerwca 2024 r. (OR. en), EUCO 15/24, CO EUR 12, CONCL 4, s. 12, https://data.

Od wiosny 2024 r. postępował proces promowania pogłębionej integracji UE w zakresie przemysłów zbrojeniowych. 5 marca owego roku Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Joseph Borrell i Komisja Europejska przedstawili *Wspólny komunikat* do naczelnych Instytucji UE zatytułowany: *Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego: osiągnięcie gotowości UE dzięki zdolnemu do reagowania i odpornemu europejskiemu przemysłowi obronnemu*, w którym wyraźnie promowali uwspólnotowienie inwestycji w przemysł obronny i zakupów uzbrojenia oraz ich europeizację rozumianą jako kupowanie wyrobów europejskich. Z żalem skonstatowano bowiem, że po zmasowanej agresji rosyjskiej na Ukrainę państwa członkowskie wprawdzie zwiększyły swe wydatki zbrojeniowe, ale 78 procent zakupów w 2022 r. dokonywały poza UE w tym aż 63 procent w Stanach Zjednoczonych. W tej sytuacji zaproponowano wyznaczenie jako celu do osiągnięcia przez państwa członkowskie do 2030 r. poziomu 40 procent zakupów zbrojeniowych dokonywanych w ramach UE[338]. Ten nurt myślenia – wynikający z uznania za priorytet wyższego rzędu interesów przemysłu zbrojeniowego wiodących mocarstw unijnych, a nie iwzględów bezpieczeństwa zagrożonych państw członkowskich wschodniej flanki UE, znalazł kontynuację i rozwinięcie w zgłoszonych w kolejnym roku propozycjach centralizacji UE w zakresie polityki zbrojeniowej.

6 marca 2025 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej Ursula von der Leyen przedstawiła pięciopunktowy plan zatytułowany „Ponownie uzbroić Europę". Został on upubliczniony 12 marca pod nazwą „Białej księgi europejskiej obronności – Gotowość 2030"[339]. Jego filarem ma być nowy 150-miliardowy unijny fundusz zwany w unijnym żargonie „instrumentem", który miałby być źródłem finansowania pożyczek udzielanych przez Komisję Europejską państwom członkowskim na zakup uzbrojenia. Fundusz ów miałby być oparty na modelu funduszu „SURE" utworzonego w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19[340]. Fundusz zbrojeniowy, tak jak fundusz „SURE", miałby więc mieć jako podstawę prawną art. 122 TFUE[341], a tryb decyzyjny w odniesieniu do przyjęcia owego „instrumentu" miałby być większościowy. Ponieważ teoretycznie budżet UE nie może finansować zakupów broni, oficjalnym celem tego planu byłoby zatem wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego.

Komisja Europejska w wypadku przyjęcia tego projektu zostałaby upoważniona do zaciągnięcia kolejnej wielkiej pożyczki na międzynarodowych rynkach finansowych, używając jako zabezpieczenia budżetu UE i udzielać z tak stworzonego funduszu pożyczek państwom członkowskim w wysokości do w sumie €150 mld. Byłoby to powtórzenie mechanizmu zastosowanego przy tworzeniu funduszu odbudowy po pandemii koronawirusa, a zatem, jak wyżej wskazano, otwarte złamanie art. 310, 311 i 312 TFUE, zawierających nakaz by budżet UE był zrównoważony i oparty na środkach własnych. Mechanizm ten byłby natomiast szczególnie korzystny dla tych państw członkowskich, których poziom zadłużenia jest już wysoki i które pożyczając pieniądze „pod własną flagą" płaciłyby wyższe oprocentowanie od pożyczek niż sama UE. Dotyczy to więc całej południowej flanki Unii z Francją włącznie[342]. Koncepcję uwspólnotowienia w ramach UE długu zaciąganego na potrzeby zbrojeń jeszcze w 2024 r. forsował prezydent Macron[343], kontynuując tym generalną linię polityki francuskiej, zmierzającej do uwspólnotowienia wszelkich długów w strefie euro. Nie ma więc powodu przypuszczać, że projekt von der Leyen nie spotka się ze zgodnym poparciem tak Berlina, jak i Paryża.

Utworzenie nowego funduszu unijnego i powierzenie Komisji Europejskiej decyzji co do dystrybucji zgromadzonych na nim w drodze zaciąganych pożyczek środków byłoby oddaniem w ręce tej instytucji unijnej kolejnego potężnego narzędzia „dyscyplinowania" państw członkowskich. Uzyskanie środków z funduszu przez dane państwo ma być bowiem związane z wymogiem spełnienia postawionych przez Komisję Europejską, określanych przez nią warunków. Państwa ubiegające się o te środki byłyby zobowiązane do przedstawienia Komisji Europejskiej wspólnych planów zamówień na zakupy wojskowe, będące przedmiotem tzw. „europejskiego zainteresowania." Pojęcie to obejmuje:

- obronę powietrzną i przeciwrakietową - systemy artyleryjskie;
- amunicję i pociski;
- drony i systemy przeciwdronowe;
- mobilność cybernetyczną i wojskową.

W proponowanym systemie obowiązywałaby też oczywiście wyżej wspomniana zasada „kupuj europejskie", tak aby uprzywilejować i rozwijać przemysł unijny (w praktyce przede wszystkim niemiecki i francuski).

Komisja wypłacałaby pieniądze, jeśli uznałaby, że warunki przez nią postawione zostały spełnione. Zawsze zaś mogłaby, wobec niejasności kryteriów oceny skali wypełniania unijnych reguł, pod dowolnym pretekstem odmówić przyznania środków ze wspólnego funduszu państwom np. „niepraworządnym" lub „prowadzącym nieodpowiedzialną (tzn. niezgodną z wytycznymi unijnego centrum) politykę zagraniczną" – np. „rusofobicznym" (gdyby wróciła era „strategicznego partnerstwa UE z Rosją"), względnie rządom będącym „amerykańskimi końmi trojańskimi w UE", albo sprzeciwiającym się unijnej polityce imigracyjnej i „gwałcącym prawa człowieka przez niehumanitarne pushbacki na granicach". Tego typu zarzuty pod adresem Polski, a niekiedy także państw bałtyckich były w przeszłości formułowane i nie ma powodu wątpić, że w razie zaistnienia potrzeby politycznej unijnego centrum, mogłyby znów być użyte.

W projekcie von der Leyen jest jednak także zawarte rozwiązanie korzystne z punktu widzenia interesów Polski. Jest nim liberalizacja unijnych rygorów dopuszczalnego deficytu w budżecie państw członkowskich. Możliwe ma być uruchomienie „narodowej klauzuli ucieczkowej", które pozwoli państwom członkowskim wyjąć spod procedury nadmiernego deficytu wydatki na zbrojenia do wysokości 1,5% ich PKB. Według szacunków mogłoby to dać możliwość uruchomienia nakładów na obronę w całej UE-27 w wysokości €650 mld[344].

Mimo wyżej wskazanych słabości projektu Komisji Europejskiej, Rada Europejska jeszcze na tym samym posiedzeniu 6 marca 2025 r. udzieliła politycznego poparcia programowi centralizacji wydatków zbrojeniowych państw członkowskich UE[345]. W konsekwencji na posiedzeniu z 27 maja 2025 r. Rada Unii Europejskiej (w której prezydencję sprawowała wówczas Polska) przyjęła rozporządzenie, na mocy którego ustanowiła fundusz o nazwie *Instrument Akcji Bezpieczeństwa dla Europy przez wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego - Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*[346]. Ma on być – zgodnie z wyżej omówionym projektem Komisji Europejskiej - źródłem udzielania przez UE państwom członkowskim nisko oprocentowanych pożyczek na wspólny zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wyprodukowanego co do zasady przez firmy mające siedzibę na terenie państwa należącego do UE, EOG, EFTA lub na Ukrainie. Tak jak w dotychczasowych regulacjach, firmy branży zbrojeniowej działające na terenie Unii, ale posiadające centrale w państwach do niej nienależących, muszą poddać się kontroli pod kątem sprawdzenia czy ich działalność nie zagraża interesom bezpieczeństwa UE. Dopuszczalny udział komponentów wyprodukowanych przez firmy spoza zdefiniowanego w rozporządzeniu regionu (UE, EOG, EFTA, Ukraina) ustalono na 35 procent wartości wszystkich podzespołów produktu końcowego. Jednocześnie stworzono dla tej reguły mechanizm elastyczności, godząc się na dopuszczenie produktów, których podwykonawca spoza UE, EOG, EFTA lub Ukrainy uzyskuje od 15 do 35 procent wartości umowy, o ile zawarto ją przed wejściem w życie omawianego rozporządzenia, albo też, jeśli główny producent sporządził studium wykonalności danego produktu z konkluzją o niemożności dopełnienia kontraktu bez partnera – podwykonawcy spoza tego obszaru. Zapis ten jest niewątpliwie dla Polski korzystny, a to z uwagi na już zawarte kontrakty z firmami z USA i Korei Południowej, nie uchyla jednak wyżej opisanych negatywów generalnych całego systemu, a tylko łagodzi jeden z nich. Został on umieszczony w omawianym rozporządzeniu mimo niechęci Francji, Belgii i Luksemburga popieranych przez Niemcy.

We wspólnych przetargach na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wyprodukowanego przez firmy z UE, EOG, EFTA i Ukrainy, oprócz państw z tego obszaru będą mogły brać udział także kraje mające status państw kandydujących do UE (obok Ukrainy są to obecnie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Mołdawia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia i Turcja), potencjalni kandydaci (Kosowo)[347] oraz kraje, które łączy z organizacją partnerstwo w obszarze bezpieczeństwa i obrony – czyli Wielka Brytania[348].

Rozporządzenie to uchwalono w tak krótkim czasie od decyzji Rady Europejskiej, gdyż zastosowana została przy jego forsowaniu procedura omijająca konieczność poddania go pod rozwagę Parlamentowi Europejskiemu. Rada UE w rozporządzeniu określiła maksymalny pułap pożyczek zabezpieczonych unijnym budżetem w ramach SAFE na €150

consilium.europa.eu/doc/document/ST-15-2024-INIT/pl/pdf.

338 *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiej Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Nowa Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego: osiągnięcie gotowości UE dzięki zdolnemu do reagowania i odpornemu europejskiemu przemysłowi obronnemu*, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Bruksela, dnia 5.3.2024 r. Join(2024) 10 Final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024JC0010.

339 *Introducing the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan- Readiness 2030*, 12 March 2025, Defence Industry and Space, European Commission, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en.

340 Szerzej o funduszu „SURE" patrz punkt 17. w: *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, Eurogroup Press release 9 April 2020, European Council, Council of the European Union, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/.

341 Artykuł 122 TFUE brzmi: „1. Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.
2. W przypadku, gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji". *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C326/98.

342 O prestiżu francuskich obligacji rządowych patrz: R. Kędzierski, *Fatalna wiadomość z Francji. Ważny wskaźnik na poziomie zadłużonej Grecji*, „Money.pl", 29 listopada 2024, https://www.money.pl/pieniadze/fatalna-wiadomosc-z-francji-wazny-wskaznik-na-poziomie-zadluzonej-grecji-7097856048073312a.html.

343 T. Bourgery-Gonse, *Macron zwolennikiem wspólnego długu UE, tym razem na obronność*, „Euractiv.pl," 18 stycznia 2024, https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/macron-zwolennikiem-wspolnego-dlugu-ue-tym-razem-na-obronnosc/.

344 J. Saryusz-Wolski, *Najgroźniejszy punkt planu von der Leyen*, „Tysol.pl", 05.03.2025, https://www.tysol.pl/a136578-najgrozniejszy-punkt-planu-von-der-leyen.

345 *Special meeting of the European Council (6 March 2025) – Conclusions*, European Council, Brussels, 6 March 2025, (OR. en), EUCO 6/25, CO EUR 5, CONCL 2, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6-2025-INIT/en/pdf.

346 *Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument*, 7926/25, RELEX.5 LIMITE EN, Council of the European Union, Brussels, 20 May 2025, (OR. en), 7926/25, LIMITE, INDEF 15, POLMIL 91, COPS 166, FIN 406, ECOFIN 410, UEM 106, FISC 97, COMPET 248, MAP 9, IND 107, ECB, Interinstitutional File: 2025/0122(NLE), Legislative acts and other instruments, s. 1-50, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7926-2025-INIT/en/pdf.

347 *Rozszerzenie UE: jak państwa przystępują do UE?*, Parlament Europejski, 8.12.2023, https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180126STO94113/rozszerzenie-ue-jak-panstwa-przystepuja-do-ue. Patrz też: A. Krzysztoszek, *Które kraje są najbliżej Unii Europejskiej? KE przedstawia raport o rozszerzeniu UE*, „EURACTIV.pl", 31 października 2024, https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/ktore-kraje-najblizej-unii-europejskiej-ke-przedstawia-raport-o-rozszerzeniu-ue/.

348 O partnerstwie UE-Wielka Brytania w sferze obrony szerzej patrz: Ł. Maślanka, P. Szymański, *Wyjście z impasu: unijno-brytyjskie partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony*, „Analizy OSW", 23.05.2025, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-05-23/wyjscie-z-impasu-unijno-brytyjskie-partnerstwo-w-sferze.

mld, a okres ich spłaty – na 45 lat. Projekty finansowane przy użyciu owego instrumentu będą zwolnione z podatku VAT[349].

Zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, produkowanych poza obszarem europejskim, zdefiniowanym w omawianym rozporządzeniu Rady UE, będzie mógł być dokonany z wykorzystaniem funduszy z SAFE pod warunkiem zawarcia oddzielnego porozumienia dwustronnego między państwem spoza tego obszaru, w którym mieści się główna siedziba producenta a UE. W porozumieniu takim kwestie odsetka komponentów czy udziału w wartości produktów będą uzgadniane na zasadzie case by case. Porozumienie takie, by być zawarte, musi uzyskać jednomyślne poparcie wszystkich państw członkowskich UE. W tym wypadku utrzymanie zasady jednomyślności paradoksalnie tzn. – wbrew regule ogólnej – działa na rzecz centralizacji zakupów uzbrojenia pod egidą wiodących mocarstw Unii, gdyż bez ich zgody żadne państwo członkowskie nie będzie mogło samodzielnie zawrzeć takiego kontraktu i liczyć na jego dofinansowanie z funduszu SAFE[350]. Ewentualne wetowanie tego typu porozumień z sojusznikami z NATO spoza zdefiniowanego w rozporządzeniu obszaru europejskiego – np. z USA, Kanadą czy Turcją, mogłoby wieść do napięć w relacjach transatlantyckich, podobnych do tych, które zaistniały między Francją a USA w 2021 r. po rezygnacji Australii z zakupu francuskich okrętów podwodnych[351].

Rozporządzenie zawiera także regułę antykoncentracyjną, zabraniającą pożyczania przez państwa - trzech największych beneficjentów tego instrumentu, więcej niż 60 procent (€90 mld) z planowanej sumy €150 mld całości środków, jakie mają składać się na fundusz SAFE. Umowy podpisane do 30 maja 2026 r. będą mogły dotyczyć tylko jednego państwa członkowskiego, o ile wszczęło ono starania w celu znalezienia partnera.

Ważną modyfikacją ostatecznej wersji rozporządzenia w stosunku do wcześniejszych projektów jest oddelegowanie do Rady UE kompetencji decyzyjnej w sprawie przyznawania funduszu z środków SAFE na dany kontrakt. Komisji Europejskiej pozostawiono jedynie ocenę spełniania przez dany wniosek formalnych kryteriów dopuszczalności jego procedowania[352].

Przyjęcie wyżej opisanej regulacji oznacza stworzenie kolejnego (po europejskim funduszu odbudowy po pandemii COVID-19[353]) instrumentu finansowego, opartego na pożyczkach zaciąganych na międzynarodowych rynkach finansowych przez Komisję Europejską w imieniu UE i potem solidarne spłacanych przez państwa członkowskie w oparciu o niesprecyzowany jeszcze algorytm podziału ciężarów wspólnego unijnego zadłużenia, wraz z kosztami jego obsługi (odsetkami) z obowiązkiem udziału w tym systemie wszystkich państw UE – także tych, które nie otrzymałyby na mocy decyzji Komisji Europejskiej i Rady UE żadnych środków z owego funduszu, lub dostawały je w skali minimalnej. Wzorowanie funduszu zbrojeniowego na mechanizmie funduszy powoływanych w dobie pandemii COVID-19 pozwala przypuszczać, że wysokość składki danego państwa członkowskiego na rzecz spłaty i obsługi wspólnego zadłużenia związanego z funkcjonowaniem funduszu, będzie proporcjonalna do tempa wzrostu jego PKB w ubiegłej dekadzie[354]. Jeśli przypuszczenie to jest prawdziwe, czyniłoby to z Polski największego w UE płatnika w wymiarze procentowego udziału obciążeń finansowych w stosunku do PKB kraju. Jak zaznaczono we wstępnych partiach niniejszego opracowania, tego rodzaju mechanizm pożyczania na międzynarodowych rynkach finansowych za pośrednictwem UE (Komisji Europejskiej) jest korzystny przede wszystkim dla silnie zadłużonych państw południowej flanki UE (które pożyczając indywidualnie, płaciłyby znacznie wyższe odsetki) i dla krajów o niskiej dynamice wzrostu gospodarczego w poprzednich latach. Polska do żadnej z tych grup nie należy.

Projekt wspólnego budżetu wojskowego UE, opartego na zasadzie uwspólnotowienia długów (kredytów zaciąganych dla jego stworzenia), ma więc ważny aspekt centralizacyjno-ustrojowy. W ten sposób bowiem Komisja Europejska zawłaszczy pozatraktatowo kolejny zakres władzy nad państwami członkowskimi, tym razem w egzystencjalnie ważnej dziedzinie obrony, która jest ich zastrzeżoną i wyłączną kompetencją.

Poza wyżej wskazanymi negatywami omawianego projektu warto podkreślić, że próba jego wdrożenia gwałtownie podwyższa ryzyko wewnętrznego skonfliktowania UE. Może ono nastąpić wskutek sprzeciwu wobec presji unijnego mainstreamu ze strony tych państw, które dokonują zakupów broni od USA czy od Korei Południowej, które uznają, że system dyskryminuje ich przemysł zbrojeniowy i które nie mają komfortu czekania na gotowość produkcyjną w potrzebnej im skali ze strony przemysłów niemieckiego i francuskiego, gdyż obawiają się rosyjskiej agresji, a jej przewidywany termin określają jako raczej bliski niż odległy. To ostatnie zmusza je do zakupów uzbrojenia z krótkimi terminami dostaw i od tego producenta, którego oferta jest technicznie, czasowo i politycznie najbardziej dla nich atrakcyjna, bez względu na to czy jest to firma europejska czy

349 *Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE)*…, s. 18 i 22.

350 Ł. Maślanka, *Niedoskonała równowaga: unijny mechanizm pożyczek na obronność (SAFE)*, „AnalizyOSW", 28.05.2025,

351 A. Wolska, *Francja wściekła na USA za storpedowanie kontraktu z Australią na sprzedaż okrętów podwodnych*, „EURACTIV.pl", 16 września 2021, https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/francja-wsciekla-na-usa-za-storpedowanie-kontraktu-z-australia-na-sprzedaz-okretow-podwodnych/.

352 *Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE)*…, s. 31 I 35.

353 Szerzej patrz: A. Kubacka, J. Kwaśniewski, *Funduszu Odbudowy. Na czym polega wielki mechanizm dłużny, na który zgodziła się Polska?*, Ordo Iuris, Warszawa 21 marca 2024, ss. 53, https://ordoiuris.pl/wp-content/uploads/2024/03/kpo_raport.pdf.

354 F. Heinemann, *Simulating the Distributive Effects of the Macron-Merkel-Recovery Fund*, ZEW expert brief 20-07, 25/05/2020, s.1.

nie. Innymi słowy próba centralizacji zakupów zbrojeniowych w ramach UE jest kolejnym krokiem ku wywołaniu silnych ruchów odśrodkowych i to motywowanych tak fundamentalną kwestią jak rozumiane w sensie militarnym bezpieczeństwo narodowe. Grozi to rozpadem Unii Europejskiej, a nie jej wzmocnieniem.

Centralizacyjny charakter projektu Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2028-2034 autorstwa Komisji Europejskiej

16 lipca 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2028-2034. Jego proponowana wysokość ma sięgnąć sumy €1,76 bln (w cenach z 2025 r.), co szacunkowo po uwzględnieniu inflacji może dać w cenach bieżących nawet €1,98 bln. Byłby to odpowiednik 1,26% dochodu narodowego brutto (DNB) UE. Już istniejące zadłużenie UE, związane ze stworzonym na potrzeby walki z ekonomicznymi skutkami pandemii COVID-19 funduszem Next Generation EU (NGEU), powoduje, że około 8,5% tej sumy ma być przeznaczone na spłatę długu zaciągniętego na potrzeby stworzenia owego funduszu w 2020 r. Projekt Komisji będzie dopiero przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim oraz będzie negocjowany przez państwa członkowskie, a zatem ostateczny kształt siedmioletniego budżetu UE nie jest jeszcze ustalony i trudno określić, kiedy zapadnie odnośna decyzja. W wypadku poprzednich Wieloletnich Ram Finansowych UE (2021-2027) proces ten trwał dwa lata. Podjęcie ostatecznej decyzji wymaga jej jednomyślnego przyjęcia przez Radę UE oraz zgody Parlamentu Europejskiego wyrażonej bezwzględną większością głosów.

Mimo zwiększenia budżetu, Komisja Europejska nie proponuje zwiększenia składek państw członkowskich, ale działając ze świadomością poparcia ze strony nieformalnej koalicji mainstreamowych frakcji w Parlamencie Europejskim (EPL, S&D i Renew Europe), a także części państw członkowskich, forsuje koncepcję oparcia budżetu UE na wpływach z nowych źródeł dochodu, określanych jako zasoby własne. Harmonogram ich powstania został ustalony jeszcze w 2020 r., przy okazji powołania funduszu New Generation. Do budżetu UE mają więc trafić podatki z CBAM (graniczny podatek węglowy) i ETS2 (system handlu emisjami w transporcie drogowym oraz budownictwie), co zresztą miało już precedensy w latach 2021 i 2023. Ma też nastąpić zwiększenie odsetka wpływów z ceł, które państwa członkowskie przekazują do budżetu wspólnotowego. Wykorzystanie dla zbudowania budżetu UE podatku ETS2 jest jednak konfliktogenne, gdyż nadmiernie dotknęłoby finansowo uboższe państwa w tym Polskę, która z uwagi na swój miks energetyczny byłaby finansowo bardziej obciążona tą opłatą niż te kraje, które wytwarzają energię ze źródeł odnawialnych. Jak dotąd Rada UE nie osiągnęła porozumienia w tej kwestii.

Tak Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski forsują w kontekście debaty budżetowej termin „europejskie dobra publiczne". Ma on służyć tezie, w myśl której pieniądze z budżetu UE winny być wydawane tam, gdzie „wspólne działanie przyniesie większe efekty niż nieskoordynowane przedsięwzięcia pojedynczych państw". Rozbudowany zatem ma być Fundusz Konkurencyjności, z którego finansowane byłoby wsparcie rozwoju wiodących gałęzi przemysłu - zgodnie z ideologicznie motywowanymi założeniami zielonej transformacji, a także potrzebami transformacji cyfrowej. Zwiększeniu i to aż pięciokrotnemu – do €115 mld mają także ulec fundusze przeznaczone na rozwój wspólnych zdolności wojskowych. Komisja Europejska chce również zwiększyć wydatki na współpracę państw w zakresie rozwoju zdolności wojskowych, a ponadto nakłady na badania naukowe, połączenia transgraniczne (w zakresie infrastruktury transportowej i energetycznej) i ochronę granic. Jednocześnie proponuje ona cięcia budżetowe w zakresie środków przeznaczonych na politykę spójności i wspólną politykę rolną – w tym - w wypadku funduszy na dopłaty bezpośrednie - o ok. 15%[355].

W zakresie zarządzania dystrybucją środków z budżetu UE Komisja Europejska w swym projekcie przewidziała powtórzenie mechanizmu znanego z modelu funduszu New Generation. Istotą zmiany w charakterze zawiadywania wieloletnim budżetem UE jest jego ukierunkowanie na narzucanie państwom członkowskim unijnych priorytetów, pod groźbą zawieszenia wypłaty funduszy, co znamy z historii KPO. Ma nastąpić połączenie dotąd osobnych budżetów rozmaitych programów - przede wszystkim funduszy rolnych w ramach WPR i funduszy na politykę spójności – a zatem dotąd dwóch największych pozycji budżetowych w wydatkach UE i na dodatek tych, z których największe środki płynęły do biedniejszych państw i regionów Europy Środkowej. Programy te (i inne mniejsze) miały dotąd własne ramy merytoryczne i pewien automatyzm decyzji co do wypłaty środków po spełnieniu określonych warunków. Według propozycji Komisji Europejskiej w nowej wieloletniej perspektywie budżetowej UE 50 dotychczasowych funduszy, działających według tych samych reguł w każdym z państw członkowskich, miałyby zastąpić jedynie trzy fundusze:

1. zindywidualizowane 27 „kopert narodowych" na wzór KPO;
2. fundusz konkurencyjności, faworyzujący zaawansowane technologicznie państwa unijnego rdzenia;
3. fundusz polityki zagranicznej.

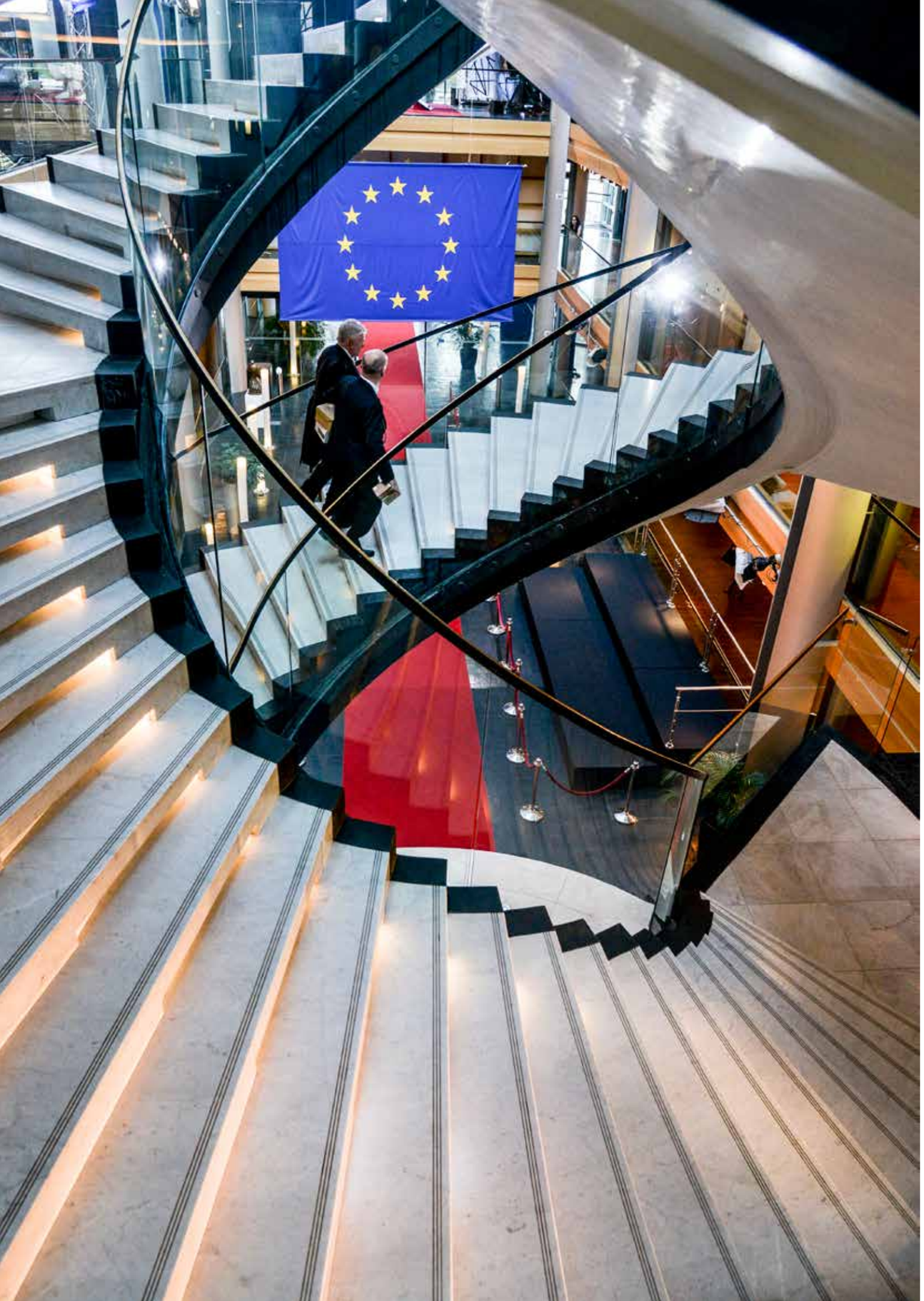
355 M. Szczepanik, T. Zając, *Debata o wieloletnim budżecie UE na lata 2028–2034*, „Biuletyn PISM" nr 84 (3087), 4 sierpnia 2025, s. 1-2, https://www.pism.pl/publikacje/debata-o-wieloletnim-budzecie-ue-na-lata-2028-2034.

Główne „koperty narodowe" miałyby działać według reguł znanych z funduszu KPO, włącznie ze stosowaniem przez Komisje Europejską zasady warunkowości: pieniądze za reformy (kamienie milowe) zgodne z priorytetami UE. Państwa członkowskie byłyby bowiem zobowiązane do przygotowania planów wykorzystania funduszy unijnych (planów partnerstwa krajowego i regionalnego - PPKR) w porozumieniu z Komisją Europejską i władzami regionalnymi. Plany te musiałyby być zgodne z priorytetami unijnymi wyznaczanymi na poziomie wspólnotowym, a środki finansowe byłyby wypłacane państwom po stwierdzeniu realizacji reform i osiągnięcia celów określonych w planach. Koncepcja ta krytykowana jest jednak przez niektóre władze regionalne, Parlament Europejski i część państw członkowskich – przede wszystkim z Europy Środkowej i Południowej – tzn. tych korzystających najwięcej z funduszy spójności i funduszy rolnych.

Projekt Komisji Europejskiej spotkał się ze sprzeciwem i krytyką także ze strony państw- płatników netto do unijnego budżetu. Rządy tzw. „koalicji skąpców" (Szwecja, Austria i Holandia) poddają w wątpliwość zasadność zwiększania budżetu UE i tworzenia w tym celu nowych źródeł finansowania przedsięwzięć wspólnotowych. Wynika to z obawy o to, że wola unijnego centrum zwiększenia zasobów własnych UE doprowadzi w rezultacie do nałożenia na budżety narodowe owych państw nowych ciężarów, co byłoby dla nich obciążające ekonomicznie, a dla ich rządów także politycznie – wiodłoby do strat wyborczych. W rezultacie rodzi to z ich strony nacisk na to, aby wydatki związane z nowymi programami unijnymi (obronność, konkurencyjność, klimat, zdrowie, innowacyjność, cyfryzacja itd.) finansować przede wszystkim w drodze przesunięć budżetowych między „starymi" a „nowymi" politykami unijnymi. Nacisk ten jest zresztą w znacznej mierze skuteczny, a jego rezultatem jest planowana redukcja w przyszłym wieloletnim budżecie UE nakładów na polityki rolną i spójności (których głównymi beneficjentami – powtórzmy to raz jeszcze - są biedniejsze państwa południowej i wschodniej flanki UE) i przeznaczenie „zaoszczędzonych" w ten sposób pieniędzy na finansowanie wiodących ośrodków badawczych i centrów produkcyjnych rozwiniętych technologii tak cywilnych, jak i wojskowych, mających swe siedziby w bogatych wiodących państwach UE. „Klub skąpców" sprzeciwia się przy tym ponownemu zaciąganiu wspólnego długu (kolejnego po tym, który posłużył stworzeniu instrumentu New Generation), by udzielić pożyczek państwom członkowskim, których poziom zadłużenia narodowego czyni pożyczanie za pośrednictwem UE mniej dla nich obciążającym kosztami obsługi zadłużenia (odsetkami). Wymienione państwa „klubu skąpców" – podobnie jak Niemcy, uznają dyscyplinę finansową za ważny element stabilności gospodarczej Unii Europejskiej. Od stanowiska Berlina różni je jednak to, że nie mają one interesu politycznego w budowaniu, opartego na dalszym zadłużaniu UE, instrumentu dyscyplinowania państw członkowskich przez zdominowaną przez unijnego hegemona (Niemcy) Komisję Europejską. Berlin z kolei, co do zasady, z wyżej wymienionych powodów politycznych i gospodarczych (np. transfer do niemieckich firm zbrojeniowych „środków europejskich" gromadzonych dzięki wspólnemu zadłużeniu), jest przychylny koncepcji nowych zasobów własnych. Zdecydowanie sprzeciwił się jednak wprowadzaniu przeznaczonych na ich sfinansowanie opłat obciążających największe korporacje[356]. Nie trzeba dodawać, że istotna część firm tej ostatniej kategorii, mających swe centrale w UE, to firmy niemieckie.

W razie realizacji projektu Komisji Europejskiej – tzn. upodobnienia zasad dystrybucji środków budżetowych UE do tych obowiązujących przy zarządzaniu funduszem New Generation, doszłoby do radykalnej reformy systemowej wieloletniego budżetu UE. Komisja Europejska wyposażona by została w możliwość zawieszania części płatności należnych danemu państwu w przypadku niezgodności jego polityki lub modelu kulturowo-ustrojowego (nieodpowiadającego ideologicznym założeniom dominującego w danym momencie w UE obozu politycznego) z unijnymi, (czyli głównie niemiecko-francuskimi) priorytetami w danym obszarze. Skala owego nacisku (moment, długość i rozległość merytoryczna) zawieszenia płatności zależałaby od znaczenia danego obszaru aktywności (polityki) w ogólnym planie nakazowo-rozdzielczego (niczym w gospodarce centralnie planowanej) systemu zarządzania Unią. Komisja Europejska uzyskałaby więc nową wielką władzę nad państwami członkowskimi - silny instrument wpływu na rządy i społeczeństwa, które mogłaby szantażować zamrożeniem funduszy. W ten sposób mogłaby egzekwować pożądane przez siebie działania i wymuszać konkretne kierunki polityki państw członkowskich, niezależne od priorytetów ustalonych w ramach wewnątrznarodowych procedur demokratycznych w danym kraju. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem przyjęcia takiego modelu systemu unijnego byłoby pobudzenie w UE silnych ruchów odśrodkowych, bazujących na dążeniu państw członkowskich do poszanowania ich suwerenności i ich narodowych decyzji demokratycznych i w konsekwencji rozpad Unii Europejskiej.

356 M. Szczepanik, T. Zając, op.cit., s. 1-2.



WNIOSKI

Tak Niemcy, (potężniejące aż do wybuchu pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej, która pozbawiła je dostaw tanich rosyjskich surowców energetycznych i nałożyła się na narastające problemy z masową imigracją), jak i Francja (słabsza wyraźnie od zjednoczonych Niemiec i słabnąca nieustanie pod wpływem licznych wyzwań, na które jej elity nie znajdują odpowiedzi - od zadłużenia, po terroryzm i presję imigracyjną z południa) dążą do centralizacji Unii Europejskiej i swojej w niej hegemonii, choć każde z nich nieco inaczej wyobraża sobie cel polityczny, który powinien być w jej wyniku osiągnięty. W pewnym zakresie różnicę tę oddaje odmienność nazw dwóch sztandarowych koncepcji integracji centralizującej – niemieckiej Europejskiej Suwerenności Strategicznej i francuskiej Europejskiej Autonomii Strategicznej. Obie są nierealistyczne, ale w obu wyraźnie odmiennie położone są akcenty co do oczekiwanego rezultatu. Celem Niemiec jest masowy transfer suwerenności ze stolic państw członkowskich do Brukseli, kontrolowanej de facto przez Berlin i w mniejszym zakresie przez Paryż. RFN wykorzystuje przy tym wojnę Rosji przeciwko Ukrainie jako instrument nacisku – (szczególnie na państwa wschodniej flanki UE, silnie odczuwające zagrożenie płynące z Kremla) w celu przyjęcia zmian traktatowych, oznaczających dalszą centralizację władzy w UE i przekształcenie jej w nad-państwo suwerenne w stosunku do państw członkowskich. Głosi przy tym, że nowe państwa członkowskie mogą zostać przyjęte tylko do zreformowanej UE oraz, że UE ma dysponować jeszcze większym zakresem kompetencji oraz być przez to „bardziej efektywna w zwalczaniu kryzysów" i uprawniona do kontrolowania państw członkowskich w zakresie przestrzegania przez nie „wartości europejskich".

Potęga (choćby tylko relatywna w łonie UE) demograficzna, gospodarcza, finansowa i co zatem idzie polityczna RFN, powoduje, że w scentralizowanym systemie unijnym, z procesem decyzyjnym opartym na głosowaniu większościowym i z siłą głosu zależną od liczby ludności, Niemcy nie ryzykują utratą własnej suwerenności. Tu właśnie leży zapewne źródło i przyczyna wspomnianej we wstępie deklaracji rządu RFN z 2021 r. o uznaniu wyższości prawa unijnego nad niemieckim, które to oświadczenie powinno być postrzegane jako polityczne przygotowanie procesu centralizacji UE. Budowany w oparciu o tę zasadę system, pozwala Berlinowi łudzić się, że za pośrednictwem zdominowanego przez siebie instrumentarium unijnego rozciągnie swą mocarstwową dominację na pozostałe państwa członkowskie UE, uwzględniając w tym celu jedynie potrzebę utrzymania (tymczasem?) niezbędnego poziomu poszanowania interesów francuskich. Projekt niemiecki integracji centralizującej jest zatem projektem budowy hegemonii Niemiec w łonie Unii Europejskiej, z uznaniem rosyjskiej strefy wpływów na wschód od jej obecnych granic i z założeniem uwolnienia się tak zorganizowanej Unii Europejskiej od dominacji amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Osiągnięcie tego celu jest zapewne możliwe, ale stabilność tego systemu nie. Wymagałaby ona bowiem rezygnacji z podmiotowości politycznej pozostałych narodów europejskich, w tym tak starych demokracji jak skandynawskie, polska czy węgierska oraz samoograniczenia się Rosji w dziedzinie jej apetytów imperialnych i metod ich zaspokajania. Oba te warunki są niemożliwe do spełnienia.

W świetle powyżej przedstawionych dokumentów koncepcyjnych i projektów reform systemu traktatowego UE autorstwa MSZ-ów Niemiec i Francji, powołanego przez nie zespołu ekspertów (dającego im „świadectwo naukowości"), Konferencji w sprawie przyszłości Europy (tworzącej pozór „demokratycznego mandatu" od obywateli), Parlamentu Europejskiego i deklaracji programowych sił i postaci politycznych (koalicji rządowych w Bundestagu, kanclerza Niemiec, prezydenta Francji i przewodniczącej Komisji Europejskiej) uruchomiony przez nich proces ma doprowadzić do pogłębienia centralizacji UE. W systemie politycznym Unii wzmocnieniu mają ulec pozycja i kompetencje instytucji ponadnarodowych – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a daleko posuniętej marginalizacji pozycja państw członkowskich i organów międzyrządowych - Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. W wymienionych projektach i już przyjętych aktach prawnych nie występuje samo pojęcie federalizacji, nie mówiąc już o terminie centralizacja. Zmiany forsowane są natomiast pod hasłem „konieczności demokratyzacji UE", rozumianej jako bezpośredni „dialog demokratyczny" obywateli z instytucjami unijnymi, marginalizujący rolę państw – dotychczasowych panów traktatów – wedle swej woli udzielających na ich mocy określonych kompetencji instytucjom unijnym lub odmawiającym na to zgody. Tak rozumiana „demokratyzacja" jest w istocie instrumentem likwidacji podmiotowości państw członkowskich w procesie integracji europejskiej. Tendencja ta towarzyszy od początku istnieniu Unii Europejskiej, tzn. od podpisania traktatu z Maastricht w 1992 r. z zapisaną w nim zasadą „coraz ściślejszej

unii."[357]

Każdy dotychczasowy kryzys, z którym zetknęła się Unia Europejska, wykorzystywany był przez unijny mainstream do zawłaszczenia kolejnych kompetencji niepowierzonych instytucjom UE w traktatach. Na każdy z tych kryzysów – czy to prawdziwych (zadłużeniowy z 2008 r. i lat następnych, imigracyjny z 2015/2016 r., covidowy – 2020/2021, wojenny i energetyczny z 2022 r. i lat następnych), czy też wyimaginowanych (antropomorficzny kryzys klimatyczny), czy wręcz przez samą Unię sprowokowanych (kryzys energetyczny tylko w części wywołany jest odcięciem dostaw rosyjskich surowców energetycznych, w części zaś wynika z klimatycznej polityki UE) podawano tylko jedną receptę, streszczoną w haśle: „więcej Europy". Zapisana w traktatach zasada pomocniczości (subsydiarności) (art.5, ust. 3. TUE[358]), stała się martwą literą, a dominującą tendencją polityczną jest przenoszenie przy każdej okazji kompetencji od państw członkowskich do centralnych instytucji unijnych. Odbywało się to po 2009 r. (tzn. po wejściu w życie traktatu lizbońskiego) w oparciu o aktywizm prawny Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i TSUE, nie zaś w drodze legalnych zmian traktatowych. Następujące po sobie kryzysy, które dotykały UE skutkowały więc pozatraktatowym, a zatem w istocie uzurpatorskim rozciąganiem kolejnych kompetencji instytucji unijnych na coraz to nowe obszary merytoryczne, dotąd pozostające w gestii państw członkowskich.

Kryzys zadłużeniowy południa strefy euro i Irlandii z 2008 r.[359] przyniósł powstanie Unii Bankowej[360] oraz sterowanie makrofinansowe i makroekonomiczne gospodarkami zadłużonych państw członkowskich przez instytucje unijne.

Kryzys klimatyczny - globalne ocieplenie – któremu przypisano antropomorficzne pochodzenie, i na bazie którego postawiono przed UE, odpowiadającą za ok 6,7% emisji gazów cieplarnianych na świecie[361], ideologiczny cel polityczny „uratowania planety" i pociągnięcia innych swoim przykładem, wierząc (lub jedynie udając tę wiarę) w moralną siłę oddziaływania Unii jako „mocarstwa normatywnego", zrodził unijną politykę klimatyczną[362]. W jej ramach UE nadała sama sobie kompetencje do decydowania o wyborze przez państwa członkowskie źródeł energii - tzw. miksie energetycznym, zastrzeżonym traktatowo dla jednomyślnej decyzji państw członkowskich, reprezentowanych w Radzie Europejskiej[363] oraz przeprowadziła wielkoskalową ingerencję przy pomocy tzw. Zielonego Ładu w gospodarki państw członkowskich, w tym - i to w wymiarze strategicznym - w warunki funkcjonowania przemysłu, transportu, budownictwa, mieszkalnictwa, a niebawem i rolnictwa. Ingerencja ta dokonywana jest przy użyciu instrumentów para-podatkowych (np. opłat karnych za przekraczane limity emisji gazów cieplarnianych), w którym to obszarze (tzn. nakładaniu podatków unijnych) według traktatów obowiązuje jednomyślność (art. 113 TFUE[364], co jednak nie było przy tej okazji respektowane.

Kryzysy imigracyjne wywoływane wojnami (Libia, Syria, Ukraina itd.) i biedą w sąsiedztwie UE. Obie te przyczyny powodują imigrację ludności na terytorium UE, na co ta ostatnia odpowiedziała wytworzeniem mechanizmu zasysającego kolejne fale przybyszów, dążąc najpierw do stworzenia systemu dystrybucji imigrantów między poszczególne państwa członkowskie w oparciu o centralnie ustalane kwoty i kary pieniężne za ich nieprzyjęcie[365], obecnie zaś do stworzenia jednolitej – centralnie sterowanej polityki imigracyjnej (Pakt migracyjny[366]) i zarządzania migracją ekonomiczną, co jest zastrzeżoną traktatowo kompetencją państw członkowskich (art. 79 ust. 5 TFUE)[367]. W trakcie „drugiej odsłony" kryzysu

357 Por.: wnioski M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 13-14.

358 Zasada pomocniczości wspominana jest w TUE dziewięciokrotnie. Jej najpełniejszy opis znajduje się jednak w art. 5 ust. 3 TUE, w którym czytamy: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole." *Traktat o Unii Europejskiej*…, C 202/18.

359 Szerzej patrz: M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012, ss.214. Por.: T. G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny", nr 1/2015, s.71-92 oraz P. Żurawski vel Grajewski, *Ewolucja Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansów strefy euro - agonia czy przesilenie?*, [w:] J. Kloczkowski, O. Krutílek i A. Wołek (red.), *Kryzys Unii Europejskiej. Polska i czeska perspektywa,* OMP, Kraków 2012, s.46-120.

360 Szerzej patrz: M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, Warszawa 2015, ss. 200. Por.: Leokadia Oręziak, *Unia bankowa i Europejski Fundusz Walutowy alternatywą dla unii fiskalnej w strefie euro?*, „Sprawy Międzynarodowe", t. 72, nr 2 (2019), *Kryzys na świecie - świat w kryzysie*, s. 255-279.

361 M. Lulek, *Neutralność klimatyczna UE a globalne emisje gazów cieplarnianych*, „Przystanek EkoBiznes", Bank Ochrony Środowiska, https://www.bosbank.pl/EKO/tresci-ekologiczne/neutralnosc-klimatyczna-ue-a-globalne-emisje-gazow-cieplarnianych.

362 Szerzej o jej założeniach i realizacji patrz: Ibidem, por.: J. Bürger, *Walka ze zmianą klimatu*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Parlament Europejski, 04.2025, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/72/walka-ze-zmiana-klimatu.

363 Art. 192 ust. 2. TFUE, w którym czytamy: „Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 114, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwala: (…) c) środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.", *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/133.

364 Art. 113 TFUE patrz wyżej przypis 127.

365 Szczegóły patrz: *Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", PL, 24.9.2015, L 248/80-94, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601. Patrz też: *Więcej odpowiedzialności w zarządzaniu kryzysem związanym z uchodźcami: KE wszczyna 40 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić działanie europejskiego systemu azylowego*, Komisja Europejska, Bruksela, Komunikat prasowy 23 września 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_15_5699.

366 Szerzej patrz: *Pakt o migracji i azylu*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_pl.

367 W art. 79 ust. 5 TFUE czytamy: „Niniejszy artykuł nie narusza prawa Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek." *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*…, C 326/78.

imigracyjnego, która była w istocie agresją hybrydową Rosji i Białorusi (operacja rosyjskich i białoruskich służb specjalnych pod kryptonimem „Śluza") przeciw Polsce, Litwie i Łotwie[368], Unia Europejska usiłowała przywłaszczyć sobie zarządzanie obroną granic zewnętrznych UE, poprzez kontrolę nad służbami granicznymi państw frontowych wschodniej flanki zaatakowanych hybrydowo przez Rosję. Przejawiała tego typu ambicje mimo nieposiadania zdolności operacyjnej do realnego kontrolowania i ochrony granic zewnętrznych UE czy choćby samego obszaru Schengen. Przeznaczona do tego celu agencja unijna Frontex ma bowiem 2523 (dane za rok 2024)[369] funkcjonariuszy z czego ok. 600 w linii, resztę na stanowiskach urzędniczych w Brukseli[370]. Polska Straż Graniczna licząca ok 16 tys. funkcjonariuszy i 3,5 tys. pracowników cywilnych[371] ma nad tą agencją unijną przewagę liczebną i przewagę doświadczenia. Polska bowiem, poza Finlandią (1313 km) ma najdłuższą lądową granicę zewnętrzną UE (1163 km), a zważywszy na warunki topograficzne i klimatyczne - najbardziej narażoną na presję imigracyjną. Polska Straż Graniczna ma zatem największe w UE doświadczenie w zakresie strzeżenia granic zewnętrznych i jako taka wygrała konkurs na szkolenie Frontexu[372]. W tych warunkach ambicja przejęcia kontroli przez UE (Frontex) nad systemem strzeżenia granic zewnętrznych Unii i wyjęcia go spod kompetencji państw narodowych, nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, ani w potędze materialnej tej agencji unijnej, ani w jej fachowości. Mimo to UE usiłowała w 2021 r. przywłaszczyć sobie tę kompetencję i piętnowała Polskę za samodzielne skuteczne działanie w obronie swych własnych granic. Aktywność UE w kontekście kryzysów imigracyjnych poświadczała więc, że Bruksela działając w wyżej opisany sposób, pragnie zawłaszczyć uprawnienia do sterowania masowymi ruchami ludności, strukturą etniczną i społeczną, w tym inżynierią społeczną i polityczną w państwach członkowskich. Na dodatek doświadczenie z dymisją dyrektora wykonawczego Frontexu Fabrice'a Leggeri w związku z zawracaniem przez podległe mu służby nielegalnych imigrantów, zamiast ich wpuszczania, czego żądała od niego UE na bazie opinii „eksperta ds. praw fundamentalnych i organizacji pozarządowych"[373] poświadcza, że centralne zarządzanie kryzysem imigracyjnym przez Brukselę, nie miało za podstawę bezpieczeństwa obywateli UE, lecz agendę ideologiczną unijnego mainstreamu. Pozwala to sądzić z dużą dozą prawdopodobieństwa, że podobnie byłoby i w przyszłości, gdyby zadanie strzeżenia granic z kompetencji państw członkowskich przeszło w gestię centralnych instytucji unijnych i zarządzanych przez nie służb.

Kryzys pandemiczny COVID 19 – przyniósł wkroczenie przez UE w dziedzinę zdrowia publicznego, w tym w dotąd zastrzeżoną dla państw członkowskich sferę rozrodczości i tzw. „zdrowia reprodukcyjnego" – pod którym to pojęciem rozumie się liberalizację prawa aborcyjnego, a wysoce prawdopodobne jest, zważywszy na istniejące trendy w środowiskach progresywistycznych w UE, objęcie nim także eutanazji[374]. Omawiana w niniejszym opracowaniu reforma centralizacyjna UE w zapędach ideologicznych jej twórców i promotorów idzie jeszcze dalej, forsując, wyżej wspomnianą, koncepcję „jednego zdrowia", rozumianą jako uznanie za sprawy równej wagi zdrowia ludzi, zwierząt i dobrostanu całego ekosystemu.

Podobnie jak w wypadku kryzysu imigracyjnego i Frontexu, skala unijnych ambicji zarządzania danym kryzysem (w tym wypadku pandemicznym) nie ma oparcia w jej realnych zdolnościach administracyjnych i materialnych do zawiadywania nim. Symbolem może tu być wystąpienie Ursuli von der Leyen opublikowane 14 kwietnia 2020 r., na oficjalnym tweeterze Komisji Europejskiej, w którym ogłosiła ona, że pierwszych 150 respiratorów zamówionych na koszt UE „jest już w produkcji"[375]. W tym dniu na obszarze UE, licząc wraz z Andorą, Lichtensteinem, Monaco, San Marino i Watykanem, było już 725 113 zarażonych. Naturalnie znikomy procent z nich wymagał podłączenia do respiratorów, ale tego właśnie dnia zmarło na obszarze UE i wskazanych państw „lilipucich" 2 907 osób[376], co daje nam wyobrażenie o skali potrzeb, dotyczących ciężkich przypadków, które zapewne musiały być liczone w dziesiątkach tysięcy. Ogłaszanie, że UE „już" i to nie dostarczyła, ale dopiero zamówiła dla nich 150 respiratorów, mogło wywołać raczej kpiny, niż podziw dla operatywności unijnej i

368 C. Pawlak, *Operacja „Śluza"*, „Polska Zbrojna", 08.08.2022, https://polska-zbrojna.pl/home/ArticleShow/37826. Por.: M. Konieczny, *Operacja „Śluza" – kryzys uchodźczy związany z przerzutem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, „Roczniki Administracji i Prawa", t. 2, nr XXII, 2022, 30-06-2022, s. 89 – 102.

369 *Why us?*, Careers, Frontex, https://www.frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/.

370 *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny rozporządzenia (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym przeglądu stałej służby*, {SWD(2024) 75 final}, COM(2024) 75 final, Bruksela, dnia 2.2.2024, Komisja Europejska, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0075.

371 M.P., *Straż Graniczna zostanie wzmocniona. Ponad 1,4 nowych funkcjonariuszy do końca roku*, „Gazeta Prawna", 31 lipca 2025, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9852543.straz-graniczna-zostanie-wzmocniona-ponad-14-nowych-funkcjonariuszy.html.

372 A. Strachel, *Stały Korpus Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex szkoli się w CSSG*, Aktualności, 15.09.2020, Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie, Straż Graniczna, https://cs.strazgraniczna.pl/cs/aktualnosci/38764.Staly-Korpus-Europejskiej-Strazy-Granicznej-i-Przybrzeznej-Frontex-szkoli-sie-w-.html.

373 *Były szef Frontexu o kulisach swojej rezygnacji*, „InfoSecurity24", 10.06.2022, https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-graniczna/byly-szef-frontexu-o-kulisach-swojej-rezygnacji. Por.: T. Bielecki, *Dymisja szefa Fronteksu. W tle pushbacki i niegospodarność*, „Deutsche Welle", 29 kwietnia 2022, https://www.dw.com/pl/dymisja-szefa-fronteksu-w-tle-pushbacki-i-zarzuty-o-niegospodarno%C5%9B%C4%87/a-61640795.

374 J. Książek, *Europa wobec eutanazji: rosnąca presja, rosnący opór. Jak kraje Europy regulują „prawo do śmierci"?*, „Ordo Iuris", 11 sierpnia 2025, https://ordoiuris.pl/cywilizacja/europa-wobec-eutanazji-rosnaca-presja-rosnacy-opor-jak-kraje-europy-reguluja-prawo-do-smierci/. Patrz też: J. Roszkiewicz, *Tworzenie wyjątków od prawa do życia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na przykładzie orzecznictwa w sprawie eutanazji i wspomaganego samobójstwa*, [w:] Ł. Bernaciński, K. Gęsiak (red), *Zjawisko eutanazji. Filozofia – kultura – medycyna – prawo*, Warszawa 2024, s. 183-212.

375 *#UniaEuropejska pomaga krajom członkowskim wysyłając lekarzy i sprzęt medyczny: 150 pierwszych respiratorów, opłaconych z #budżetUE, jest już w produkcji i zostanie wysłanych niezwłocznie do krajów najbardziej potrzebujących*, Komisja Europejska, EU Solidarity, 14 kwietnia 2020, https://twitter.com/EUinPL/status/1250101029187858434

376 *World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report 86*, 15 April 2020, s.4-5, https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200415-sitrep-86-covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20_6.

było niewątpliwym błędem wizerunkowym. Podobnie porażką zakończyła się organizowana przez UE akcja zakupu maseczek lekarskich. Ich jakość została zakwestionowana przez Polskę[377], a potem przez Holandię, co zmusiło Komisję Europejską 14 maja 2020 r. do zawieszenia dostaw[378]. Fakty te potwierdziły, że Unia Europejska nie posiada zdolności reakcji kryzysowej w sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Nie do tego celu była stworzona. Oczekiwanie efektywności jej działań na tym polu było zatem myśleniem życzeniowym i dowodem bycia uwiedzionym przez wytworzony przez mainstreamową propagandę unijną obraz tej organizacji jako tworu bliskiego doskonałości. Działań istotnie wpływających na rzeczywistość, można było bowiem w warunkach pandemii oczekiwać od UE w wymiarze gospodarczym problemu stworzonego przez COVID-19, a nie medycznym. Unia usiłowała działać jednak na wszystkich polach jednocześnie, przejmując funkcje państwa, do czego nie miała stosownych zdolności, co jednak nie przeszkadzało jej mieć w tym zakresie rozbudzonych ambicji władczych.

Jeszcze gorszy, choć mniej znany, obraz działań UE w okresie pandemii COVID-19 daje analiza akcji powrotu do domu obywateli państw członkowskich odciętych w trakcie wyjazdów zamrożeniem ruchu międzynarodowego i zamknięciem granic. W ramach akcji UE, w której koszty przelotów „do domu" były częściowo pokrywane z funduszy Unijnego Mechanizmu Obrony Cywilnej (Union Civil Protection Mechanism) do 24 kwietnia 2020 r. w ramach 262 lotów z 73 obcych krajów przewieziono 65 213 osób z czego 58 097 było obywatelami UE. Z tej liczby aż 32 648 osób wracało do Niemiec (tzn. 56,19% przewiezionych obywateli UE to byli Niemcy), do których odbyto 156 sfinansowanych w ten sposób lotów samolotowych (59,5%), 5 872 (10,1%) osoby do Francji (25 lotów – 9,54%) i 2 854 – 4,9% (13 lotów – 4,9%) do Belgii[379]. Zwraca uwagę fakt, że gros osób i lotów sfinansowanych przez UE dotyczyło powrotów do dwóch głównych mocarstw unijnych (Niemiec i Francji) i do Belgii, gdzie znajdują się siedziby głównych ciał zwierzchnich i instytucji UE. Dla porównania w ramach organizowanej przez Polskę analogicznej akcji „LOT do domu" [380] w ciągu 22 dni jej trwania tzn. do 5 kwietnia, a zatem w apogeum epidemii, wróciło do domu ponad 55 tys. osób w tym 54 083 obywateli RP i blisko 2 tys. obywateli innych państw w tym 18 państw członkowskich UE, a by im to umożliwić zorganizowano 388 lotów czarterowych z 71 miejsc[381]. Polska zorganizowała też specjalne pociągi i 18 konwojów samochodowych, obejmujących w sumie ok. 800 pojazdów, które eskortowane przez policję pozwoliły wrócić do domu tranzytem przez terytorium RP ok. 2000 obywatelom państw bałtyckich[382]. Akcja UE nie wypada na tym tle imponująco, a jej koncentracja na mocarstwach unijnego rdzenia i Belgii, przy wyraźnym daleko słabszym zaangażowaniu w ewakuację obywateli państw członkowskich z Europy Środkowej, dodatkowo poddaje w wątpliwość rzetelność ogólnounijnej solidarności jako podstawy całego działania. Zostało ono jednak jako przejaw unijnej sprawności koordynacyjnej ogłoszone i podane do wiadomości na oficjalnych stronach Komisji Europejskiej w ramach kształtowania przez nią obrazu unijnego zaangażowania w walkę ze skutkami epidemii koronawirusa. Nie był to obraz fałszywy, był jednak zdecydowanie przerysowany. Realia potwierdzały zaś tezę o wyższej sprawności państw narodowych w zakresie organizowania powrotu ich obywateli do kraju, co przyznała sama UE, publikując przy tym wykaz aktywności jej państw członkowskich w omawianym zakresie i słusznie budując w ten sposób poczucie ich wzajemnej solidarności[383].

Najbardziej fundamentalną zmianą – uzurpowaniem sobie przez UE kompetencji nie tylko nie powierzonej jej w traktatach, ale wręcz na mocy owych traktatów jednoznacznie zakazanej (wielokrotnie wyżej przytaczane art. 310, 311 i 312 TFUE), a uzyskanej w wyniku kryzysu covidowego, jest nabycie przez UE zdolności do zaciągania długów w imieniu całej wspólnoty – słynny „moment Hamiltonowski"[384] i wyposażenie Komisji Europejskiej w potężny instrument finansowego szantażu rządów i budowania ponad ich głowami antyrządowych koalicji wyborczych w łonie elektoratów narodowych, uwodzonych wizją łatwych i dużych pieniędzy unijnych, na przeszkodzie uzyskania których stoją „złe" (czyli niewykonujące zaleceń unijnej centrali) rządy. Ten modus operandi został skutecznie przetestowany na Polsce i jest obecnie powielany przez powoływanie kolejnych funduszy (np. zbrojeniowego) opartych na tej samej zasadzie – wspólnego zadłużenia i podziału tak wygenerowanych środków przez Komisję Europejską między państwa członkowskie wedle potrzeb unijnego centrum oraz ustalanych przez nie i na bieżąco przez nie interpretowanych kryteriów.

Rosyjska zmasowana agresja na Ukrainę – skutkowała wkroczeniem UE w zawarowaną dotąd traktatowo dla państw członkowskich sferę bezpieczeństwa i obrony, naciskiem na wspólny budżet obronny i centralne sterowanie zakupami uzbrojenia dla armii państw członkowskich, a także próbą budowy Europejskiej Unii Obrony, jako alternatywy dla NATO. Wszystko to zaś forsowane jest w połączeniu z koncepcją rezygnacji z zasady jednomyślności w polityce zagranicznej, czyli wytworzenia mechanizmu zmuszającego państwa członkowskie (przez przegłosowanie ich) do prowadzenia polityki według nich sprzecznej z ich interesami bezpieczeństwa.

Wyżej wymienionym operacjom towarzyszy **silna ideologizacja instytucji unijnych**, usiłujących narzucić państwom członkowskim dominujący w unijnym mainstreamie światopogląd, charakteryzujący się promocją prądów ideologicznych woke i gender. Praktyka ta wiedzie z kolei do unijnej ingerencji w systemy edukacji, wychowania, ustawodawstwa i życia rodzinnego w państwach członkowskich, które to obszary także dotąd są traktatowo zastrzeżone jako należące do kompetencji tych ostatnich (art. 165 ust. 1 TFUE[385]), a w wypadku Polski dodatkowo obwarowane protokołem brytyjskim.

Na wyżej wymienione uwarunkowania polityczne nakłada się **rewolucja technologiczna w mediach społecznościowych** – prowokująca wkraczanie UE w obszar demokracji, wolności słowa i wyborów w państwach członkowskich z nadużyciem DSA - Aktu o Usługach Cyfrowych[386] i wprowadzeniem „Europejskiego Aktu Wolności Mediów" (European Media Freedom Act), w którym na mocy art. 4 ust. 4 (c) zapisano możliwość aresztowania dziennikarza „o ile jest to usprawiedliwione interesem publicznym."[387] Trudno o wyrazistszy zamiar faktycznego ograniczenia wolności słowa.

Istotą problemu przed którym stoi UE jest zamiar rozciągnięcia procedury głosowania większością kwalifikowaną na liczne obszary merytoryczne przewidziane w wyżej opisanych unijnych projektach centralizacyjnych. Wiodłoby to do drastycznego ograniczenia zdolności rządów narodowych do podejmowania strategicznych decyzji w dziedzinach kluczowych dla suwerenności i integralności państwa, a zatem i dla samego jego istnienia. Unia Europejska, złożona z 27 państw, ma rozbudowane ambicje kontroli wszystkich tych dziedzin życia publicznego, nie ma jednak zdolności politycznej do działania w owych obszarach w sposób w jaki działają państwa narodowe. Jest tak, ponieważ nie ma narodu europejskiego, rozumianego jako demos (to, że nie ma takiego etnosu jest oczywiste) – tzn. naród polityczny - wspólnota obywateli ożywionych duchem wzajemnej solidarności, dostatecznie silnym, by skłonić ich do ofiar na rzecz owej wspólnoty, aż po ofiarę życia w jej obronie. Istnienie tego rodzaju wspólnoty nie da się zaś zadekretować, nie mówimy bowiem o stanie prawnym, lecz o stanie mentalnym. Fakt istnienia obywatelstwa Unii Europejskiej nie ma zatem dla tych rozważań żadnego znaczenia. Nie do zaakceptowania jest zaś system, w ramach którego o polityce obronnej np. Polski czy państw bałtyckich miałaby rozstrzygać Unia Europejska, w której instytucjach centralnych państwa naszego regionu z łatwością mogłyby być przegłosowane przez państwa Europy Zachodniej i Południowej - ludniejsze i posiadające inne położenie geopolityczne, inne wyzwania priorytetowe, a zatem i inne interesy – inaczej postrzegane przez elektoraty w tychże państwach.

„Reforma Unii", a szczególnie porzucenie zasady jednomyślności, prezentowane są opinii publicznej jako oczywisty warunek sine qua non dalszego terytorialnego poszerzania UE poprzez przyjęcie do niej Ukrainy, Mołdawii i państw Bałkanów Zachodnich, co miałoby rzekomo przeciążyć i sparaliżować system decyzyjny w instytucjach unijnych, o ile nie zostanie on poddany forsowanym reformom centralizacyjnym. Jak wyżej wskazano badania naukowe nad skutkami poprzednich rozszerzeń UE w żadnym wypadku nie potwierdzają tej tezy. Przeciwnie, realnym skutkiem dotychczasowych rozszerzeń było usprawnienie procesu decyzyjnego, a nie jego paraliż. Mainstream unijny ignoruje te wnioski i przemilcza je. Miarą hipokryzji i nieczystych intencji eurocentralistów oraz dowodem na to, że wcale im nie chodzi o zdolność do przyjmowania nowych członków, oraz że to tylko pozór i pretekst do centralizacji unijnego superpaństwa, jest to że **jednym z dwóch przypadków** kiedy przy decyzjach strategicznych proponują oni zachowanie **prawa weta** jest właśnie **rozszerzanie** UE, oraz że **decyzje w sprawie przyjmowania nowych członków mają nadal zapadać jednomyślnie.** Drugim przypadkiem podtrzymania zasady jednomyślności jest jej wymóg przy zezwalaniu państwom członkowskim na zakupy uzbrojenia z ponadwymiarowym udziałem komponentów wyprodukowanych przez firmy mające siedzibę poza UE, co oczywiście służy dominacji na unijnym rynku zbrojeniowym firm niemieckich i francuskich, a nie priorytetowi bezpieczeństwa zagrożonych państw członkowskich..

377 *Problem z maseczkami od Unii. „Nie spełniają żadnych norm"*, „Polsat News.pl", 13.05.2020, https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-05-13/maseczki-ktore-zakupila-unia-europejska-nie-spelniaja-norm/.

378 K. Rosiński, *Koronawirus. Unia Europejska zawiesza dostawę maseczek z Chin po piśmie Łukasza Szumowskiego*, „Money.pl", 14.05.2020, https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-unia-europejska-zawiesza-dostawe-maseczek-z-chin-po-pismie-lukasza-szumowskiego-6510488140937345a.html.

379 *DG ECHO A3 Situational Awareness Team. Covid-19: EU Coordinated Repatriation of EU Citizens*, 04.05.2020, *Coronavirus European Solidarity in Action*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en

380 Szerzej o akcji „LOT do domu" patrz: *Działania MSZ podjęte w związku z organizacją powrotów Polaków do kraju*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, gov.pl, 16.03.2020, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dzialania-msz-podjete-w-zwiazku-z-organizacja-powrotow-polakow-do-kraju, 29.03.2020, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dzialania-msz-podjete-w-zwiazku-z-organizacja-powrotow-polakow-do-kraju2, oraz: *Podsumowanie działań MSZ w ramach akcji #LOTdoDomu*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, gov.pl, 7.04.2020, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/podsumowanie-dzialan-msz-w-ramach-akcji-lotdodomu.

381 *Podsumowanie działań MSZ w ramach akcji #LOTdoDomu … .*

382 *Coronavirus European Solidarity in Action*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en.

383 Po opisaniu akcji unijnej podano: "Many more intra-European flights, not through the EU Civil Protection Mechanism, but chartered directly by Member States, are bringing citizens home daily." *The common EU response to COVID-19*, European Union, An official website of the European Union, https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_en.

384 M. Gąsiorowski, *Pandemia dała Unii szansę na skok w przyszłość. Nadszedł „hamiltonowski moment" Europy?*, „Business Insider", 31 grudnia 2020, https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/unia-europejska-w-2020-roku-hamiltonowski-moment-europy/5ecsz0s. Por.: R. Sikorski, *Moment hamiltonowski Europy?*, 13.06.2020, https://radeksikorski.eu/moment-hamiltonowski-europy/ oraz: *Tomasz Grzegorz Grosse: Zwiększa się władza Paryża i Berlina*, „Rzeczpospolita", 03.08.2020, https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art591891-tomasz-grzegorz-grosse-zwieksza-sie-wladza-paryza-i-berlina.

385 Art. 165 ust. 1. Brzmi: „1. Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową." Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej…, C 326/120.

386 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", 27.10.2022, PL, L 277/1-102, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065.

387 Art. 4 ust. 4 (c), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", Seria L, PL, 2024/1083, 17.4.2024, s. 23, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083.

Forsowane zmiany systemu politycznego i dystrybucji władzy politycznej między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi, choć prowadzone są pod hasłem demokratyzacji Unii i szerokiego włączenia jej obywateli w proces decyzyjny tej organizacji w istocie stanowią, jak wyżej wskazano, silny „impuls antydemokratyczny." Są odstępstwem od sprecyzowanego w artykułach 10-13 TUE[388] sposobu realizacji demokracji w ramach Unii Europejskiej. Zawarte w tych artykułach rozwiązania, acz niedoskonałe, posiadają pełną legitymację demokratyczną, nadaną im przez państwa członkowskie, których rządy, działając z mandatem od swych obywateli, uzyskanym w drodze pięcioprzymiotnikowych demokratycznych wyborów, wynegocjowały traktat z Lizbony, a potem stosownie do procedur narodowych przeprowadziły proces jego ratyfikacji[389]. Traktat ten był zaś jak dotąd ostatnim, w którym określono bieżący kształt TUE i TFUE i to on właśnie obowiązuje i nie może być legalnie zmieniony w inny sposób jak tylko ten z traktatów owych wynikający, a więc przez państwa członkowskie działające w roli panów owych traktatów, jak i całego procesu integracji europejskiej. Instytucje unijne nie mają zaś kompetencji do samomandatowania się i nadawania nowych uprawnień samym sobie, nawet, jeśli dla osiągnięcia tego celu tworzą pozory procesu demokratycznego, nadającego im rzekomo mandat demokratyczny „bezpośrednio od obywateli."

Zgodnie z zapisami zawartymi w TUE i TFUE Unia Europejska jest organizacją międzynarodową. W wiodących językach konferencyjnych (angielskim i francuskim) termin ten ma w istocie znaczenie „międzypaństwową" (mieliśmy wszak Ligę Narodów – League of Nations / Société des Nations i mamy ONZ – United Nations Organization / Organisation des Nations Unies, które nie są stowarzyszeniami narodów lecz państw). Demokracja z samej swej istoty wymaga zaś istnienia demosu, a zatem wobec wyżej wspomnianego nieistnienia narodu europejskiego, w łonie UE może zostać urzeczywistniona tylko w bardzo ograniczonym zakresie, który nie zapewnia funkcjonowania realnych mechanizmów demokratycznych w takiej skali, w jakiej jest to możliwe w państwach członkowskich. Nieprawdziwą jest teza jakoby rozwiązanie problemu deficytu demokracji w ramach UE było możliwe poprzez kontynuowanie i pogłębianie procesu przenoszenia kompetencji od państw członkowskich (funkcjonujących demokracji z realnymi demosami/narodami politycznymi w roli suwerena) na rzecz instytucji unijnych, pozbawionych realnego związku emocjonalnego i mentalnego z obywatelami UE, którego to związku nie da się zadekretować.

Demokracja jest jedną z oficjalnie deklarowanych przez UE „wartości europejskich". Jej funkcjonowanie w ramach systemu politycznego Unii regulowane jest na zasadach zawartych w TUE. Wychodząc z zapisów art. 10 TUE[390] w systemie prawnym Unii demokracja realizowana jest na dwóch poziomach – w ramach Parlamentu Europejskiego jako instytucji przedstawicielskiej obywateli UE oraz w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej jako instytucjach reprezentujących organy wykonawcze państw członkowskich, odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi. Rolę uzupełniającą przypisano debacie obywatelskiej, której wynikiem może być obywatelska inicjatywa prawodawczą (art. 11 ust. 4. TUE[391]), a także parlamentom narodowym (art. 12 TUE[392]). Fundamentem systemu ustrojowego UE jest uznanie, że pierwotnymi podmiotami integracji są jej państwa członkowskie, a nie ich obywatele. W myśl art. 1 TUE[393] to państwa członkowskie jako „panowie traktatów" decydują o samym istnieniu Unii Europejskiej, jej celach i kompetencjach. W wyniku nieustannie pogłębianej integracji europejskiej indywidualny obywatel, wskutek stosowania zasady bezpośredniego skutku, uzyskuje jednak w owym systemie coraz więcej praw. Od wejścia w życie traktatu z Maastricht są to prawa polityczne, wywodzone z faktu utworzenia obywatelstwa UE. Nawet jednak i owo obywatelstwo nie ma charakteru autonomicznego – nie jest nabywane indywidualnie przez daną osobę, ale jest nieodłącznie związane z faktem posiadania przez

388 Art. 10-12 patrz niżej. Art. 13 dotyczy naczelnych instytucji UE i sposobu ich funkcjonowania. Czytamy w nim: „1. Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Instytucjami Unii są: — Parlament Europejski, — Rada Europejska, — Rada, — Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją"), — Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, — Europejski Bank Centralny, — Trybunał Obrachunkowy. 2. **Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.** (Podkr. P.Ż.G.). Instytucje lojalnie ze sobą współpracują. 3. Postanowienia dotyczące Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Obrachunkowego, a także szczegółowe postanowienia dotyczące innych instytucji znajdują się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 4. Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze."

389 M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 14-15.

390 W art. 10 ust 1. TUE czytamy: „Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska." zaś w ust. 2. Widnieje zapis: „Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami." *Traktat o Unii europejskiej*…, C 202/20.

391 Art. 11 ust. 4 TUE brzmi: „4. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określane są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej." Ibidem, C 202/21.

392 Art. 12 TUE brzmi: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:
a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;
b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 88 i 85 tego Traktatu;
d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu;
e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu;
f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej."
Ibidem, C 202/21.

393 W pierwszym akapicie art. 1. TUE czytamy: „Niniejszym Traktatem WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY ustanawiają między sobą UNIĘ EUROPEJSKĄ, zwaną dalej „Unią", której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów." Ibidem, C 202/16

nią obywatelstwa któregoś z państw członkowskich UE i jest wobec owego obywatelstwa narodowego kategorią wtórną[394]. Proces centralizacji UE jest ze względów taktycznych i ideologicznych powiązany z propagandowym naciskiem na postępujące oddzielenie obywatela UE od jego państwa i niejako przeciwstawienie zbiorowości tak zdefiniowanych obywateli UE ich państwom. Zbiorowość owych obywateli kreowana jest na coś w rodzaju „demosu europejskiego", reprezentującego interesy ogólnoeuropejskie i domagającego się od instytucji unijnych ich realizacji ze złamaniem „partykularnych interesów" reprezentowanych przez państwa narodowe, których rządy, o ile bronią ich suwerenności, oskarżane są o ignorowanie woli obywateli UE i działanie z pobudek „populistycznych" lub „nacjonalistycznych." Promocja „praw" indywidualnych obywateli stanowi zatem nieodłączny element centralizacji UE. „Wzrost roli obywateli" w procesie integracji europejskiej odbywa się dwutorowo. Torem nowym jest „oddolna debata obywatelska", której ucieleśnieniem była Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Jak jednak mogliśmy to zaobserwować przy okazji analizy zasad działania i metod konkludowania wniosków w ramach owej konferencji, „prawa" te są jedynie pozorne – „teatralne", a obywatele pozbawieni osłony ze strony swych państw narodowych, których aparaty powoływane są przez nich w realnych procesach wyborczych i przed nimi są politycznie odpowiedzialne, podlegają nieograniczonej manipulacji ze strony instytucji unijnych – tak co do metod samego doboru „reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego" – dalekich od jakichkolwiek standardów demokratycznych, tematów debat, jak i wniosków z nich płynących. Sterujące zaś całą dyskusją instytucje unijne w ramach owego „procesu demokratyzacji" nie ponoszą żadnej odpowiedzialności wyborczej przed wyłanianymi przez siebie forami „debaty obywatelskiej." Tworzy to jednak pozór nawiązywana bezpośredniej relacji pomiędzy obywatelem UE a samą Unią, z pominięciem państwa członkowskiego. Torem tradycyjnym, ale obecnie silnie rozbudowywanym i wzmacnianym politycznie, jest proces wydrążania państw członkowskich UE z ich kompetencji decyzyjnych i przesuwania ich przede wszystkim do Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Czynione jest to pod hasłami „oddolnej demokracji." Parlament Europejski z rozmaitych i mnogich przyczyn oddalony jest jednak od realnych potrzeb bardzo zróżnicowanych grup obywateli. Oddalenie to wynika z licznych i nieusuwalnych powodów, nie tylko takich jak wspomniany brak demosu europejskiego, ale i z braku jednolitej europejskiej opinii publicznej, braku ogólnoeuropejskiej przestrzeni medialnej, w której funkcjonowaliby europosłowie i byli oceniani przez ogół obywateli UE, zróżnicowania wyzwań przed którymi stoją narody europejskie – w znacznej mierze determinowane geografią itd. zróżnicowania mentalnego narodów europejskich, różnic ich tradycji politycznych i kodów kulturowych itd. Zapewne woli przezwyciężenia choćby części z tych różnic – szczególnie mentalnych i kulturowych - należy przypisać wyraźnie obecny w projektach centralizacyjnych nurt rewolucyjnej zmiany – wychowania „nowego człowieka" „wolnego od tradycyjnych ograniczeń". Dążenie takie jest zaś w swej naturze – jak wskazuje historia i politologia - dążeniem na wskroś totalitarnym.

W istniejących uwarunkowaniach Parlament Europejski nie jest w stanie skutecznie wykonywać mandat demokratyczny w oparciu o zasadę pomocniczości. Przeciwnie, musi z samej natury rzeczy być ośrodkiem łamania owej zasady i źródłem dążenia do przejmowania kompetencji od państw członkowskich bez względu na to czy w uporaniu się z danym problemem są one skuteczniejsze od UE czy też nie. Podobną pozycję zajmuje Komisja Europejska, tyle, że jako struktura urzędnicza, a nie przedstawicielska nie może bezpośrednio wywodzić swych kompetencji z „demokratycznego mandatu od obywateli" i musi w tym zakresie posługiwać się Parlamentem Europejskim i powoływać na jego wolę. Jak słusznie wskazuje M. Bainczyk, ani Parlament Europejski nawołując (jak wyżej wspomniano) do: „przyjęcia podejścia oddolnego do bezpośredniego angażowania obywateli w konstruktywny dialog" i do „utworzenia stałego mechanizm angażowania obywateli w rozważania nad przyszłością Europy", ani Komisja Europejska, promując hasła „oddolnej demokracji", nie odnoszą się do istniejących przepisów traktatowych i nie wskazują powodów, dla których dotychczas obowiązujące rozwiązania traktatowe nie są wystarczające dla realizacji zasady demokracji w ramach UE oraz jakie jest uzasadnienie dla „pogłębiania demokratyzacji UE" i wprowadzania do systemu politycznego Unii w swej istocie pozornych elementów demokracji bezpośredniej. Ta ostatnia zaś ani nie mieści się w rozwiązaniach traktatowych, ani nie jest możliwa do zrealizowania w ramach Unii Europejskiej[395]. Postulat demokratyzacji UE poprzez wprowadzenie do jej systemu politycznego elementów demokracji bezpośredniej jest przy tym politycznie niezwykle trudny do podważenia, podobnie jak postulat praworządności. Demokracja bezpośrednia jest wprawdzie sprzeczna z obowiązującymi rozwiązaniami traktatowymi, jest narzędziem centralizacji UE, a zatem łamania demokracji na poziomie narodowym, jest też wdzięcznym polem dla manipulacji opinią publiczną i samymi „reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego", wyłanianymi w myśl wyżej opisanych procedur, nie spełniających jakichkolwiek zasad demokracji (Pod tym względem mogą być porównane do słynnych plebiscytów Napoleona III z 1851 i 1852 r., wiodących od II Republiki do dziedzicznej monarchii - II cesarstwa[396]), mimo to jej hasło jest nośnym instrumentem propagandowym. Odrzucając je łatwo być bowiem oskarżonym o wrogość wobec uczestniczenia obywateli w procesach

394 W art. 9 TUE czytamy: „Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go." Ibidem, C 202/20.

395 M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 15.

396 Szerzej patrz: M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789-1958)*, Białystok 1996, s. 292-294 i 308-309. Por.: J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1978, s. 574.

politycznych na szczeblu UE, a zatem o wrogość wobec demokracji jako takiej. Każdy kto podejmuje krytykę postulatu „zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji europejskiej" naraża się na oskarżenie o reprezentowanie tendencji autorytarnych, a w najlepszym razie o „antyeuropejski nacjonalizm, hołdowanie któremu w przeszłości doprowadziło do dwóch wojen światowych."[397] Dla tych, którzy pamiętają totalitarną frazeologię komunistyczną (z całą świadomością fundamentalnych i oczywistych różnic między zbrodniczym komunizmem, a zaledwie wyradzającym się systemem integracji europejskiej), forsowanie projektu centralizacji UE pod hasłem spełniania „woli zwykłych obywateli" przy rzeczywistym łamaniu realnych mechanizmów demokratycznych, w swej naturze socjotechnicznej (a nie praktyce terroru państwowego) żywo przypomina sowieckie hasło «по желанию трудящихся» (na życzenie pracujących).

W analizowanym procesie centralizacji UE chodzi w istocie o zamach na jej obecny ustrój, jako wspólnoty suwerennych państw i o powołanie w jej miejsce nad-państwa. Integracja europejska – u swego zarania obejmująca współpracę gospodarczą uczestniczących w niej państw w kluczowych wówczas dziedzinach przemysłu ciężkiego – górnictwie węglowym i przemyśle metalurgicznym, utraciła swój pierwotny – służebny wobec państw członkowskich charakter. Unia Europejska obecnie sięga nie tylko po zwierzchnią władzę polityczną nad swymi państwami członkowskimi, ale usiłuje także kształtować obowiązujące w nich modele obyczajowe, a nawet język debaty publicznej i sposób wyrażania się, promując terminologię wynikającą z obowiązującej w niej poprawności politycznej i penalizację w sensie karno-sądowym dowolnie definiowanej „mowy nienawiści". Projekt centralizacji UE „domknąłby ten system", oddając w ręce centralnych instytucji unijnych (a w istocie w ręce wiodących mocarstw centralnych UE – Niemiec i Francji) instrumenty wymuszania na państwach członkowskich przyjmowania narzucanego im modelu ustrojowego, prawnego, podatkowego, obyczajowego, ideologicznego i prowadzenia polityk – tak zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i gospodarczych (w tym np. energetycznej i surowcowej) zgodnie z wytycznymi centrali. Towarzyszy temu budowanie mechanizmu ignorowania woli elektoratów poszczególnych państw (przetestowanego na Grecji przy okazji kryzysu zadłużeniowego z 2008 r[398].), których decyzje wyborcze (z wyjątkiem wymienionych wyżej dwóch mocarstw wiodących) nabrałyby w proponowanym systemie charakteru li tylko rytuału pozorującego proces demokratyczny. System polityczny i ideologiczny Unii Europejskiej, wprawdzie na szczęście nie w zakresie represyjności, ale w wymiarze ambicji regulowania każdego przejawu życia społecznego i dokonania głębokiej rewolucji w zastanym porządku spraw – uznawanym za wsteczny, a zatem godny zniszczenia, zaczyna nabierać cech charakterystycznych dla systemów totalitarnych.

Forsowana przez dominujące w Unii Europejskiej siły polityczne reforma, której projekt zawarty jest najpełniej w propozycji przyjętej przez Parlament Europejski, poparty przez Komisję Europejską i częściowo (w zakresie przemysłów zbrojeniowych) już zatwierdzony, a w swym szerokim wymiarze skierowany do dalszego procedowania przez Radę Europejską z grudnia 2023 r., ma charakter centralistyczny. Proces ten został nieco przyhamowany w roku 2024 z racji roli odgrywanej w jego forsowaniu przez Niemcy, których klasa polityczna skoncentrowała się wówczas na nadchodzących w 2025 r. wyborach do Bundestagu. Politycznie schyłkowy okres kanclerstwa Olafa Scholza, którego rząd od 6 listopada 2024 r. miał charakter mniejszościowy[399] i przewidywalność porażki wyborczej SPD, skutkującej jego odejściem z urzędu, nie sprzyjał szybkiemu postępowi prac. Utworzenie koalicji, która nie bez problemu[400] wyłoniła rząd Friedricha Mertza, odblokowało niemiecką zdolność do działania, ale przeniosło akcent na nacisk na integrację w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a może tylko spowodowało wejście w kolejny etap procesu centralizacji UE, w którym ta właśnie tematyka, w związku z narastającym poczuciem zagrożenia ze strony Rosji i rozgrywanym politycznie hasłem „porzucania Europy przez USA Trumpa", uznana została za politycznie najbardziej obiecującą.

9 kwietnia 2025 r. ogłoszona została umowa koalicyjna CDU/CSU-SPD – dwóch dotąd tradycyjnie największych partii na niemieckiej scenie politycznej. Po raz pierwszy od 1949 r. jedna z nich (SPD) w wyniku wyborów spadła na trzecie miejsce w tym rankingu, tracąc swą pozycję na rzecz nowej siły AfD. Osłabiło to jej pozycję w ramach kolejnej „wielkiej koalicji" partii niemieckiego establishmentu, a zatem i jej wpływ na agendę europejską rządu federalnego RFN. Rzeczona umowa koalicyjna zawiera więc bardzo zdecydowane odwołania do jedności NATO i znaczenia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, przy jednoczesnym podkreślaniu znaczenia relacji z Kanadą (wobec pogarszania się stosunków z USA) i odpowiedzialności Niemiec za bezpieczeństwo europejskie[401].

W najbliższych miesiącach czeka Polskę i Europę batalia polityczna o przyszły kształt integracji europejskiej, a w istocie o samo istnienie Unii Europejskiej jako takiej. Jej część wstępna rozegrała się już do początków czerwca 2024 r., kiedy to odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, których wynik (co było do przewidzenia) umożliwił kontynuację projektu centralizacyjnego UE. Projekt ten jest zaś wyrazem woli zbudowania scentralizowanego superpaństwa, zarządzanego przez antydemokratyczną neomarksistowską oligarchię, niemożliwą do odwołania w wyniku demokratycznych procesów wyborczych, które – jak wyżej zaznaczono - poza Niemcami i Francją, w pozostałych państwach członkowskich UE stać się mają teatrem politycznym o znaczeniu ornamentalno-rytualnym. Oligarchia rządząca tym systemem, nie poddawana weryfikacji demokratycznej, miałaby swobodę kierowania się własnym interesem grupowym, ograniczoną jedynie interesami największych państw członkowskich UE, czyli Niemiec - dominujących w tym układzie i Francji - występującej w roli młodszego partnera. Superpaństwo europejskie będzie niechętne wpływom amerykańskim w Europie i otwarte na wpływy rosyjskie. Obalenie rządu Zjednoczonej Prawicy w Polsce w grudniu 2023 r. usunęło najważniejszą przeszkodę w szybkiej realizacji tego projektu. Nie ma bowiem innego dużego państwa UE, które by się mu obecnie sprzeciwiało. Z kolei wybór Karola Nawrockiego na prezydenta RP (1 VI 2025 r.), objęcie przez niego urzędu (6 VIII 2025 r.) i uczyniona przez niego publiczna zapowiedź odmowy ratyfikacji traktatu pozbawiającego Polskę suwerenności, świadczą o tym, że batalia polityczna o dalszy los integracji europejskiej nie jest jeszcze rozstrzygnięta. Bieg wydarzeń przyspieszy zapewne w najbliższych miesiącach.

Ewentualne osiągnięcie wyżej wskazanego celu unijnego mainstreamu skutkowałoby likwidacją Rzeczypospolitej jako państwa rządzonego przez Jej obywateli. W skali całej UE sprowokowałoby natomiast reakcję prodemokratyczną w uprzedmiotowianych narodach europejskich i ostatecznie bunt, który rozsadzi Unię. Zamiast centralizacji, na końcu tej drogi jest rozpad z wysokim ryzykiem chaosu i konfliktów między usiłującym wymusić swą dominację centrum (Niemcami i Francją) a broniącymi własnej podmiotowości pozostałymi narodami. Ponieważ rzecz nie będzie odbywała się „na Księżycu", chaos ów skokowo podniesie ryzyko inwazji rosyjskiej i wojny. Stawka jest więc wysoka.

397 Por. wnioski M. Bainczyk, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*…, s. 15-16.

398 Szerzej o ówczesnym potraktowaniu Grecji przez UE patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Deficyt demokracji jako źródło kryzysu Unii Europejskiej – Grecja – studium przypadku*, [w:] (red.) D. Jeziorny, S. M. Nowinowski, R. P. Żurawski vel Grajewski, *Politycy, dyplomaci i żołnierze. Studia i szkice z dziejów stosunków międzynarodowych w XX i XXI wieku ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Maciejowi Brzezińskiemu w 70. Rocznicę urodzin*, Łódź 2017, s. 731-748.

399 K. Frymark, *Niemcy: rozpad koalicji rządzącej*, „Analizy OSW", 07.11.2024, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-11-07/niemcy-rozpad-koalicji-rzadzacej.

400 K. Frymark, *Friedrich Merz kanclerzem Niemiec w drugim podejściu*, „Analizy OSW", 07.05.2025, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2025-05-07/friedrich-merz-kanclerzem-niemiec-w-drugim-podejsciu.

401 J. Kiwerska, *Temat bezpieczeństwa i relacji transatlantyckich w umowie koalicyjnej CDU, CSU i SPD*, „Notatka Instytutu Zachodniego", nr 41/2025, 24.04.2025, s. 1-4.

newdirection.online @europeanreform

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.