



WIELKI RESET: **PRZYWRACANIE SUWERENNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ**

PROPOZYCJA DWÓCH SCENARIUSZY
REFORM INSTYTUCJONALNYCH NA RZECZ NOWEJ UE
PRZEDSTAWIONA PRZEZ KOLEGIUM
MACIEJA KORWINA (MCC) I INSTYTUT ORDO IURIS



INSTYTUT
ORDO IURIS



WIELKI RESET:

**PRZYWRACANIE
SUWERENNOŚCI PAŃSTW
CZŁONKOWSKICH
W UNII EUROPEJSKIEJ**

PROPOZYCJA DWÓCH SCENARIUSZY
REFORM INSTYTUCJONALNYCH NA RZECZ NOWEJ UE
PRZEDSTAWIONA PRZEZ KOLEGIUM MACIEJA
KORWINA (MCC) I INSTYTUT ORDO IURIS

Autorzy

Rodrigo Ballester, LL.M

Damille Devenyi

Jerzy Kwaśniewski

Dr Jarosław Lindenberg

Zbigniew Przybyłowski, MBA

Projekt graficzny raportu

Ursines – Agencja kreatywna. Błażej Zych

www.ursines.pl

Zdjęcia na okładce: Flaga UE, źródło: Adobe Stock; Ryszard A. Legutko, źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ryszard_Legutko#/media/Plik:State_of_the_EU_MEPs_debate_measures_to_improve_Europe_\(50349452707\)_\(cropped\).jpg](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ryszard_Legutko#/media/Plik:State_of_the_EU_MEPs_debate_measures_to_improve_Europe_(50349452707)_(cropped).jpg), CC-BY-4.0: © European Union 2020 – Source: EP, dostęp: 27 marca 2025 r.

ISBN druk 978-83-68211-39-9

ISBN ebook 978-83-68211-40-5

CIP – Biblioteka Narodowa

Wielki reset : przywracanie suwerenności państw
członkowskich w Unii Europejskiej : propozycja
dwóch scenariuszy reform instytucjonalnych
na rzecz nowej UE przedstawiona przez kolegium
Macieja Korwina (MCC) i Instytut Ordo Iuris
/ [autorzy Rodrigo Ballester, LL.M, Damille
Devenyi, Jerzy Kwaśniewski, dr Jarosław
Lindenberg, Zbigniew Przybyłowski, MBA].
- Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Instytutu
na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris ; Budapest
: Mathias Corvinus Collegium, [2025]

Opublikowany przez

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39 | 00-108 Warszawa | POLSKA
www.ordoiuris.pl



Mathias Corvinus Collegium
Budapest, Tas vezér u. 3, 1113 | WĘGRY

WIELKI RESET:

PRZYWRACANIE SUWERENNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ

PROPOZYCJA DWÓCH SCENARIUSZY
REFORM INSTYTUCJONALNYCH NA RZECZ NOWEJ UE
PRZEDSTAWIONA PRZEZ KOLEGIUM MACIEJA
KORWINA (MCC) I INSTYTUT ORDO IURIS

Wydawcy



**INSTYTUT
ORDO IURIS**

Partnerzy



WIELKI RESET

Pilna potrzeba drastycznej reformy Unii Europejskiej

Zrozumienie stanu Unii: potrzeba reformy

Przez ostatnie 70 lat Unia Europejska ewoluowała z prostego projektu współpracy gospodarczej w stronę potężnego podmiotu ponadnarodowego posiadającego własną walutę, sąd i zdolność nakładania sankcji finansowych na państwa członkowskie. To, co zaczęło się jako wizja wolnego handlu i pokojowego współistnienia, stało się instytucją kształtującą niemal wszystkie aspekty rządzenia w Europie, która **centralizuje władzę kosztem suwerenności narodowej**.

Dziś Unia stoi w obliczu kryzysu egzystencjalnego. Niektórzy argumentują za głębszą integracją i chcą przyspieszyć trend ku federalizacji. Jednak dekady rosnącej centralizacji nie rozwiązały problemów Europy, a raczej je pogłębiły. Rozwiązanie leży w powrocie do zasad, na których opierała się założycielska idea UE:

- **Suwerenność narodowa ponad prymatem UE**
- **Konstytucje narodowe ponad aktywizmem sądowym**
- **Demokracja przedstawicielska ponad rządami technokratycznymi**
- **Subsydiarność i poszanowanie kompetencji narodowych ponad centralizacją**
- **Interesy narodowe ponad samowolnymi wartościami UE**
- **Wolność słowa ponad kontrolą ideologiczną**

Przełamywanie impasu: podstawowe wady Unii Europejskiej

Deficyt demokracji

Deficyt demokracji w UE wynika z jej niewybieralnych kluczowych instytucji, nieprzejrzystego procesu decyzyjnego oraz trudności Parlamentu Europejskiego w zjednoczeniu 27 różnych państw członkowskich. Demos narodowy opiera rządy na demokratycznej woli poszczególnych narodów, a nie na centralizacji ponadnarodowej

Centralizacja władzy

Instytucje UE, szczególnie Parlament Europejski (PE) i Komisja Europejska (KE), rozszerzyły swoje uprawnienia poza pierwotny mandat, forsując nadrzędność praw UE nad ustawodawstwem krajowym i osłabiając zdolność państw członkowskich do samodzielnego rządzenia.

Erozja suwerenności narodowej

UE ewoluuje w quasi-federalne państwo, ograniczając władzę narodową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) sam rozszerza swoją jurysdykcję, co ogranicza autonomię państw członkowskich.

Ekspansja ideologii i biurokratyzacja w instytucjach UE

Organy UE coraz częściej narzucają państwom członkowskim polityki motywowane ideologicznie, bez jakiegokolwiek mandatu.

Dwa scenariusze reformy

1.

Powrót do korzeni

Ten scenariusz zakłada zreformowaną UE z 23 propozycjami, przybliżającą ją do modelu z 1957 roku. Promuje decentralizację, interesy narodowe, elastyczność, deregulację i silniejszą rolę państw członkowskich. Celem jest przywrócenie suwerenności przy zachowaniu uporządkowanej współpracy, zapewniając, że rządy narodowe zachowają kontrolę nad kluczowymi obszarami polityki.

Silniejsza UE zakorzeniona w suwerenności narodowej

Suwerenność narodowa musi mieć pierwszeństwo, a państwa członkowskie powinny być prawdziwym środkiem ciężkości UE. Władza musi wrócić do rządów narodowych, ograniczając wpływ instytucji ponadnarodowych, takich jak PE, KE i TSUE. Rada Europejska, jako głos przywódców państw, powinna posiadać najwyższą władzę, zapewniając zakorzenienie w interesach narodowych procesu podejmowania decyzji. Zorganizowany zestaw reform wzmocniłby tę równowagę, chroniąc suwerenność, jednocześnie promując bardziej zrównoważone zarządzanie Unią oparte na współpracy.

Kluczowe propozycje reform

- Elastyczność oparta na interesach narodowych** (model integracji à la carte) z klauzulą rezygnacji pozwalającą państwom członkowskim na wyłączenie się z polityk, które są sprzeczne z ich priorytetami.
- Reforma Komisji Europejskiej** w kierunku bardziej technicznego organu, przekształcająca ją w Sekretariat Generalny i eliminująca jej monopol na procedury naruszeniowe oraz inicjatywy legislacyjne.
- Państwa członkowskie jako środek ciężkości**, aby suwerenność narodowa pozostała fundamentem UE.
- Przegląd TSUE** w celu ograniczenia jego władzy nad krajowymi systemami prawnymi i zapobiegania aktywizmowi sędziowskiemu.
- Rada Europejska jako polityczny rdzeń Unii** ponad wszystkimi innymi instytucjami.
- Ustanowienie „Tarczy Kompetencji Krajowych”** w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) chroniącej listę kompetencji ściśle zastrzeżonych dla państw członkowskich – bez możliwości wpływu legislacyjnego lub sądowego ze strony UE.
- Zmniejszona waga legislacyjna** Parlamentu Europejskiego oraz modyfikacja jego składu, tak aby uwzględnić przedstawicielstwa narodowe w celu wzmocnienia legitymacji demokratycznej.
- Właściwe egzekwowanie zasady subsydiarności** umożliwiającej państwom członkowskim odzyskiwanie kompetencji, jeśli UE nie działa w ramach swoich kompetencji.
- Ograniczenie prymatu prawa UE** do kompetencji UE z zapewnieniem, że nigdy nie będzie ono stało ponad konstytucjami narodowymi.
- Zmiana nazwy UE na Europejską Wspólnotę Narodów (EWN)** w celu odzwierciedlenia związku suwerennych państw zamiast bytu ponadnarodowego.
- Rozszerzenie zasady jednomyślności** w podejmowaniu decyzji w celu ochrony suwerenności narodowej.

2.

Nowy początek

Ten scenariusz proponuje pełną reorganizację instytucjonalną, zastępując obecny system UE elastycznym, międzyrządowym modelem. Umożliwia to państwom określenie zakresu i charakteru ich współpracy, bez nadrzędnego, ponadnarodowego zarządzania.

Unia międzyrządowa

Pierwszeństwo organów międzyrządowych w zakresie podejmowania decyzji opartych na jednomyślności oraz Sekretariatu Wykonawczego nadzorującego realizację. Europejski Trybunał Arbitrażowy rozstrzygałby spory między państwami członkowskimi.

Dobrowolność i elastyczność

Wprowadzenie modelu integracji à la carte, umożliwiającego państwom członkowskim uczestniczenie w kluczowych obszarach współpracy oraz dobrowolne włączanie się lub rezygnowanie z dodatkowych projektów takich jak ochrona granic, bezpieczeństwo energetyczne i badania naukowe.

Przyznanie kompetencji i subsydiarność

Wzmocnienie zasady przyznania, w sposób zapewniający wyraźne rozróżnienie między kompetencjami UE a kompetencjami państw członkowskich, z gwarancjami subsydiarności oraz opcją opt-out w przypadkach pogłębionej współpracy.

Nadrzędność konstytucji krajowych

Utrzymanie suwerenności narodowej poprzez priorytetowe traktowanie konstytucji narodowych ponad zobowiązania unijne, umożliwiając dostosowania w oparciu o krajowe ramy prawne, przy jednoczesnym zapewnieniu współpracy w ramach uzgodnionych granic.

Przejsie do nowej Unii

Plan stopniowego przejścia w celu rozwiązania UE i ustanowienia nowej Unii opartej na przedstawionych zasadach – z uwzględnieniem kwestii aktywów, zobowiązań i finansowania w trakcie okresu przejściowego.

AUTORZY



Rodrigo Ballester, LL.M.

Rodrigo Ballester jest dyrektorem Centrum Studiów Europejskich w Kolegium Macieja Korwina (MCC) w Budapeszcie. Jest byłym urzędnikiem UE z 16-letnim doświadczeniem, w tym w gabinecie węgierskiego komisarza Tibora Navracsicsa, i posiada dyplom ukończenia studiów prawniczych na Uniwersytecie CEU San Pablo oraz tytuł LL.M. w dziedzinie prawa europejskiego w Kolegium Europejskim (2002). Rodrigo Ballester jest byłym profesorem Instytutu Nauk Politycznych w Paryżu (kampus Dijon), aktywnie publikuje i pojawia się w prasie („Le Figaro”, Atlantico.fr, ElDebate.es, Voz Media, „Newsweek”, „Mandiner”, Index.hu, Radio France, Kossuth Radio, El Toro TV, Hír TV), a w 2024 r. został mianowany komisarzem ministerialnym ds. strategii internacjonalizacji węgierskich uniwersytetów.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapeszt
Węgry
Tel.: +36 (30) 129 9323



Damille Devenyi

Damille Devenyi jest pracownikiem naukowym w Centrum Studiów Europejskich w Kolegium Macieja Korwina. Posiada tytuł licencjata z zakresu nauk politycznych uzyskany na Uniwersytecie Nowej Anglii w USA oraz dyplom magistra uzyskany w Międzynarodowej Szkole Studiów Magisterskich i Doktoranckich Uniwersytetu w Granadzie. Prowadził badania w Fundación Euroárabe de Altos Estudios w Granadzie w Hiszpanii, koncentrując się na programach dotyczących antyradykalizacji, prewencji i bezpieczeństwa między UE a organizacjami arabskimi. Jego doświadczenie obejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi w RPA, Maroku i USA w zakresie rozwoju społeczności, programów młodzieżowych i zaangażowania obywatelskiego.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapeszt
Węgry
Tel.: +36 (30) 206 2495



Jerzy Kwaśniewski

Jerzy Kwaśniewski jest prezesem i współzałożycielem Instytutu Ordo Iuris, przewodniczącym Rady Fundacji Ordo Iuris oraz partnerem zarządzającym w kancelarii prawnej Parchimowicz & Kwaśniewski. Jest absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego i odbył także dodatkowe studia na Uniwersytecie Kopenhaskim oraz Uniwersytecie Notre Dame. Specjalizuje się w postępowaniach cywilnych, karnych oraz ochronie praw obywatelskich i rodzinnych. Jerzy Kwaśniewski reprezentował obywateli i orga-

nizacje społeczeństwa obywatelskiego w przełomowych sprawach przed sądami krajowymi i międzynarodowymi oraz doradzał organizacjom w kwestiach związanych z prawami człowieka. Pełnił funkcje doradcze dla czterech polskich ministrów sprawiedliwości i jest członkiem International Association of Genocide Scholars oraz International Bar Association. Jest uznawany za jednego z najbardziej wpływowych prawników w Polsce. Politico umieścił go wśród „28 osób o największej sile oddziaływania w Europie w 2021 r.”



Instytut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Warszawa
Polska
Tel.: +48 (793) 569 815



Dr Jarosław Lindenberg

Jarosław Lindenberg jest emerytowanym dyplomatą i byłym pracownikiem naukowym. Posiada tytuł magistra i doktora filozofii Uniwersytetu Warszawskiego. Na przełomie lat 70. i 80. działał w opozycji antykomunistycznej w Polsce. Został internowany w stanie wojennym w 1982 r. Po przemianach demokratycznych w 1989 r. współpracował z różnymi mediami (gazetami, telewizją, radiem). W latach 1990–2023 był zatrudniony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP. Pełnił m.in. funkcję ambasadora

Polski na Łotwie, w Bułgarii, Czarnogórze oraz Bośni i Hercegowinie. Od września do grudnia 2023 r. pełnił funkcję podsekretarza stanu. Członek Rady Konsultacyjnej Ordo Iuris.



Instytut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Warszawa
Polska
Tel.: +48 (793) 569 815



Zbigniew Przybyłowski, MBA

Zbigniew Przybyłowski jest dyrektorem ds. rozwoju i kontaktów międzynarodowych Ordo Iuris. Posiada tytuł Master of Business Administration (MBA) uzyskany w Carlson School of Management na Uniwersytecie Minnesoty oraz tytuł Bachelor of Science w zakresie finansów uzyskany na Uniwersytecie St. John's w Nowym Jorku. Ma ponad 20-letnie doświadczenie w międzynarodowych korporacjach i korporacjach rynku finansowego, w tym GE Capital, BRE Bank, PKO BP i Barents Group LLC, obejmujące

nadzór nad zarządzaniem ryzykiem portfela instytucji zależnych, depozyt papierów wartościowych oraz doradztwo w zakresie bankowości i rynku kapitałowego.



Instytut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Warszawa
Polska
Tel.: +48 (793) 569 815

SPIS TREŚCI

AUTORZY	6
PRZEDMOWA	11
I. WSTĘP	13
I.1. Dlaczego Wielki Reset?	13
II. DIAGNOZA	14
II.1. Obecny stan Unii Europejskiej	14
a) Deficyt demokracji	15
b) Podważanie suwerenności narodowej	16
c) Zagrożenia dla swobód obywatelskich i narzucanie postępowej ideologii	19
d) Nadużywanie pojęcia „wartości europejskich”	20
e) UE podważa bezpieczeństwo Europy, zwłaszcza poprzez masową migrację	21
f) Nadmierna biurokracja i centralizacja, która zabija konkurencyjność UE	22
III. DWA ALTERNATYWNE SCENARIUSZE	23
SCENARIUSZ I: Powrót do korzeni	23
a) Uzasadnienie: Główne zasady, na których powinna opierać się współpraca europejska	23
b) Propozycje: Zalecenia 1–23 dotyczące reformy traktatów UE	26

I. Bardziej elastyczna Unia Europejska, uwzględniająca wolę i możliwości integracji wszystkich państw członkowskich i kandydujących	26
II. Ponowna ocena i egzekwowanie kompetencji UE:	27
III. Wzmocnienie i rozszerzenie zasady jednomyślności:	30
IV. Nadrzędność konstytucji krajowych nad prawem europejskim.	31
V. Komisja Europejska w służbie państw członkowskich	32
VI. Kluczowa rola Rady Europejskiej i Rady Ministrów	33
VII. Zakończenie hegemonii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	35
VIII. Parlament Europejski jako zgromadzenie konsultacyjne: Rola pomocnicza względem Rady w kwestiach legislacyjnych.	35
IX. Kompleksowy audyt i przegląd budżetu europejskiego oraz projektów finansowanych ze środków publicznych	36
SCENARIUSZ II: Nowy początek	38
a) Uzasadnienie: <i>Tabula rasa</i> ? Unia w nowej odświeżeniu	38
I. Suwerenność narodowa	39
II. Międzyrządowy charakter nowej Unii	39
III. Dobrowolność i możliwość wycofania z zaangażowania w projekty pogłębionej integracji.	39
IV. Skuteczne uregulowanie zasady przyznania kompetencji	40
V. Nadrzędność konstytucji krajowych.	40
KOMENTARZ PROF. RYSZARDA LEGUTKI NA TEMAT RAPORTU	42

PRZEDMOWA

Pomimo ambitnych celów wyznaczonych przez Strategie Lizbońskie z 2000 i 2010 r., aby stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną światową gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną”, Europa w XXI wieku doświadcza przyspieszonego regresu. Choć podejście „większej spójności” okazało się druzgocącą porażką, nadal się je promuje jako rozwiązanie właśnie tych trudności, które samo stwarza. Unia Europejska szybko podupada, stając się trzeciorzędnym zaściankiem politycznym, gospodarczym i naukowym. Proces ten jest szczególnie rozczarowujący dla dynamicznych i młodych społeczeństw Europy Środkowej, które po wyjściu z bloku komunistycznego postrzegały UE jako bezpieczną przystań dla demokracji, rozwoju i wolności.

Demontaż europejskiego marzenia następuje pomimo wyraźnego potencjału intelektualnego, moralnego i przedsiębiorczego Europejczyków dławionego przez rosnącą w wykładniczym tempie biurokrację i tworzone przez nią wewnętrznie sprzeczne polityki.

Autorzy niniejszego raportu stanowczo odrzucają apokaliptyczne scenariusze przewidujące nieuchronny upadek naszej kultury, społeczeństw i narodów, a zamiast tego podejmują się analizy przyczyn obecnego regresu Unii Europejskiej. Unia Europejska, pierwotnie pomysłana jako sposób na uniknięcie konfliktów z przeszłości i jako mechanizm ułatwiający wzrost i rozwój, współcześnie staje wobec poważnych wyzwań.

Część I raportu przedstawia koncepcje odrzucone przez autorów, ale obecnie będące w planach oderwanych od rzeczywistości elit UE – a mianowicie ideę naprawy UE poprzez głębszą integrację – i postuluje potrzebę „Wielkiego Resetu” dominującego paradygmatu.

Część II zawiera diagnozę czynników, które doprowadziły do katastrofalnej zapaści europejskich narodów i gospodarek w obecnych ramach politycznych, społecznych, gospodarczych i ideologicznych. Przedstawiono w nim negatywne konsekwencje obecnego podejścia, między innymi: (a) ograniczanie demokracji; (b) podważanie suwerenności narodowej przez biurokrację UE i czynienie tego układkiem pomimo braku traktatowego mandatu do takich działań; (c) deptanie swobód obywatelskich poprzez ideologiczne urabianie społeczeństw i dążenie do całkowitej kontroli w celu ochrony pewnych ideologii i ich zwolenników; (d) działania zmierzające do wykorzenienia europejskiej kultury i tożsamości – wyrażających się w licznych, narodowych i regionalnych odmianach – poprzez narzucanie tak zwanych „wartości europejskich” i „kulturowego europeizmu”, które w niepokojący sposób przypominają koncepcje „człowieka sowieckiego” i „kultury sowieckiej”; (e) destabilizacja bezpieczeństwa w europejskich państwach, miastach i dzielnicach, co wydaje się być próbą podważenia spójności religijnej, kulturowej i etnicznej w imię multikulturalizmu; a także (f) niszczenie konkurencyjności gospodarczej na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim poprzez narzucanie dławiących wymogów biurokratycznych i niebotycznych kosztów zarówno ze strony samej biurokracji, jak i z powodu jej często irracjonalnych decyzji.

W części III niniejszego raportu – po odrzuceniu fałszywej dychotomii, że Europa może istnieć tylko jako totalitarne europejskie superpaństwo lub zrezygnować z jakiegokolwiek możliwości współpracy – przedstawiono dwa scenariusze uzdrowienia Europy: (**SCENARIUSZ I „Powrót do korzeni”**) zreformowanie Unii Europejskiej zgodnie z zasadami, które odzwierciedlają charakter i kulturę narodów europejskich albo (**SCENARIUSZ II „Nowy początek”**) zresetowanie UE poprzez rozwiązanie jej obecnych struktur i ustanowienie nowej Europejskiej Unii Gospodarczej, opartej na tych samych zasadach.

Zasady, które należy wdrożyć w obu podejściach do odbudowy Europy, obejmują: suwerenność narodową, wielość społeczności realizujących wspólnie uzgodnione programy pogłębionej współpracy, dobrowolny i odwołalny charakter pogłębionej współpracy, międzyrządowy charakter współpracy, ścisłe egzekwowanie zasady przyznania kompetencji zgodnie z mandatami krajowymi oraz rygorystyczne przestrzeganie zasady pomocniczości.

SCENARIUSZ I – „Powrót do korzeni” przedstawia 23 propozycje reformy organizacyjnej UE mające prowadzić do osiągnięcia ośmiu kluczowych celów poprawy funkcjonowania UE: (I) Zwiększenie elastyczności w ramach UE w celu dostosowania do różnych poziomów integracji; (II) Ponowna ocena i egzekwowanie

kompetencji UE zgodnie z ich określonym zakresem; (III) Wzmocnienie i rozszerzenie stosowania zasady jednomyślności; (IV) Zagwarantowanie nadrzędności konstytucji krajowych nad prawem europejskim; (V) Przededefiniowanie roli Komisji Europejskiej jako organu wspierającego, działającego pod ścisłą kontrolą państw członkowskich; (VI) Podniesienie rangi Rady Europejskiej i Rady Ministrów; (VII) Przededefiniowanie i ograniczenie roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozstrzygania sporów, a nie stanowienia prawa poprzez interpretację traktatów; (VIII) Ograniczenie roli Parlamentu Europejskiego do funkcji konsultacyjnej.

SCENARIUSZ II – „Nowy początek” przedstawia wizję radykalnego odejścia od obecnych uciążliwych, nieefektywnych i kosztownych struktur biurokratycznych, opowiadając się za rozwiązaniem UE w jej obecnej formie i ustanowieniem nowych ram organizacyjnych dla współpracy europejskiej. Te nowe ramy byłyby zgodne z podstawowymi zasadami współpracy, zapewniając skuteczną realizację celów współpracy w Europie.

Wybór scenariusza, który należałoby wdrożyć, powinien opierać się na ocenie tego, która z koncepcji lepiej odpowiada na wyzwania XXI wieku, zwłaszcza pod względem efektywności, elastyczności, kosztów współpracy i możliwości wdrożenia zmian w ramach istniejących struktur.

W imieniu Ordo Iuris

Jerzy Kwaśniewski
Prezes Zarządu

W imieniu Kolegium Macieja Korwina

Rodrigo Ballester
Dyrektor Centrum Studiów Europejskich

I. WSTĘP

I.1. Dlaczego Wielki Reset?

Ponad 70 lat temu, kiedy sześć krajów Europy Zachodniej powołało Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), niewielu mogło przewidzieć, że przekształci się ona w jedną z najpotężniejszych organizacji międzynarodowych na świecie – dysponującą własną walutą, służbą dyplomatyczną, aparatem administracyjnym, parlamentem, autonomicznym porządkiem prawnym, a nawet trybunałem konstytucyjnym upoważnionym do uchylania przepisów krajowych i nakładania sankcji finansowych na nieposłuszne państwa członkowskie. A jednak do tej transformacji doszło. Z czasem z jednej organizacji powstały trzy – EWWiS, Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) – które łącznie nazwano Wspólnotami Europejskimi. Te z kolei przekształciły się w dzisiejszą Unię Europejską¹. Stosunkowo prosta wizja wolnego handlu, swobodnego podróżowania i pokojowego współistnienia między państwami doprowadziła do ambitnego projektu mającego na celu stworzenie „fundamentów nowego porządku światowego”², w którym praktycznie każ-

dy aspekt zarządzania Europą pozostaje dziś pod jakąś formą wpływu UE³.

Powszechnie uznaje się, że UE mierzy się dziś z kryzysem egzystencjalnym⁴. Niektórzy twierdzą, że rozwiązaniem jest „więcej Europy”⁵ i opowiadają się za „przyspieszeniem procesu integracji”⁶. Są to eufemizmy oznaczające dalszą federalizację. Jednak integracja przyspiesza już od dziesięcioleci i nie tylko nie zapobiegła obecnemu kryzysowi, ale go wywołała. Naszym zdaniem odpowiedź leży gdzie indziej: w powrocie do podstawowych zasad projektu europejskiego. Należy skupiać się nie na „suwerenności UE”⁷, ale na suwerenności narodowej; nie na prawodawstwie sądowym narzucanym przez ponadnarodowy trybunał niewybranych sędziów, ale na demokratycznych rządach prawa; nie na dominacji instytucji technokratycznych, ale na demokracji przedstawicielskiej; nie na centralizacji, ale na pomocniczości; nie na narzucanych regulacjach, ale na wolnym rynku; i nie na cenzurze ideologicznej, ale na wolności słowa.

1 Więcej o historii UE: D. Jacobs, R. Maier, *European Identity: Construct, Fact and Fiction* [w:] *A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity*, red. M. Gasteelaars, A. de Ruijter, Uniwersytet w Utrechcie 1998, s. 13–34.

2 *The European Union in the New World Order*, przemówienie José Manuela Durão Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 2004–2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_612 (22.11.2024).

3 Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *Journal of Common Market Studies* 2015, vol. 53, issue 4, s. 703.

4 Np. przewodnicząca PE Roberta Metsola (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises>). Zob. także D. Engels, *The European Union and the Decline of the West, lub: Determinism or Determination?*, „Erträge” 5/2017, s. 93–124.

5 Cytat za Teresą Ribera, była trzecią wicepremier Hiszpanii (2021–2024) i minister ds. transformacji ekologicznej (2018–2024), niedawno zaproponowaną przez Ursulę von der Leyen na stanowisko wiceprzewodniczącej wykonawczej Komisji Europejskiej odpowiedzialnej za sprawy środowiska, transformację energetyczną i konkurencję, zob. „We need more Europe against Trump”: *Spanish minister Teresa Ribera*, wywiad France24 z 16 lutego 2024 r., <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20240216-we-need-more-europe-against-trump-spanish-minister-teresa-ribera> (26.11.2024).

6 Cytat za Mario Draghim, byłym prezesem Europejskiego Banku Centralnego (2011–2019) i premierem Włoch (2021–2022), zob. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises> (22.11.2024).

7 Wbrew słynnym słowom Emmanuela Macrona z jego przemówienia do Parlamentu Europejskiego wygłoszonego w Strasburgu 17 kwietnia 2018 r.: „Aby porażać siebie ze wstrząsami na całym świecie, potrzebujemy suwerenności, która jest większa niż nasza własna, ale która ją uzupełnia: suwerenności europejskiej”.

II. DIAGNOZA

II.1. Obecny stan Unii Europejskiej

Dziś Unia Europejska nie jest „zwykłą” organizacją międzynarodową taką jak OECD, ASEAN czy nawet ONZ. Często opisuje się ją jako: „szczęgólnego rodzaju organizm”⁸, „najbardziej znaczącą i ingerencyjną organizację międzynarodową”⁹, „mniej niż federację, więcej niż ustrój”¹⁰, „klasyczny przypadek federalizmu bez federacji”¹¹ lub „quasi-federalny system konstytucyjny”¹². Niektórzy nawet uznają UE za „federację suwerennych państw”¹³ lub po prostu „federację państw”, kreśląc paralelę ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki – związkiem stanów z własną administracją, budżetem i uprawnieniami: „Łatwo dostrzec podobieństwa między strukturą instytucjonalną UE – Parlamentem Europejskim, Radą, Komisją – a państwem federalnym z dwuizbowym systemem parlamentarnym”¹⁴.

Unia Europejska nadal zachowuje jednak cechy organizacji międzynarodowej (np. dominującą rolę rządów reprezentowanych w Radzie i Radzie Europejskiej; najważniejsze decyzje nadal opierają się na jednomyślnym głosowaniu; nawet jeśli nie wymaga się jednomyślności, większość decyzji podejmuje się w drodze konsensusu; wiele obszarów polityki publicznej pozostaje autonomicznie zarządzanych przez

poszczególne państwa; każde państwo zachowuje prawo do wystąpienia z organizacji). Jednocześnie pod innymi względami UE przypomina państwo (np. wiele decyzji podejmuje się kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów; wspólny rynek wewnętrzny; przepisy mające zastosowanie bezpośrednie; obywatelstwo europejskie; euro jako waluta; ponadnarodowa służba cywilna; Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako rosnąca siła dyplomatyczna; Karta Praw Podstawowych jako konstytucyjna podstawa wspólnych zasad oraz ustanowienie Europejskiej Prokuratury Publicznej)¹⁵. Niemniej jednak władza UE nad państwami członkowskimi pozostaje mniejsza niż władza rządu federalnego USA nad stanami – przynajmniej na razie. Ale kto wie, jak długo to potrwa?

Unia Europejska konsekwentnie ewoluuje w kierunku, który budzi w nas głębokie obawy, bo podważa drogie nam wartości: demokrację przedstawicielską, suwerenność, poszanowanie narodowej tożsamości kulturowej, pluralizm poglądów, wolność gospodarczą i rozwój, rodzinę (złożoną z męża, żony i dzieci) jako naturalną i podstawową komórkę społeczną oraz bezpieczeństwo wewnętrzne.

8 P. Uhma, *The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), s. 312.

9 R. O. Keohane, J.S. Nye, *The Club Model of Multi-lateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, referat przygotowany dla American Political Science Association, Waszyngton, 31 sierpnia – 3 września 2000 r., s. 2.

10 W. Wallace, *Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System* [w:] *Policy-Making in the European Community*, red. H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, Chichester-New York-Wiley 1983, s. 403 i nast.

11 M. Burgess, *Federalism and the European Union: the Building of Europe 1950–2000*, Routledge 2000, s. 28–29.

12 K. L. Schepelle, D. V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, After All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, *Yearbook of European Law* 2020, vol. 39, no. 1, s. 13.

13 A. Dashwood, *The Relationship between the Member States and the European Union/Community*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, issue 2, s. 356.

14 J. Plottka, M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, raport Institut für Europäische Politik (2020), s. 12.

15 R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009, s. 13–74.

a) Deficyt demokracji

Po pierwsze, nasze obawy budzi deficyt demokracji w systemie Unii Europejskiej, temat szeroko omawiany od lat¹⁶. Nie podzielamy optymizmu autorów, którzy uważają, że Europie udało się stworzyć „demokratyczną organizację międzynarodową” będącą „unią demokratycznych państw posiadającą własną legitymację demokratyczną”¹⁷.

W naszej opinii istota demokracji wyraża się w zasadzie reprezentacji narodowej polegającej na tym, że wybrani przedstawiciele działają w imieniu obywateli konkretnej społeczności, mającej wspólną kulturę, historię i interesy. Nie ma reprezentacji bez wspólnoty politycznej i nie ma prawdziwej wspólnoty politycznej bez narodu.

Unia Europejska zmaga się z poważnym brakiem demokracji, ponieważ skład większości instytucji unijnych nie jest wybierany przez obywateli, lecz przez polityków, samozwańczych ekspertów i wybrane organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Do tych instytucji należą Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny i liczne agencje wykonawcze. Rada i Rada Europejska cierpią na poważny brak legitymacji demokratycznej. Dodatkowo Unię Europejską osłabia brak przejrzystości procesów decyzyjnych i coraz powszechniejsze stosowanie zasady głosowania większościowego.

W rezultacie „wzajemne wspieranie się Rady i jej organów przygotowawczych sprawia, że proces decyzyjny w UE staje się bardziej nieprzejrzysty; obywatele często nie mogą pociągnąć swoich rządów do odpowiedzialności za negocjacje w Radzie, ponieważ zwyczajnie nie wiedzą, co się dzieje”¹⁸.

Parlament Europejski formalnie posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną, ponieważ jest wybierany w wyborach powszechnych. Jednak jego mandat pochodzi z konglomeratu 27 narodów o różnych historiach, kulturach, językach i interesach. Sprawia to, że trudno określić, którą „społeczność polityczną” naprawdę reprezentuje. Niektórzy łączą deficyt demokracji z „coraz bardziej międzyrządowym procesem decyzyjnym” i „drugorzędną rolą Parlamentu Europejskiego”¹⁹. Proponują przekształcenie UE w model „pełnej demokracji parlamentarnej” z systemem dwuizbowym, a tym samym wzmocnienie Parlamentu Europejskiego i osłabienie Rady i Rady Europejskiej²⁰. Zdecydowanie nie zgadzamy się z tym poglądem, ponieważ opiera się na fałszywym założeniu, że istnieje „naród europejski” – założeniu, które nie uwzględnia braku wspólnego demos, wspólnej przestrzeni publicznej i obywateli, których łączą te same wspomnienia i doświadczenia²¹.

Jedną z możliwych alternatyw jest koncepcja europejskiej „demoikracji”²² definiowanej jako „Unia narodów rządzących razem, ale nie jako

16 P. Mair, *Popular Democracy and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, 17(1), s. 62; F. W. Scharpf, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates* [w:] *Europawissenschaft*, red. G. F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern, Baden-Baden 2005, s. 705–742; A. Føllesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 3, s. 533–562; M. Zürn, *Politicization compared: at national, European, and global levels*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, no. 7, s. 977–995; Plottka / Rebmann 2019; P. Uhma, *The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), s. 312–314.

17 J. Hoeksma, *The democratic legitimacy of the European Union*, The Loop – The European Consortium for Political Research Political Science Blog (2023), <https://theloop.ecpr.eu/the-democratic-legitimacy-of-the-european-union/> (22.11.2024).

18 J. Plottka, M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, raport Institut für Europäische Politik (2020), s. 9.

19 Ibidem, s. 2.

20 Ibidem, s. 13, 19–22, 28–29.

21 P.G. Kielmansegg, *Integration und Demokratie* [w:] *Europäische Integration*, red. M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, Wiesbaden 1996, s. 49–76. Por. U.K. Preuß, *Europa als politische Gemeinschaft* [w:] *Europawissenschaft*, red. G. F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern, Baden-Baden 2005, s. 489–539; D. Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, LSE „Europe in Question” Discussion Paper 77, European Institute 2014.

22 K. Nicolaidis, *Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?* [w:] *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, red. K. Nicolaidis, S. Weatherill, „European Studies at Oxford Series” 2003, s. 137–152; J.W. Müller, *The Promise of Democracy: Diversity and Domination in the European Public Order* [w:] *The Political Theory of the European Union*, red. J. Neyer, A. Wiener, Oxford 2011; F. Chevenal, F. Schimmelfennig, *The Case for Democracy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 51, no. 2, s. 334–350.

jedność”²³, która odrzuca większościowe podejmowanie decyzji na poziomie ponadnarodowym, a koncentruje się na ponadnarodowych dyskusjach i współpracy w ramach Rady Europejskiej.

b) Podważanie suwerenności narodowej

Po drugie, mamy do czynienia z nowym rodzajem zagrożenia dla suwerenności państw: polityczną i prawną ekspansją organizacji międzynarodowych, które stopniowo pozbawiają państwa kontroli nad kolejnymi obszarami polityki publicznej. Granice kompetencji Unii mają być regulowane przez tak zwaną „zasadę przyznania”, zgodnie z którą „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” (art. 5 ust. 2 TUE). Prawo wyraźnie określa, jakie obszary Unia może regulować, a kiedy musi dzielić się kompetencjami z państwami członkowskimi (art. 3–4 TFUE). W rzeczywistości jednak instytucje UE postrzegają swoją rolę jako wykraczającą daleko poza granice określone w traktatach. Działają nawet bez wyraźnej podstawy prawnej, jeśli uważają, że jest to konieczne do „zapewnienia skuteczności” prawa UE.

Co więcej, zasada pomocniczości ma zastosowanie jedynie w teorii. Formalnie rzecz biorąc, 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” (art. 5 ust. 3 TUE). W praktyce jednak instytucje unijne mają tendencję do zakładania odwrotnej zasady – że to Unia powinna zazwyczaj wykonywać współdzielone kompetencje, chyba że państwa członkowskie udowodnią, że są w stanie zrobić to skutecznie²⁴. Nie jest wielką przesadą stwierdzenie, że kompetencje teoretycznie współdzielone przez UE i państwa członkowskie (jak te związane z rynkiem wewnętrznym, energetyką czy przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), są w praktyce wykonywane w przeważającej mierze przez Unię Europejską samodzielnie.

Chociaż od wielu lat traktaty pozostają formalnie niezmienione, instytucje Unii Europejskiej stale rozszerzają swoje uprawnienia metodą *fait accompli*: podejmują działania bez podstawy prawnej, licząc na brak sprzeciwu ze strony państw członkowskich, a następnie wynajdują uzasadnienia prawne dla tych działań *post factum*, często opierając się na nieprecyzyjnych pojęciach takich jak wykładnia dynamiczna, efekt *spill-over* czy zasada *effet utile*.

Wielka koalicja zwolenników centralizacji dominuje zarówno w **Parlamencie Europejskim**, jak i w **Radzie**, uznając niekończącą się integrację za wartość wyższą niż suwerenność narodowa. Konsekwencją tego jest inflacja prawa UE, która przejawia się na dwa zasadnicze sposoby. Po pierwsze, stopniową monopolizacją obszarów polityki publicznej, które miały być dzielone z państwami (takich jak energetyka). Zgodnie z traktatami mogą teoretycznie zostać przyjęte przez UE, jeśli jest lepiej do tego przygotowana – i tu powinna obowiązywać zasada pomocniczości. A po drugie, harmonizacją obszarów, które miały pozostać w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (takich jak prawo rodzinne).

23 K. Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 51, no. 2, s. 351

24 Por. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paryż 2019, s. 17.

Trybunał Sprawiedliwości przekształcił się ze zwykłego organu sądowego ustanowionego w celu wyjaśniania wątpliwości co do wykładni prawa UE w konkretnych sprawach toczących się przed sądami krajowymi w coś znacznie potężniejszego: sąd najwyższy²⁵, którego orzeczenia wiążą wszystkie sądy krajowe, nawet w obszarach nieregulowanych prawem UE; trybunał konstytucyjny²⁶ uchylający przepisy krajowe uznane za sprzeczne z prawem UE; a nawet w pozytywnego prawodawcę²⁷ przyznającego sądom krajowym i organom administracji publicznej uprawnienia do niezależnej oceny zgodności przepisów krajowych z prawem UE.

Z drugiej strony, **Komisja Europejska** od samego początku swojego istnienia ma niezwykle wpływową pozycję jako otwarcie ponadnarodowa instytucja z monopolem na ustalanie agendy Rady i przygotowywanie projektów aktów prawnych, jak również na kontrolę nad ich wdrażaniem w roli strażnika traktatów²⁸. Od wielu lat Komisja działa jako „inicjator polityk” i „*de facto* prawodawca”²⁹, umiejętnie wykorzystując swoją nieograniczoną inicjatywę ustawodawczą, która pozwala jej bezpośrednio kształtować politykę Unii Europejskiej niemal na równi z Radą i Radą Europejską.

Jednak najpotężniejszym narzędziem, jakim dysponuje Komisja, było – i nadal pozostaje – wszczynanie tzw. postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258–260 TFUE) umożliwiającego nakładanie na państwa członkowskie oskarżone o naruszenie prawa UE sankcji finansowych, których wysokość jest uznaniowo ustalana

przez Trybunał Sprawiedliwości. Uznaniowy charakter tej procedury, która pozwala Komisji wszcząć postępowanie bez precyzyjnego uzasadnienia, potęguje arbitralność działań UE, podważając tym samym podstawowy element praworządności: przejrzystość podstawy prawnej i faktycznej decyzji administracyjnych.

Początkowo postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego służyło przede wszystkim zapewnieniu terminowego wdrażania dyrektyw przyjętych przez Parlament Europejski i Radę. Jednak w ostatnich latach coraz częściej mówi się o nim jako o „narzędziu demokracji walczącej”³⁰ – wykorzystywanym do narzucania wszystkim państwom członkowskim jednej, ostatecznej interpretacji wartości europejskich takich jak specyficznie pojęte „rządy prawa”, niezależnie od ich przepisów i tradycji konstytucyjnych. Za tym podejściem opowiadają się nie tylko środowiska akademickie, ale także europejscy przywódcy, w tym kanclerz Niemiec Olaf Scholz. W 2023 r. otwarcie zachęcał do bardziej asertywnego wykorzystywania tego instrumentu, stwierdzając: „Dlaczego więc nie wykorzystać nadchodzącej dyskusji na temat reformy UE do umożliwienia Komisji Europejskiej wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego za każdym razem, gdy naruszane są nasze podstawowe wartości: wolność, demokracja, równość, praworządność i obrona praw człowieka?”³¹.

W 2021 r. wprowadzono tzw. mechanizm warunkowości umożliwiający Radzie, na wniosek Komisji Europejskiej, zawieszenie wypłaty środków

25 Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paryż 2019, s. 22.

26 A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford 2009, s. 1–13.

27 M. Kawczyńska, *The Court of Justice of the European Union as a law-maker: enhancing integration or acting ultra vires?* [w:] *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, red. M. Florczak-Wątor, London–New York, s. 203–220. Por. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paryż 2019, s. 30.

28 Por. O. Costa, P. Magnette, *The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment*, „West European Politics” 2003, vol. 26, no. 3, s. 11.

29 M. Cini, *The European Commission: An Unelected Legislator?*, „Journal of Legislative Studies” 2002, 8(4), s. 14 i 16.

30 K. L. Schepelle, D. V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, „Yearbook of European Law” 2020, vol. 39, no. 1, s. 10.

31 Przemówienie Olafa Scholza, kanclerza Republiki Federalnej Niemiec, w ramach serii debat plenarnych Parlamentu Europejskiego „To jest Europa”, 9 maja 2023 r. w Strasburgu, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412> (22.11.2024).

ków unijnych państwu członkowskiemu, które „narusza zasady praworządności” i tym samym „wpływa lub stwarza poważne zagrożenie wpływania na właściwe zarządzanie finansami budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii”³². Chociaż w teorii ochrona praworządności jest szczytnym celem, w praktyce mechanizm ten stanowi najpotężniejszy – i najbardziej niebezpieczny – instrument UE, ponieważ może służyć silniejszym państwom członkowskim za wygodny pretekst do wywierania presji politycznej na słabsze państwa poprzez wstrzymywanie funduszy, które im się zgodnie z prawem należą³³. Biorąc pod uwagę, że pojęcie praworządności jest z natury nieprecyzyjne i podatne na subiektywną interpretację, stwarza to znaczny potencjał do nadużyć – umożliwiając uzasadnianie sankcji finansowych względami politycznymi a nie obiektywnymi przepisami prawa.

Tak silna pozycja Komisji nie jest poparta żadną formą demokratycznej legitymacji. Dlatego Komisję coraz częściej postrzega się jako „elitarną grupę niepochozących z wyborów ekspertów, którzy podejmują decyzje bez wystarczającego udziału obywateli”³⁴.

Jednak to spektakularne rozszerzenie uprawnień wciąż nie wystarcza rządzącej większości europejskich elit. W 2023 r. Parlament Europejski zaproponował obszerny pakiet zmian w traktatach, opowiadając się za: rozszerzeniem kompetencji UE w zakresie polityki klimatycznej, energetyki, bezpieczeństwa, gospodarki i polityki społecznej; praktycznym zniesieniem zasady jednomyślności; zwiększeniem roli Trybunału Sprawiedliwości oraz za przekształceniem Komisji Europejskiej w „organ wykonawczy” uderzająco przypominający rząd federalny³⁵.

W drugim punkcie preambuły swojej rezolucji Parlament Europejski wyraźnie odwołuje się do *Manifestu z Ventotene* („uwzględniając *Manifest Ventotene*”). *Manifest* ten, napisany w 1941 r. przez trzech włoskich komunistów – Altiero Spinello, Ernesto Rossiego i Eugenio Colornigo, językiem i ideologią znacząco przypomina inny, napisany sto lat wcześniej *Manifest komunistyczny* Karola Marksa i Fryderyka Engelsa. *Manifest z Ventotene* wzywał do „zniesienia podziału Europy na suwerenne państwa narodowe” i utworzenia jednego federalistycznego państwa europejskiego – „Stanów Zjednoczonych Europy”. Spinelli wyrażał się jeszcze bardziej otwarcie, stwierdzając: „Dyktatura partii rewolucyjnej stworzy nowe państwo, a wokół niego – nową, prawdziwą demokrację”.

Po wojnie Spinelli aktywnie dążył do realizacji tej federalistyczno-komunistycznej wizji, zajmując stanowiska w Komisji Europejskiej, a później w Parlamencie Europejskim. W 1984 r. opracował projekt nowego traktatu mającego zastąpić Wspólnoty Europejskie – Unię Europejską. Jego idee wywarły wpływ na Jednolity Akt Europejski z 1986 r., Traktat z Maastricht z 1992 r., a ostatecznie na Traktat Lizboński z 2007 r. Stworzenie wspólnego, europejskiego rządu i zjednoczonej, europejskiej armii pozostaje ostatnim krokiem w kierunku realizacji jego wizji. Od 2010 r. działania na rzecz federalizacji kontynuują w Parlamencie Europejskim Grupa Spinelli (głównym jej założycielem był Guy Verhofstadt), która odegrała kluczową rolę w promowaniu propozycji reform traktatowych z 2023 r.

Najsilniejszymi zwolennikami dalszej federalizacji Unii Europejskiej są Niemcy i Francja. Od 2023 r. kanclerz Niemiec i prezydent Francji wielokrotnie wzywali do reform UE mających na celu centralizację władzy w instytucjach po-

32 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

33 W ramach tej procedury Komisja dysponuje ogromną uznaniowością, ponieważ może zdecydować, czy wszcząć postępowanie, czy nie, bez konieczności przedstawiania formalnego uzasadnienia swojej decyzji. Brak obowiązku uzasadniania działań dodatkowo pogłębia obawy o upolitycznienie tego mechanizmu.

34 P. Uhma, *The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), s. 317.

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

nadnarodowych – choć zakres tego procesu pozostaje przedmiotem debaty³⁶. W styczniu 2023 r. niemiecka minister stanu ds. Europy i klimatu Anna Lührmann i jej francuski odpowiednik Laurence Boone zlecieli dwunastu tak zwanym „niezależnym” ekspertom sporządzenie raportu na temat reformy instytucjonalnej UE. We wrześniu 2023 r. tzw. francusko-niemiecka grupa robocza (znana również jako Grupa Dwunastu) opublikowała swoje ustalenia, proponując szeroko zakrojone zmiany traktatów, obejmujące m.in.:

- „przeniesienie wszystkich pozostałych obszarów polityki z jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną (QMV);
- zmianę progu kwalifikowanej większości z 55% państw członkowskich reprezentujących 65% ludności UE do 60% państw członkowskich reprezentujących 60% ludności;
- harmonizację prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego;
- przegląd obszarów polityki szczególnie narażonych na kryzysy o skutkach ponadnarodowych (np. finanse, zdrowie, bezpieczeństwo, klimat i środowisko);
- ustanowienie Wspólnej Izby Najwyższych Sądów i Trybunałów UE w celu nadania struktury dialogowi między sądami europejskimi i sądami państw członkowskich. Choć sformalizowałaby ona obecnie liczne nieformalne kontakty między sądami, nie miałaby uprawnień do wydawania wiążących decyzji.”³⁷

Prezydent Francji Emmanuel Macron często promował własną wizję reform pod hasłem *Europa jako mocarstwo* – bloku politycznego i gospodarczego, który jest samowystarczalny w zakresie

przemysłu, energetyki, rolnictwa i obrony, zdolny do konkurencji ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Jak to ujął: „Przekazaliśmy wszystko, co strategiczne: naszą energię Rosji, nasze bezpieczeństwo – nie Francja, ale kilku naszych partnerów – Stanom Zjednoczonym, i równie krytyczne obszary Chinom. Musimy je odzyskać.”

Jeśli ta wizja europejskiego mocarstwa wejdzie w życie, Unia Europejska nieuchronnie przekształci się w formę „superpaństwa” mającego rywalizować z Chinami i Stanami Zjednoczonymi. Odbyłoby się to jednak za cenę ideałów suwerenności narodowej i demokracji zakorzenionej w zasadzie reprezentacji narodowej, a także za cenę gospodarczego i kulturowego wchłaniania mniejszych, mniej zamożnych krajów przez większe i bogatsze. Nie jesteśmy przekonani, że jest to cena, którą warto zapłacić za iluzję szybkiego politycznego wzrostu znaczenia UE na arenie światowej. W rzeczywistości gospodarka UE – już teraz osłabiona przez nadmierną regulację i ideologiczne priorytety Europejskiego Zielonego Ładu i Fit for 55 – nie jest już konkurencyjna w stosunku do gospodarki chińskiej czy amerykańskiej. Dalsza centralizacja UE tylko przyspieszyłaby ten regres.

c) Zagrożenia dla swobód obywatelskich i narzucanie postępowej ideologii

Po trzecie, jesteśmy świadkami pojawiających się zagrożeń dla swobód obywatelskich – zagrożeń, które Unia Europejska albo lekceważy, albo aktywnie wspiera. Pomimo wielokrotnych deklaracji zaangażowania na rzecz praw człowieka Unia Europejska stosuje te zasady w sposób wybiórczy. Odmawia ochrony najbardziej potrzebującym, podważając prawo państw członkowskich do zapewnienia nienarodzonym dzieciom

36 Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie, komentarz Ośrodka Studiów Wschodnich 2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-10-12/unijna-debata-o-glosowaniu-wiekszoscia-kwalifikowana-w-wpzib> (22.11.2024).

37 Raport francusko-niemieckiej grupy roboczej ds. reformy instytucjonalnej UE: *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paryż–Berlin 2023, s. 21–29.

lub niepełnosprawnym pacjentom wyższego poziomu ochrony przed aborcją i eutanazją³⁸. Ponadto wywiera nawet presję na państwa członkowskie, aby zalegalizowały aborcję na żądanie³⁹. Wolność sumienia jest w pełni gwarantowana przede wszystkim osobom niewierzącym, podczas gdy osoby religijne w niektórych krajach muszą zadowolić się ograniczonym prawem do praktykowania swojej wiary w wyznaczonych miejscach kultu z zakazem publicznego manifestowania swoich przekonań (np. w miejscu pracy)⁴⁰. Jednocześnie gwarancje wolności słowa są ograniczane przez przepisy nakazujące penalizację tak zwanej „mowy nienawiści” – definiowanej tak szeroko, że obejmuje już nie tylko podżeganie do przemocy, ale także wszelkie wypowiedzi uznawane za obraźliwe zgodnie z subiektywną wrażliwością niektórych grup (zazwyczaj powiązanych z ideologiami lewicowymi)⁴¹.

Od wielu lat Komisja Europejska publikuje różne dokumenty – zwane strategiami, zaleceniami lub wytycznymi – które pod pretekstem walki z dyskryminacją, rasizmem i ksenofobią w praktyce nakładają na państwa członkowskie obowiązek cenzurowania i surowego karania wszelkich opinii krytycznych wobec wybranych grup społecznych, przede wszystkim społeczności homoseksualnych i transseksualnych⁴², a także muzułmanów⁴³. Ponadto, pod pozorem walki z dezinformacją, Komisja systematycznie buduje kompleksowy system monitorowania i cenzurowania mediów – zarówno państwowych, jak i prywatnych – a także globalnych platform spo-

łecznościowych⁴⁴. W 2022 r. wszedł w życie akt o usługach cyfrowych konsolidujący różne środki legislacyjne UE i praktyki samoregulacyjne w celu ustanowienia skuteczniejszego nadzoru państwa nad Internetem, rzekomo po to, aby zwalczać treści „niezgodne z prawem”, „dyskryminujące” lub zawierające „mowę nienawiści”⁴⁵. Terminy te pozostają jednak nieprecyzyjnie zdefiniowane, co stwarza możliwość potencjalnych nadużyć, które naruszają wolność słowa. Bez jasnych definicji prawnych zakazanych treści, rozporządzenie to może być wykorzystywane do ograniczania internetowych manifestacji prawicowych poglądów na tematy takie jak imigracja, religia czy aborcja poprzez klasyfikowanie ich jako „mowy nienawiści” lub „treści dyskryminujących”.

Zasada równości kobiet i mężczyzn jest w niektórych krajach podważana z powodu błędnie rozumianej tolerancji dla radykalnych mniejszości islamskich, tworzących, często przy cichym współudziale polityki imigracyjnej UE, quasi-autonomiczne enklawy, w których prawo szariatu ma pierwszeństwo przed Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej^{46,47}.

d) Nadużywanie pojęcia „wartości europejskich”

Po czwarte, instytucje UE przyczyniają się do podważania odrębnych kulturowych i historycznych tożsamości państw członkowskich poprzez narzucanie nowej, sztucznej „tożsa-

38 Zob. np. odpowiedź Komisji Europejskiej na pytanie parlamentarne nr E-001484/2017(ASW), 15 maja 2017 r.; rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu prawa do aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)).

39 Podobnie jak Parlament Europejski w przypadku aborcji.

40 Wyrok TSUE z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie *OP przeciwko Commune d'Ans*, C 148/22.

41 Np. w 2024 r. Parlament Europejski wezwał Radę do przyjęcia decyzji o włączeniu mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści do wykazu przestępstw na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE (rezolucja z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie rozszerzenia unijnego wykazu przestępstw o mowę nienawiści i przestępstwa z nienawiści (2023/2068(INI)).

42 Np. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2020/698 – wersja ostateczna.

43 ECRI, zmienione ogólne zalecenie polityczne nr 5 – Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), przyjęte w dniu 16 marca 2000 r., zmienione w dniu 8 grudnia 2021 r.

44 Więcej informacji na stronie: J. Richardson, *UE: Going Full Orwell*, Gatestone Institute, <https://www.gatestoneinstitute.org/13532/eu-full-orwell> (9.01.2025).

45 Par. 12 preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych, zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych).

46 Przykładem tego są tzw. obszary wrażliwe (*utsattaområden*) i najbardziej wrażliwe (*särskilda utsatta områden*) w Szwecji, zwykle zdominowane przez imigrancie mniejszości islamskie, próbujące narzucić miejscowej ludności swój styl życia, w tym zwyczaje sprzeczne z prawem krajowym.

47 Należy podkreślić, że prawo szariatu ma duże znaczenie zarówno dla prawa UE, jak i prawa europejskiego, ponieważ niektóre przepisy prawa szariatu są sprzeczne z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

mości europejskiej” i promowanie formy „kulturowego europeizmu”. Głównym celem tego procesu wydaje się być stworzenie podwalin pod dalszą integrację polityczną i gospodarczą⁴⁸. Z niejasnych powodów Unia Europejska wydaje się dystansować od bogatego dziedzictwa Europy, które obejmuje rzymską myśl prawną, grecką filozofię, religię chrześcijańską, etykę oraz bogactwo unikalnych kultur narodowych. Zamiast tego Unia stara się stworzyć nową zbiorową tożsamość, odwołując się do banalnych i mglistych pojęć takich jak: różnorodność, poszanowanie wolności, prawa i godności, praworządność, równość, pluralizm polityczny, podział władzy, demokracja, ochrona mniejszości i poszanowanie społeczeństwa obywatelskiego⁴⁹. Idee te niejasno odzwierciedla pięć oficjalnych symboli UE: flaga Unii (krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle), hymn („Oda do radości” z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena), jej motto („Jedność w różnorodności”), waluta euro oraz obchody w całej Unii Dnia Europy 9 maja. Oczywiście jest, że „Europa próbuje w mętny sposób stworzyć postnarodową tożsamość, naśladowując niektóre aspekty budowania narodu”⁵⁰. Wielu entuzjastów UE przekonuje, że „projekt pokojowy wymaga poświęcenia tożsamości narodowych na rzecz uniwersalnych wartości, podczas gdy projekt mocarstwowy wymaga wykształcenia tożsamości europejskiej”⁵¹. Pojawia się jednak pytanie: dlaczego kraje europejskie miałyby rezygnować z wartości kultywowanych od wieków? Pomimo instytucjonalnych wysiłków Unii Europejskiej „ludzie Europy» po prostu nie przyjęli »idei europejskiej» w sposób, na jaki liczyli lub jaki przewidywali ci, którzy uważali, że gospodarcza

i polityczna Europa automatycznie doprowadzi do »Europy ludzi«. Metody stosowane przez Unię Europejską nie przyniosły pożądanego rezultatu. Adaptacja symboli i innych »starych« strategii wykorzystywanych tradycyjnie przez narody nie mogła zjednoczyć Europejczyków”⁵².

e) UE podważa bezpieczeństwo Europy, zwłaszcza poprzez masową migrację

Po piąte, Unia Europejska nie zdołała odpowiednio zareagować na współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Prawo UE przyznało nowe prawa tym, którzy wykorzystują przepisy azylowe: tysiącom migrantów ekonomicznym z Azji i Afryki, którzy od 2015 r. masowo ubiegają się o azyl w krajach europejskich nie z powodu niebezpieczeństw, na jakie są narażeni w kraju pochodzenia, ale w celu uzyskania dostępu do rynku pracy i systemów opieki społecznej. Granice krajów takich jak Hiszpania, Litwa i Polska są oblegane przez nielegalnych imigrantów, z których część ucieka się do przemocy wobec straży granicznej i żołnierzy. Mimo to Unia Europejska nadal utrzymuje w mocy irracjonalne przepisy, które zezwalają na wjazd każdemu, kto ubiega się o azyl – bez uprzedniego sprawdzenia, czy spełnia kryteria statusu uchodźcy lub czy stanowi potencjalne zagrożenie dla kraju przyjmującego⁵³. Choć niektórzy twierdzą, że zwiększoną imigrację należy przyjąć z zadowoleniem jako rozwiązanie problemów niedoboru siły roboczej, obciążenia podatkowego ludności w wieku produkcyjnym oraz jakości systemów opieki

48 U. Tekiner, *The 'European (Union) Identity': An Overview*, e-International Relations 2020, <https://www.e-ir.info/2020/04/15/the-european-union-identity-an-overview/> (22.11.2024).

49 B. Stråth, *A European Identity: To the Historical Limits of a Concept*, „European Journal of Social Theory” 2002, 5(4), s. 387–401; V. Havel, *Is There a European Identity, Is There a Europe?*, Project Syndicate 2000, <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-there-a-european-identity-is-there-a-europe?barrier=accesspaylog>; A. Shehaj, *How Is a European Identity Significant to the Future of the European Union?*, Open Democracy 2015, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/how-is-european-identity-significant-to-future-of-european-union> (22.11.2024).

50 Raport Centrum Studiów Europejskich Wilfrieda Martensa autorstwa A.P. DeBattisty, *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruksela 2022, s. 17.

51 L. van Middelaar, *Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun* [w:] A. Arjakovsky (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, Editions Salvator, „Collège des Bernardins” 2016, s. 31–56.

52 J. Pekel, *Europeana: Building a European Identity*, Uniwersytet Amsterdamski 2011 (praca magisterska), s. 24.

53 Art. 10 ust. 1 i art. 51 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiającego wspólną procedurę udzielania ochrony międzynarodowej w Unii (Dz. U. L. 2024/1348).

zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi⁵⁴, my uważamy, że polityka multikulturalizmu nie przyczyniła się do integracji społecznej. Polityka ta usankcjonowała za to tworzenie się oddzielnych grup, które odrzucają wiele zwyczajów społeczeństw przyjmujących, izolują się i podkreślają swój styl życia – nawet jeśli jest sprzeczny z prawem krajowym⁵⁵.

f) Nadmierna biurokracja i centralizacja, która zabija konkurencyjność UE

Po szóste, Unia Europejska, niegdyś motor wzrostu gospodarczego, powoli staje się dla niego przeszkodą. W historii integracji europejskiej rozwój gospodarczy był najczęściej priorytetem. Początkowo UE była siłą opartą na deregulacji – rynek europejski, oparty na swobodnym przepływie towarów, kapitału, usług i siły roboczej, był jednym z jej największych osiągnięć. Niestety Unia na tym nie poprzestała. Wolny rynek nie wystarczył – musiał zostać również „zharmonizowany”. Każdego roku Unia opracowuje setki nowych przepisów. Na przykład w latach 2017–2024 w zbiorze przepisów UE dodano 562 nowe strony i 511 nowych artykułów dotyczących danych i prywatności, a także 271 nowych stron i 247 nowych artykułów dotyczących handlu elektronicznego i ochrony konsumentów. Ilość nowych ograniczeń to prawie 2500 w sferze danych i prywatności oraz 1200 w obszarze handlu elektronicznego i ochrony konsumentów⁵⁶. Regulacje te nie mają uzasadnienia ekonomicznego. Wręcz przeciwnie, wiele z nich – w szczególności te zawarte w unijnym Zielonym Ładzie i planie Fit for 55 – opiera się

na lewicowych ideologiach klimatycznych i ekologicznych. Szkodzą one kluczowym sektorom gospodarki (np. przemysłowi motoryzacyjnemu, transportowi, budownictwu), sztucznie podnoszą ceny energii, przez co prowadzą do ubóstwa energetycznego w społeczeństwach UE, a także niszczą europejskie rolnictwo.

Nadmierna regulacja szkodzi konkurencyjności gospodarczej państw członkowskich na rynku globalnym. Według badania przygotowanego przez Bank Hiszpanii każdy wzrost wskaźnika złożoności regulacyjnej wiąże się ze spadkiem udziału w zatrudnieniu o 0,7% na poziomie sektorowym, w którym występuje kilka czynników zakłócających: intensywność pracy znacznie się zmniejsza, a stopy inwestycji spadają w odpowiedzi na zwiększone regulacje. Negatywny wpływ złożoności regulacji jest szczególnie dotkliwy dla mniejszych i nowszych firm. Dziesięcioprocentowy wzrost nowych regulacji wiąże się z 0,5-proc. względnym spadkiem liczby pracowników firm zatrudniających mniej niż 10 pracowników⁵⁷.

Krytyka Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie nie oznacza odrzucenia idei współpracy europejskiej. Współpraca ta powinna jednak mieć na celu uzupełnianie państw członkowskich w obszarach, w których borykają się one z trudnościami, a nie całkowite zastępowanie ich instytucjami ponadnarodowymi. Powinna opierać się na poszanowaniu podstawowych wartości, takich jak: suwerenność, tożsamość narodowa, zasada przyznania, zasada pomocniczości i demokracja przedstawicielska, zakorzenionych w prawdziwej wspólnotcie ludzi zjednoczonych wspólną kulturą, historią i interesami.

54 J. Springford, *Europe must choose: Multiculturalism or stagnation?*, Centre for European Reform 2024, [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_demo_9.5.24%20\(1\).pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_demo_9.5.24%20(1).pdf) (22.11.2024), s. 5.

55 Paradoksalnie doktryna wielokulturowości jest w rzeczywistości doktryną eliminacji różnorodności kultur rozumianych jako kultury narodowe. Wszystkie kultury narodowe mają zniknąć zastąpione przez jedną wspólną kulturę opartą na uniwersalnej lewicowej ideologii.

56 O.G.O. do Roy, *Rules Without End: EU's Reluctance to Let Go of Regulation*, European Centre for International Political Economy 2024, <https://ecipe.org/blog/rules-without-end-eu-regulation/> (22.11.2024).

57 J.S. Mora-Sanguinetti, J. Quintana, I. Soler, R. Spruk, *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*, Banco de España 2023, <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/29854/1/dt2312e.pdf> (21.11.2024), s. 20–21.

III. DWA ALTERNATYWNE SCENARIUSZE

Nowy model współpracy europejskiej można zbudować w oparciu o jeden z dwóch scenariuszy, a mianowicie o:

- scenariusz „Powrót do korzeni” lub
- scenariusz „Nowy początek”.

Scenariusz „Powrót do korzeni” przewiduje reformę istniejących ram prawnych Unii Europejskiej poprzez decentralizację, deregulację i demokratyzację. Zamiast dążyć do „coraz ściślejszej unii między narodami Europy”, należy skupić się na wspieraniu „ściślej współpracy między narodami i państwami Europy”⁵⁸. Regulacje UE, które promują wspólny rozwój gospodarczy, powinno się utrzymać, a te, które go utrudniają, powinno się odrzucić.

Według scenariusza „Nowego początku” europejska organizacja musi zostać odbudowana od

podstaw w oparciu o nowy traktat, nowe instytucje i nowy wspólny porządek prawny. Nowy traktat powinien ustanowić elastyczny system prawny, który pozwoli państwom członkowskim rozwijać współpracę we własnym tempie, jeśli uznają to za konieczne. Powinien określać podstawowy zakres współpracy, w której wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane uczestniczyć, wraz z opcjonalnymi segmentami współpracy, do których państwa mogą swobodnie dołączyć lub z nich zrezygnować w dowolnym momencie.

Wybór między tymi dwoma scenariuszami zależy od tego, czy Unię Europejską da się zreformować. Jeśli tak, to należy określić kierunek tych reform, aby osiągnąć postulowany model docelowy. Jeśli nie, należy odpowiedzieć na pytanie, czym UE powinna zostać zastąpiona i jak powinna przebiegać ta transformacja.

SCENARIUSZ I: Powrót do korzeni

a) Uzasadnienie: główne zasady, na których powinna opierać się współpraca europejska

Suwerenność narodowa

Poszanowanie suwerenności każdego państwa powinno być podstawową zasadą zreformo-

wanej współpracy europejskiej. Suwerenność narodowa jest nie tylko zasadą prawa międzynarodowego, ale także naturalnym prawem każdego narodu pragnącego zachować swoją niepowtarzalną kulturę, język, pamięć historyczną i zwyczaje. Jak słusznie stwierdził premier Węgier Viktor Orbán: „Każdy naród i każde państwo członkowskie ma prawo de-

58 Zobacz więcej na temat tego pojęcia – Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paryż 2019, s. 13–15.

cydować o tym, jak zorganizować sobie życie we własnym kraju”⁵⁹.

Koncepcja suwerenności europejskiej, w której sama Unia Europejska byłaby autonomicznym mocarstwem stojącym ponad państwami narodowymi, powinna zostać zdecydowanie odrzucona. Kategorycznie nie zgadzamy się z poglądem, że „możliwe jest zagwarantowanie praw każdego obywatela Europy pod parasolem ponadnarodowej suwerenności, która jest przyszłością wszystkich jej obywateli”⁶⁰. Uważamy, że państwo demokratyczne, w którym rządzący są bezpośrednio odpowiedzialni przed obywatelami, ma większe możliwości chronienia ich praw niż odległe instytucje ponadnarodowe, często zarządzane przez niewybieralnych urzędników, którzy odpowiadają tylko przed sobą.

Obecnie zasada suwerenności państw członkowskich wyraża się przede wszystkim poprzez możliwość pozostania w Unii Europejskiej lub wystąpienia z niej (art. 50 TUE). Wybór ten jest jednak zbyt ograniczony z dwóch powodów. Po pierwsze, członkostwo w Unii Europejskiej zazwyczaj wiąże się jednocześnie z korzyściami i stratami, co sprawia, że wycofanie się jest radykalną decyzją, którą skłonnych jest podjąć niewielu przywódców. Celowość uczestnictwa w niektórych obszarach systemu prawnego UE zależy od interesów poszczególnych państw. Zazwyczaj jeśli państwo traci w jednym obszarze, ale zyskuje w innym, decyduje się pozostać w Unii, nawet kosztem zrzeczenia się kolejnej części swojej suwerenności. Po drugie, rozszerzająca interpretacja kompetencji Unii Europejskiej doprowadziła do sytuacji, w której obowiązki państw członkowskich wzrastają, nawet jeśli traktaty nie ulegają zmianie. Kiedy dane państwo ratyfikuje traktaty UE, nie jest w pełni świadome wszystkich obowiązków,

które zostaną na nie nałożone, ponieważ Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zawsze mogą „wyprowadzić” zupełnie nowe obowiązki z ogólnych zasad prawa UE. Dlatego państwa członkowskie powinny mieć możliwość elastycznego dostosowywania intensywności współpracy do swoich interesów narodowych.

Wielość wspólnot realizujących uzgodnione, wspólne programy pogłębionej współpracy

Zreformowana współpraca europejska nie powinna przypominać monolitycznej struktury, w której najsilniejsze narody dyktują kierunek wszystkim pozostałym. Unia Europejska powinna być raczej stowarzyszeniem suwerennych państw, z których każde zachowuje prawo do określania obszarów, w których chce prowadzić wspólną politykę. Niektóre państwa czerpią korzyści z unijnej polityki promowania odnawialnych źródeł energii, podczas gdy inne nie; niektóre czerpią korzyści ze wspólnych regulacji rolnych, podczas gdy inne nie; niektóre czerpią korzyści ze swobodnego przepływu pracowników, podczas gdy inne dążą w tym wymiarze do ograniczeń. Chociaż niemożliwe jest zadowolenie każdego państwa, możliwe jest zapewnienie im możliwości uczestniczenia w obszarach, które są dla nich korzystne, a jednocześnie rezygnacji z tych, które nie są dla nich korzystne.

Naturalną konsekwencją przyjęcia takiego podejścia byłoby utworzenie w ramach zreformowanej współpracy europejskiej „podorganizacji”, z których każda realizowałaby różne modele rozwoju. Jest to zgodne z koncepcją **zróżnicowanej integracji**.

Dobrowolna współpraca i możliwość odwołania programów pogłębionej współpracy

59 Wystąpienie premiera Węgier Viktora Orbána w debacie na temat tzw. raportu Sargentiniego, 11 września 2018 r., <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/asset-s/23/13/07/675d7452ea8b2d816844a3fb15665406f05b6c50.pdf> (22.11.2024).

60 S. Salihu, *Sovereignty and Integration in the European Union: Reduction or Unification and Strengthening?*, „The Review of European Affairs” 2023, vol. 7, no.1, s. 70.

Spośród trzech wspomnianych wcześniej modeli zróżnicowanej integracji najbardziej odpowiednie wydaje się **zróżnicowanie à la carte**, potencjalnie obejmujące elementy **zmiennej geometrii**. Tylko ten model gwarantuje demokratycznie wybranym rządów zachowanie pełnej kontroli nad zakresem międzynarodowych zobowiązań.

Aby zapobiec niepowodzeniu zreformowanej współpracy europejskiej od samego początku, niezbędna jest kompleksowa analiza warunków politycznych i gospodarczych poszczególnych państw członkowskich. Analiza ta powinna określić obszary wspólnych interesów, w których głębsza współpraca byłaby wzajemnie korzystna oraz obszary rozbieżności, w których taka współpraca byłaby niekorzystna. W oparciu o wyniki tej oceny, traktaty nowej UE powinny ustanawiać:

- Podstawowy zakres minimalnych zobowiązań, które służyłyby jako warunek *sine qua non* członkostwa (np. unia celna).
- Opcjonalne zobowiązania w obszarach, w których tylko niektóre państwa członkowskie mają wspólne interesy (np. energetyka).

Międzyrządowy charakter współpracy

Opowiadamy się za zasadą międzyrządowości, tradycyjnie definiowaną jako „teoria integracji i metoda podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych, która umożliwia państwom współpracę w określonych dziedzinach przy jednoczesnym zachowaniu ich suwerenności. W przeciwieństwie do organów ponadnarodowych, w których władza jest formalnie delegowana, w organizacjach międzyrządowych państwa nie dzielą się władzą z innymi podmio-

tami i podejmują decyzje jednomyślnie.”⁶¹ Innymi słowy Unia Europejska powinna zrobić krok wstecz, aby państwa narodowe mogły zrobić krok naprzód.

Nasza interpretacja międzyrządowości nie wyklucza całkowicie istnienia pewnych struktur ponadnarodowych pod warunkiem, że pozostają one podporządkowane instytucjom międzyrządowym. Ramy zreformowanej współpracy europejskiej powinny opierać się na prymacie instytucji międzyrządowych takich jak Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, które posiadają pośrednią legitymację demokratyczną – ponieważ uczestniczący w nich prezydenci, premierzy i ministrowie posiadają mandat od swoich narodów do podejmowania decyzji dotyczących ich obywateli.

Instytucje technokratyczne bez mandatu demokratycznego – takie jak Komisja Europejska – powinny odgrywać rolę podporządkowaną organom międzyrządowym⁶². Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej powinien zostać przywrócony do swojej właściwej roli sługi prawa, a nie jego twórcy.

Zasada przyznania kompetencji w ramach ścisłego mandatu krajowego

Zasada przyznania, określona w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w praktyce pozostaje w dużej mierze nieskuteczna. Jak wspomniano wcześniej, instytucje UE stale rozszerzają swoje kompetencje bez względu na literę traktatów, traktując „skuteczność prawa UE” jako nieograniczone źródło nowych uprawnień. Aby rozwiązać tę kwestię, traktaty muszą zawierać ścisłe gwarancje zapewniające pełne przestrzeganie zasady przyznania. Instytucje międzyrządowe powinny być uprawnione do kontroli tego, czy

61 The Concise Oxford Dictionary of Politics, wersja elektroniczna, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810105138102> (22.11.2024).

62 Podobne stanowisko zajął Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, Paryż 2019, s. 28. Według Marine Le Pen, liderki Francuskiego Ruchu Narodowego, Komisja Europejska powinna być „zwykłym sekretariatem administracyjnym bez roli decyzyjnej” (un simple secrétariat administratif sans rôle décisionnaire) – cytata za: Le Rassemblement national revoit de fond en comble sa politique européenne, Les Echos z 15 kwietnia 2019 r., <https://www.lesechos.fr/elections/europeennes/le-rassemblement-national-revoit-de-fond-en-comble-sa-politique-europeenne-1009464>

działania instytucji ponadnarodowych są zgodne z tą zasadą.

Zasada pomocniczości

Zasada przyznania powinna być ściśle powiązana z zasadą pomocniczości, która służy jako „jedyny mechanizm, który szanuje różne kultury współistniejące w Europie i systemy wartości leżące u podstaw tych kultur, nie zaprzeczając, że niektóre wspólne zasady i podobieństwa kulturowe nadal jednoczą Europejczyków”⁶³. Jak wspomniano wcześniej, chociaż zasada pomocniczości jest formalnie zagwarantowana w art. 5 ust. 3 TUE, w praktyce ma ona marginalne znaczenie. To musi się zmienić.

Zgadzamy się z poglądem, że „Unia powinna być przede wszystkim postrzegana jako obrońca integralności, autonomii, niezależności i tożsamości swoich członków, a nie jako czynnik uniformizacji i centralizacji. Zasada pomocniczości powinna zatem skłaniać nie tylko instytucje UE, ale także każde państwo członkowskie do akceptowania i tolerowania wartości oraz preferencji innych członków, niezależnie od tego, jak bardzo różnią się one od ich własnych.”⁶⁴

W związku z tym państwa członkowskie nie powinny być odpowiedzialne za udowadnianie, że są lepiej przygotowane do wykonywania wspólnych kompetencji; to raczej na Unii powinien spoczywać ciężar dowodu, że zajęcie się konkretną kwestią wymaga harmonizacji.

Przestrzeganie zasady pomocniczości powinno być chronione przez instytucje międzyrządowe zreformowanej współpracy europejskiej⁶⁵.

b) Propozycje: Zalecenia 1–23 dotyczące reformy traktatów UE

Poniższe zalecenia podzielono na dziewięć kluczowych obszarów, z których każdy obejmuje wiele propozycji mających zasadnicze znaczenie dla rozwiązania pilnych kwestii w Unii Europejskiej. Reformy te są niezbędne nie tylko dla sprostania długoterminowym wyzwaniom, ale także dla redefiniowania ról i funkcji instytucji UE. Mają one na celu wzmocnienie legitymacji demokratycznej, przywrócenie równowagi sił między UE a jej państwami członkowskimi oraz zapewnienie bardziej rygorystycznego stosowania zasad pomocniczości i suwerenności narodowej na wszystkich szczeblach zarządzania.

I. Bardziej elastyczna Unia Europejska uwzględniająca wolę i możliwości integracji wszystkich państw członkowskich i kandydujących

Propozycja 1: Zmiana nazwy Unii Europejskiej na Europejską Wspólnotę Narodów.

Unia Europejska została pierwotnie utworzona jako Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), co podkreślało współpracę gospodarczą między suwerennymi państwami. Przejście do Unii Europejskiej (UE) wraz z Traktatem z Maastricht w 1993 r. oznaczało znaczącą transformację polityczną, wzmacniającą koncepcję „coraz ściślejszej unii” o tendencjach federalizacyjnych. Zmianą nazwy Unii Europejskiej na Europejską Wspólnotę Narodów (EWN) ma odzwierciedlić zmodyfikowaną wizję, w której priorytetem jest suwerenność narodowa, współpraca międzyrządowa i dobrowolne sojusze, a nie integracja ponadnarodowa. Powracając do fundamentalnych zasad projektu europejskiego, EWN kładłaby nacisk na elastyczność, poszanowanie tożsamości narodowych i podejmowanie decyzji w oparciu o suwerenność państw. Proponowana nazwa podkreśla odejście od federalistycznych ambicji

63 Raport Wilfried Martens Centre for European Studies (autorstwa A. P. DeBattisty), *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruksela 2022, s. 34.

64 F.O. Reho, *Subsidiarity in the EU: Reflections on a Centre-Right Agenda*, „European View” 2019, 18/1, s. 10.

65 Podobny pogląd: Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paryż 2019, s. 6.

i potwierdzenie, że UE jest strukturą współpracy niezależnych narodów a nie scentralizowanym podmiotem politycznym. Zmiana nazwy byłaby nie tylko zgodna ze zmienionymi ramami instytucjonalnymi i prawnymi, ale także zwiększyłaby legitymację w oczach obywateli poprzez precyzyjne przedstawienie nowego celu Unii.

Propozycja 2: Wprowadzenie do traktatów specjalnych postanowień w celu zagwarantowania zasady elastyczności umożliwiającej państwom członkowskim dostosowanie poziomu integracji i współpracy w ramach UE w oparciu o ich interesy krajowe.

Głównym wyzwaniem dla postępu integracji europejskiej są różne – a czasami rozbieżne – interesy, które mogą występować między państwami członkowskimi. Aby zapobiec dalszym pęknięciom w Unii Europejskiej, konieczne jest, aby traktaty lepiej uwzględniały te różnice narodowe. Niezbędne jest zatem znalezienie bardziej dostosowanego i stopniowego podejścia do integracji, a także zgodnego ze specyfiką krajową – takiego, które szanuje priorytety gospodarcze, tożsamość kulturową oraz tradycje konstytucyjne i polityczne każdego państwa członkowskiego.

Propozycja 3: Wprowadzenie do traktatów ogólnej klauzuli *opt-out*, umożliwiającej państwom członkowskim zawieszenie udziału w istniejącym prawodawstwie lub rezygnację z nowo przyjętego prawodawstwa, zgodnie z zasadą elastyczności opartej na interesie narodowym.

Rozszerzenie zakresu klauzul *opt-out* może być skutecznym narzędziem wdrażania opisanej wcześniej zasady elastyczności. Zgodnie z tym podejściem państwo członkowskie mogłoby zdecydować o niestosowaniu nowych przepisów, powiadamiając o tym Radę Ministrów. Wyeliminowałoby to potrzebę negocjowania klauzul *opt-out* z innymi państwami członkowskimi, choć debata nadal mogłaby się odbyć,

gdyby kwalifikowana większość Rady Europejskiej uznała to za konieczne. Ten zmieniony mechanizm *opt-out* mógłby mieć zastosowanie do wszystkich obszarów z wyjątkiem rynku wewnętrznego, zachowując w ten sposób pierwotny cel UE, jakim jest integracja gospodarcza. Dodatkowo elastyczność można by zwiększyć jeszcze bardziej poprzez odwrócenie procedury legislacyjnej dotyczącej wzmocnionej współpracy, umożliwiając grupie czterech państw członkowskich wspólne sprzeciwienie się stosowaniu nowych przepisów.

Propozycja 4: Zastosowanie zasady elastyczności opartej na interesie narodowym w procesie rozszerzenia UE umożliwiającej dostosowanie integracji do potrzeb i możliwości zarówno Unii, jak i państw kandydujących.

Konieczne jest odejście od nieskutecznego podejścia „wszystko albo nic” z ostatnich lat i przyjęcie bardziej stopniowej i częściowej strategii. Początkowo kładłaby ona nacisk na cele związane z rynkiem wewnętrznym, a dalsze etapy integracji następowałyby po zakończeniu pierwszej fazy przystąpienia. Obecna metodologia nie przyniosła znaczących rezultatów – na przykład kilka państw z Bałkanów Zachodnich doświadczyło przedłużających się opóźnień w przystąpieniu do UE. Aby temu zaradzić, konieczne jest również zwiększenie częstotliwości spotkań międzypaństwowych zamiast sztywnego podejścia ponadnarodowego. Europejska Wspólnota Polityczna, choć nie zastąpi członkostwa w UE, może służyć jako cenne uzupełnienie w podejmowaniu wyzwań związanych z rozszerzeniem i wspieraniu ściślejszej współpracy podczas procesu akcesyjnego.

II. Ponowna ocena i egzekwowanie kompetencji UE

Propozycja 5: Ustanowienie nowego protokołu w celu ścisłego egzekwowania zasady przyznania kompetencji określonej w artyku-

le 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi: „Wszelkie kompetencje nieprzysznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Protokół ten miałby wyrażne zastosowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego orzecznictwa, z możliwością stosowania z mocą wsteczną, jeśli Rada Europejska podejmie taką decyzję.

Wiele kryzysów, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska, wynika z długotrwałych problemów związanych z podziałem kompetencji, które stały się poważnym źródłem napięć. Unia Europejska często wykracza poza swoje kompetencje, co powoduje konflikty z krajowymi sądami konstytucyjnymi, jak w Polsce i Niemczech, a także podważa zaufanie społeczne do Unii. Chociaż art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wyraźnie stanowi, że kompetencje nieprzysznane UE należą do państw członkowskich, to zasada ta jest w dużej mierze ignorowana lub obchodzona przez Komisję Europejską, współprawodawców i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To lekceważenie podsycało spory dotyczące właściwych granic władzy UE. Aby rozwiązać te napięcia i zapobiec dalszym kryzysom, artykuł 5 ust. 2 trzeba interpretować i stosować dosłownie jako kamień węgielny ram prawnych UE. Wszystkie instytucje UE powinny wyraźnie przestrzegać tego przepisu, zapewniając jasny i zrównoważony podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi.

Propozycja 6: Rada Europejska powinna służyć jako ostateczny organ w rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych, w szczególności w odniesieniu do propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Ponadto Rada Europejska powinna być uprawniona do wnioskowania o nowe przepisy w celu uchylecia orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości.

Częste spory kompetencyjne, w szczególności dotyczące propozycji legislacyjnych i interpretacji orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, doprowadziły w Unii Europejskiej do znacznych

napięć. Konflikty te często prowadzą do naruszenia artykułu 5 ust. 2, podważając suwerenność narodową i powodując niepewność prawną. Trybunał Sprawiedliwości, który ma służyć jako bezstronny arbiter, nie zachował w tych sprawach obiektywizmu, co czyni go coraz mniej odpowiednim organem do pełnienia roli ostatecznego decydenta. W związku z tym Rada Europejska powinna podjąć odpowiedzialność za rozwiązywanie tych konfliktów, dokładając starań, by decyzje odzwierciedlały równowagę sił między Unią a jej państwami członkowskimi.

W przypadku niejednoznacznych prawnie propozycji legislacyjnych, Rada UE, na szczeblu ministerialnym, powinna przeprowadzić debatę na wniosek któregoś z państw członkowskich. Większość kwalifikowana może zadecydować, czy propozycja zostanie przyjęta, ale mniejszość blokująca złożona z czterech państw członkowskich może skierować sprawę do Rady Europejskiej w celu podjęcia ostatecznej decyzji. Ponadto państwa członkowskie powinny mieć prawo do rezygnacji ze stosowania takich przepisów, uzasadniając to swoimi interesami narodowymi, a jednocześnie zachowując w ten sposób swoją suwerenność.

Aby jeszcze bardziej wzmocnić rolę państw członkowskich w procesie decyzyjnym, zwykła większość parlamentów krajowych powinna mieć możliwość podniesienia sporu kompetencyjnego. Większość bezwzględna może bezpośrednio wnieść sprawę do Rady Europejskiej, a jeśli trzy czwarte parlamentów krajowych sprzeciwi się takiej propozycji legislacyjnej, zostanie ona automatycznie odrzucona. Takie podejście sprawia, że Trybunał Sprawiedliwości nie jest ostatecznym organem rozstrzygającym spory kompetencyjne oraz jednocześnie chroni suwerenność narodową, a także promuje bardziej elastyczne i zrównoważone zarządzanie w Unii.

Propozycja 7: Wdrożenie ścisłego stosowania zasady pomocniczości poprzez decyzję *ex ante*

Rady Unii Europejskiej, z procedurą odwoławczą do Rady Europejskiej, która zostanie zapisana w nowym i bardziej skutecznym protokole. Jeśli Unia nie osiągnie swoich celów, państwa członkowskie powinny mieć możliwość odzyskania kontroli. Parlamenty krajowe muszą odgrywać w tym procesie znacznie ważniejszą rolę niż obecnie.

Zasada pomocniczości powinna działać w dwie strony, a nie jedynie konsolidować kompetencje UE w danym obszarze. Obecnie ocena zgodności z zasadą pomocniczości we wnioskach ustawodawczych jest słaba i powierzchowna, często pozbawiona właściwego uzasadnienia. Gdy państwa członkowskie stwierdzą, że UE nie jest już najbardziej odpowiednim poziomem zarządzania, powinny mieć możliwość odzyskania kompetencji w drodze indywidualnego *opt-out* lub ogólnego przywrócenia kompetencji. Aby temu sprostać, parlamenty narodowe powinny być silniej zaangażowane, jak opisano w Propozycji 6, co zapewni ich aktywny udział w ocenie konieczności interwencji UE. Przywrócenie zasady pomocniczości u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej sprawi, że wszystkie zainteresowane strony – w tym Komisja Europejska, państwa członkowskie i ich parlamenty narodowe – wezmą odpowiedzialność za stworzenie bardziej wydajnej i skoncentrowanej na obywatelach Unii.

Propozycja 8: Zainicjowanie kompleksowego audytu obecnych kompetencji UE, w szczególności na poziomie legislacyjnym i w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, aby zapewnić państwom członkowskim możliwość rozważenia ogólnego przywrócenia ich kompetencji lub indywidualnych klauzul *opt-out*.

Po dziesięcioleciach złożonych i zagmatwanych działań legislacyjnych i zmian w orzecznictwie niezbędna jest dokładna i kompleksowa kontrola kompetencji UE. Proces ten pozwoli państwom członkowskim na ponowną oce-

nę poziomu suwerenności narodowej, którą są skłonne delegować, zapewniając jasność i umożliwiając im skuteczniejszą obronę swoich interesów w ramach traktatów europejskich.

Każde państwo-strona ma prawo do przedłożenia do kontroli określonych aktów dorobku prawnego Wspólnoty. Proces audytu zostanie przeprowadzony przez Komitet Państw Członkowskich, który oceni zgodność analizowanego prawa wtórnego z zasadami przyznania i pomocniczości. Głównym celem tej kontroli jest ułatwienie wdrożenia zasady dobrowolnej współpracy i możliwości odwołania programów pogłębionej współpracy (zob. sekcja III.i.a).

Na podstawie wyników audytu Rada, w drodze jednomyślnego głosowania, określa podstawowy zakres minimalnych zobowiązań, które stanowią *sine qua non* członkostwa w UE. Ponadto Rada wskazuje opcjonalne zobowiązania w obszarach polityki, w których tylko niektóre państwa członkowskie mają wspólne interesy, umożliwiając tym samym bardziej elastyczne i zróżnicowane podejście do integracji.

Propozycja 9: Ustanowienie „tarczy kompetencji krajowych” poprzez włączenie do Traktatu o Unii Europejskiej konkretnego zapisu, który określa listę kompetencji prawnie chronionych przed jakąkolwiek ingerencją UE. Unia Europejska nie ma bezpośredniego ani pośredniego wpływu na te obszary, czy to za pomocą środków legislacyjnych, czy sądowych. Lista ta powinna obejmować rodzinę, porządek publiczny, porządek moralny i edukację.

Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej często przedkładały cele polityczne i ideologiczne nad przestrzeganie postanowień zawartych w traktatach. Aby zabezpieczyć się przed takimi naruszeniami zasady podziału władzy, niezbędna jest ochrona niektórych obszarów przed ingerencją UE. Takie „ochronne” podejście pozwoliłoby państwom członkowskim na szybkie reagowanie na obawy

poprzez złożenie indywidualnego wniosku do Rady Europejskiej o *opt-out*.

III. Wzmocnienie i rozszerzenie zasady jednomyślności:

Propozycja 10: Jednomyślność państw członkowskich w dziedzinie stosunków zewnętrznych powinna mieć pierwszeństwo i być wyraźnie zapisana w traktatach, tam gdzie ma to zastosowanie. Mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu powinien być dozwolony pod warunkiem, że państwa członkowskie wyrażające sprzeciw zgadzają się na takie rozwiązanie.

Obecny, bardzo napięty kontekst geopolityczny ujawnia brak konsensusu wśród 27 państw członkowskich co do dalszych kroków w różnych kwestiach międzynarodowych. Te różnorodne perspektywy wynikają z odmiennych i często rozbieżnych interesów narodowych. Państwa członkowskie prosi się o przyjęcie stanowisk sprzecznych z ich interesami gospodarczymi, szczególnie w obszarach takich jak dostawa energii. Takie podejście służy jedynie pogłębianiu podziałów w Unii Europejskiej. Stosunki międzynarodowe muszą być obszarem, w którym interesy narodowe są chronione, a czerwone linie respektowane. Żadne państwo członkowskie nie powinno być prawnie związane decyzjami, które są sprzeczne z jego krajowymi priorytetami. Aby zapewnić jedność, w przypadku braku porozumienia należy dopuścić mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu, umożliwiający państwom członkowskim, które nie zgadzają się z decyzją, powstrzymanie się od niej bez uniemożliwiania innym kontynuowania prac. Każda decyzja o podjęciu dalszych kroków powinna być podejmowana wyłącznie za wyraźną zgodą państw członkowskich, które wyraziły sprzeciw, zapewniając odpowiednią ochronę interesów narodowych w procesie decyzyjnym.

Propozycja 11: Artykuł 114 TFUE, który obecnie umożliwia UE podjęcie działań w danej dziedzinie bez wyraźnej podstawy prawnej, powinien być stosowany wyłącznie na zasadzie jednomyślności, a nie kwalifikowanej większości głosów. Ponadto w przypadku powołania się na ten przepis, państwa członkowskie powinny mieć możliwość nieuczestniczenia w tych działaniach.

Artykuł 114 TFUE jest przepisem wysoce kontrowersyjnym, często wypaczanym w stosunku do pierwotnego celu, któremu miał służyć, przez co pozwala UE na podejmowanie działań bez wyraźnej podstawy prawnej w danej dziedzinie. Doprowadziło to do nieuprawnionego rozszerzenia kompetencji UE, w szczególności w obszarach, które nie podlegają jej jurysdykcji takich jak sektor mediów, gdzie w odniesieniu do europejskiego aktu o wolności mediów oparto się właśnie na tym artykule, mimo że regulacja rynku medialnego nie należy do kompetencji UE. Stosowanie tego przepisu stanowi zagrożenie dla zasady podziału kompetencji, ponieważ może on zostać potencjalnie wykorzystany do przeprowadzenia integracji różnych obszarów w ramach rynku wewnętrznego, podkopując w ten sposób suwerenność narodową państw członkowskich.

Co więcej, Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zdołał w zadowalający sposób zagwarantować odpowiedniego stosowania tego przepisu, co jeszcze bardziej pogłębia obawy, że może on być stosowany niewłaściwie. Zważywszy na te kwestie, jedynym właściwym rozwiązaniem pozwalającym na ochronę suwerenności narodowej i uniemożliwienie UE rozszerzania jej mandatu bez jednoznacznej podstawy prawnej jest jednomyślność. Rygorystyczna interpretacja i wymóg jednomyślności dla zastosowania art. 114 zabezpieczyłyby nienaruszalność kompetencji państwowych, gwarantując, że żaden kraj członkowski nie zostanie zmuszony do przyjęcia decyzji sprzecznych z jego interesami narodowymi. Takie po-

dejsie przywróciłoby równowagę między UE a jej państwami członkowskimi, gwarantując, że każdy przypadek rozszerzenia kompetencji UE będzie nie tylko rzetelnie uzasadniony, ale także zaakceptowany przez wszystkich.

IV. Nadrzędność konstytucji krajowych nad prawem europejskim

Propozycja 12: Wprowadzenie nowego postanowienia do Traktatu o UE, które jednoznacznie unieważni orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdzające prymat prawa europejskiego nad konstytucjami krajowymi. Zamiast tego Traktat powinien jasno stanowić, że kompetencję do przyznawania UE nowych uprawnień posiadają wyłącznie państwa członkowskie, a konstytucje krajowe mają pierwszeństwo przed prawem europejskim.

Zasada nadrzędności prawa UE, ustanowiona w orzeczeniach takich jak *Costa v. ENEL* (1964), *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) i *State Finance Administration v. Simmenthal SpA* (1978), stanowi od dawna źródło napięć między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, krajowymi sądami konstytucyjnymi i rządami państw członkowskich. Zasada ta była często interpretowana sprzecznie z literą i duchem traktatów europejskich, które pierwotnie zakładały, że prymat ów ma zastosowanie wyłącznie w obszarach, w których państwa członkowskie wyraźnie przekazały suwerenność Unii. Jednak zapewnienie prymatu prawa europejskiego w obszarach, w których UE nie posiada wyraźnych kompetencji, jest zarówno niezgodne z prawem, jak i sprzeczne z zasadą pomocniczości.

Rygorystyczne i wyważone stanowisko w sprawie nadrzędności prawa jest więc niezwykle potrzebne. W jasno określonych obszarach, w których decyzje podejmuje UE, nadrzędność pierwotnego i wtórnego prawa UE jest akcepto-

walna pod warunkiem poszanowania suwerenności narodowej. Państwa członkowskie muszą zachować prawo do wdrażania indywidualnych klauzul *opt-out* lub odzyskania swoich kompetencji w następstwie kompleksowego przeglądu uprawnień UE, zgodnie z propozycjami 2, 4 i 5. Ponadto państwa członkowskie powinny mieć możliwość odrzucenia zastosowania tych środków, które wykraczają poza zakres kompetencji wyraźnie przyznanych UE, zapewniając odpowiednią równowagę między krajowymi ramami konstytucyjnymi a władzą UE.

Propozycja 13: Ustanowienie zgromadzenia konsultacyjnego sądów konstytucyjnych, którego zadaniem będzie monitorowanie i wydawanie zaleceń dotyczących przestrzegania zasady nadrzędności konstytucji krajowych, zasady przyznawania kompetencji i zasady pomocniczości. W przypadku konfliktu między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a krajowymi sądami konstytucyjnymi pojedyncze państwo członkowskie może zwrócić się do Rady Europejskiej o ustosunkowanie się do danej kwestii.

Niedawne sprawy uwydatniły, że mają miejsce powtarzające się napięcia pomiędzy Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (TSUE) a krajowymi sądami konstytucyjnymi, co wskazuje na potrzebę reformy w celu rozwiązania tych konfliktów. W Polsce (2021 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że niektóre orzeczenia TSUE są niezgodne z polską konstytucją, podkreślając nadrzędność krajowego prawa konstytucyjnego w obszarach nieprzekazanych UE. Podobnie w Niemczech (2020 r.) Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny) zakwestionował uprawnienia TSUE w zakresie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (PSPP) przez Europejski Bank Centralny, podkreślając, że instytucje UE nie mogą rozszerzać swoich uprawnień poza te, które zostały wyraźnie przyznane im przez państwa członkowskie. Podobna sytuacja miała miejsce w Rumunii (2021), gdzie Curtea Con-

stitutională a României (Trybunał Konstytucyjny Rumunii) odmówił uznania orzeczeń TSUE jako obowiązujących w sprawach wchodzących w zakres kompetencji krajowych. Przykłady te podkreślają, że mamy do czynienia z powtarzającymi się konfliktami wynikającymi z prób rozszerzenia uprawnień UE bez wyraźnej podstawy prawnej, co uwypukla konieczność powołania zgromadzenia konsultacyjnego sądów konstytucyjnych w celu monitorowania i wydawania zaleceń dotyczących takich sporów, zapewniając poszanowanie zasad pomocniczości, przyznania i nadrzędności konstytucji krajowych w obszarach nieuregulowanych wyraźnie prawem UE.

V. Komisja Europejska w służbie państw członkowskich

Propozycja 14: *Przekształcenie Komisji Europejskiej w Sekretariat Generalny działający w służbie państw członkowskich, pod ich nadzorem i kierownictwem. Komisja zrzekłaby się quasi-monopolu na inicjatywę legislacyjną, przekazując te uprawnienia Radzie Ministrów w ramach zwykłej procedury legislacyjnej. Jej propozycje w obszarze legislacji byłyby ściśle ograniczone do wdrażania i rozwijania prawnie wiążących wniosków Rady. Co więcej, Komisja reprezentowałaby UE na zewnątrz tylko wtedy, gdy zostałaby do tego wyraźnie delegowana przez Radę Ministrów, a nigdy na poziomie głów państw lub szefów rządów.*

Pierwotnie Komisja Europejska miała funkcjonować jako Sekretariat Generalny w ramach Wspólnoty Europejskiej o ograniczonych kompetencjach, a nie jako potężna i często niedająca się pociągnąć do odpowiedzialności instytucja, którą stała się dzisiaj. Gdy EWG przekształciła się w UE, Komisja zachowała i rozszerzyła swoje kompetencje i prerogatywy, co doprowadziło do uzyskania przez nią nadmiernej władzy. To jest sprzeczne z jej pierwotnym zadaniem, zwłaszcza w ramach organizacji posiadającej dziś większe kompetencje i wobec rosnącej liczby państw członkowskich. Aby przywró-

cić równowagę, rola legislacyjna Komisji musi zostać ograniczona do opracowywania propozycji, które będą służyć wdrażaniu prawnie wiążących wniosków Rady, a jej prerogatywy w ramach procedury współdecydowania, takie jak ocena poprawek i wycofywanie propozycji, muszą zostać Komisji odebrane. Ponadto należy jasno określić kwestię reprezentowania UE na zewnątrz, która wielokrotnie była źródłem nieporozumień i napięć. Na szczęblu głów państw i szefów rządów oraz na forach międzynarodowych, takich jak G7 i G20, UE powinna być reprezentowana przez Radę Europejską, podczas gdy zewnętrzna rola Komisji powinna ograniczać się do reprezentacji na szczęblu ministerialnym, ściśle w ramach delegacji przez Radę Ministrów.

Propozycja 15: *Prerogatywy Komisji w ramach obecnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego muszą być jaśniej określone, aby uniemożliwić ich wykorzystanie w sposób arbitralny. Ponadto Komisja nie powinna odgrywać żadnej roli w stosowaniu art. 7 TUE dotyczącego praworządności. Wreszcie współpraca między państwami członkowskimi w obszarach wykraczających poza wyłączne kompetencje UE, takich jak europejski semestr, powinna być koordynowana przez Radę Ministrów, a nie przez Komisję.*

W ramach obecnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja Europejska, jako strażnik traktatów, posiada nieograniczoną swobodę w kwestii wszczynania lub powstrzymywania się od wszczynania postępowań przeciw państwom członkowskim w sprawie uchybienia ich zobowiązaniom, bez jakiegokolwiek konieczności uzasadniania swoich decyzji. Ta zdezaktualizowana prerogatywa doprowadziła do sytuacji rażącej arbitralności i nadmiernej koncentracji władzy, co wymaga pilnej reformy. Na podobnej zasadzie tzw. mechanizm praworządności, opracowany i stosowany przez Komisję bez wyraźnego

mandatu, stał się upolitycznionym narzędziem, które sprzyja podziałom w UE. W ramach zrewidowanej procedury z art. 7 Komisja nie powinna odgrywać żadnej roli. Ponadto „otwarta metoda koordynacji” pozwoliła Komisji na centralizację znaczącej władzy mimo braku legitymacji, co widać na przykładzie europejskiego semestru, w którym przedstawiane zalecenia coraz częściej mają charakter wiążący z konsekwencjami w formie kar finansowych. Aby temu zaradzić, wszelka współpraca międzyrządowa wykraczająca poza wyłączne kompetencje UE powinna być koordynowana przez Radę Ministrów, co umożliwi przyjęcie podejścia bardziej zrównoważonego i opartego na obowiązującym prawie.

Propozycja 16: Obniżenie poziomu wynagrodzeń i dodatków urzędników służby cywilnej UE, zwłaszcza tych na najwyższych stanowiskach, przy jednoczesnym zwiększeniu możliwości pociągania ich do odpowiedzialności. Żaden urzędnik UE nie powinien otrzymywać miesięcznego wynagrodzenia przekraczającego 10 tys. euro netto. Ponadto, aby zapobiec nadmiernym wpływom ideologicznym, zasada neutralności w europejskiej służbie cywilnej powinna zostać zapisana w traktatach. Mianowanie ludzi na kluczowe stanowiska musi być zgodne z zasadami kolegiałości i pełnej przejrzystości.

Europejska służba cywilna stała się przyczyną napięć i deficytu demokracji ze względu na brak odpowiedzialności, zbyt wysokie wynagrodzenia dla czołowych urzędników i rosnące wpływy ideologiczne. Wielu wysokich rangą urzędników jest przepłacyanych, a ich pensje dalekie są od realiów funkcjonowania europejskich obywateli, co podsycza poczucie, że przedstawiciele UE są oderwani od rzeczywistości i lekceważą wartości demokratyczne. Wynagrodzenia i dodatki finansowe muszą zostać zreformowane, tak, aby żaden urzędnik UE nie zarabiał więcej niż 10 tys. euro netto miesięcznie. Co więcej, przedstawiciele służby cywilnej, w szczególności w Komisji, Parlamencie Europejskim i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych,

porzucili zasadę neutralności, której oczekuje się od urzędników państwowych, finansowanych przez podatników. Aby rozwiązać ten problem, zasada neutralności musi zostać zapisana w traktatach. Wreszcie, obecny system mianowania i awansowania najwyższych urzędników jest nieprzejrzysty, nadmiernie scentralizowany w ramach gabinetu przewodniczącego Komisji i charakteryzuje się arbitralnością, konfliktami interesów i nieustanną walką o władzę. Obecne praktyki powinien zastąpić przejrzysty proces mianowania i awansu, który będzie oparty na kryteriach merytorycznych z poszanowaniem równowagi geograficznej.

VI. Kluczowa rola Rady Europejskiej i Rady Ministrów

Propozycja 17: Podniesienie Rady Europejskiej do rangi najwyższego organu decyzyjnego w Unii Europejskiej zajmującego pozycję wyższą w hierarchii od wszystkich innych instytucji. Rada Europejska posiadałaby władzę ustawodawczą poprzez prawnie wiążące wnioski, które stanowiłyby ramy dla prawa wtórnego. Rada pełniłaby także rolę ostatecznego arbitra w kwestiach rozszerzenia, praworządności (jeśli ta polityka zostanie utrzymana) i sporów kompetencyjnych. Ponadto Rada Europejska byłaby odpowiedzialna za przegląd i formalne zatwierdzanie wniosków państw członkowskich o indywidualne klauzule opt-out lub zastosowanie środków w sposób zgodny z ich interesami narodowymi.

Rada Europejska odgrywa już obecnie znaczącą rolę w ramach Unii Europejskiej, ale jej autorytet potrzebuje wzmocnienia, aby zapewnić, że stanie się ona politycznym i prawnym fundamentem Unii. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia nadrzędności legitymacji narodowej i suwerenności jako podstawowych zasad, którymi kieruje się UE. Aby osiągnąć ten cel, nowy Traktat powinien podkreślić hierarchiczną wyższość Rady Europejskiej nad wszystkimi

innymi instytucjami UE, w tym nad Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Jej decyzje, w szczególności wnioski Rady, powinny mieć charakter prawnie wiążący i precyzyjny, służąc jako ostateczne ramy prawne, w obrębie których działają Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Ministrów.

Ponadto Rada Europejska musi działać jako ostateczny arbiter w kwestiach politycznych o krytycznym znaczeniu, w tym w sporach dotyczących kompetencji, elastycznego zaangażowania państw członkowskich w oparciu o ich interesy narodowe oraz zachowania ich demokratycznego mandatu. Reforma ta ma kluczowe znaczenie dla ochrony legitymacji demokratycznej w UE, zważywszy na fakt, że nie ma możliwości sprawowania demokratycznej kontroli nad Komisją Europejską i często funkcjonuje ona jako podmiot apodyktyczny i zbiurokratyzowany. Uprawnienia decyzyjne muszą zostać zwrócone państwom członkowskim, na czele z Radą Europejską. To ona powinna stać się ostatecznym arbitrem we wszystkich kluczowych kwestiach. Odzyskując kontrolę nad instytucjami takimi jak Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Rada Europejska może przywrócić równowagę i zabezpieczyć demokratyczne fundamenty Unii.

Propozycja 18: Rada Europejska winna posiadać wyłączone prawo wezwania do dymisji przewodniczącego Komisji Europejskiej i mianowania jego następcy. Decyzja ta winna być podejmowana w drodze konsensusu między szefami państw i rządów, bez wymogu konsultacji lub zatwierdzenia przez Parlament Europejski.

Obecnie, zgodnie z art. 17 ust. 8 TUE, jedynie Parlament Europejski może odwołać Komisję Europejską, co sprawia, że odpowiada ona wyłącznie przed posłami do PE, a nie przed państwami członkowskimi. Fakt ten prowadzi do zaburzenia równowagi, ponieważ Komisja – odpowiedzialna za wdrażanie polityk UE – po-

winna odpowiadać bezpośrednio przed Radą Europejską, która reprezentuje suwerenne rządy państw członkowskich Unii. Reforma ta, poprzez przekazanie tej władzy Radzie Europejskiej, wzmocni jej demokratyczną legitymację i zapewni, że Komisja będzie działać zgodnie ze zbiorową wolą państw członkowskich, a nie ponadnarodowych grup politycznych. Wzmocni ona również kontrolę nad Komisją, uspokajając obawy związane z oderwaniem Komisji od interesów narodowych. Ponadto pozbawienie Parlamentu Europejskiego roli, jaką pełni w odwoływaniu Komisji, usprawni proces decyzyjny i postawi tamę dla politycznych machinacji utrudniających przeprowadzenie koniecznych zmian w jej kierownictwie. Reforma ta utwierdzi znaczenie suwerenności narodowej w UE i przywróci zaufanie, zapewniając, że Komisja będzie mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności przez tych, którzy są odpowiedzialni za wdrażanie jej polityki.

Propozycja 19: Ustanowienie prymatu Rady Europejskiej nad Parlamentem Europejskim w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych poprzez głęboką reformę obecnej „zwykłej procedury ustawodawczej” (dawniej określanej jako współdecydowanie). Reforma ta zapewniłaby, że w przypadkach spornych ostateczny głos należałby do Rady Ministrów.

Zgodnie z obecną zwykłą procedurą ustawodawczą Rada Ministrów i Parlament Europejski są traktowane na równi, co osłabia suwerenność narodową jako główne źródło legitymacji Unii Europejskiej. Aby przywrócić tę równowagę, konieczna jest zmiana zwykłej procedury i powrót do uproszczonej wersji procedury współpracy ustanowionej na mocy Traktatu Amsterdamskiego. Ten wcześniejszy mechanizm umożliwiał Parlamentowi Europejskiemu ustosunkowanie się do danej sprawy, nie przyznając mu równego statusu z Radą, co pozwalało tym samym zachować nadrzędną rolę państw członkowskich w procesie decyzyjnym.

Choć niektórzy twierdzą, że zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego stanowi wzmocnienie demokratycznej legitymacji UE, ostatnie lata pokazały, że instytucja ta często lekceważy zasadę suwerenności narodowej, co prowadzi do napięć między państwami członkowskimi a scentralizowanymi strukturami UE. W rezultacie priorytetem powinno być wzmocnienie i rozszerzenie roli Rady Europejskiej, aby utwierdzić suwerenność narodową i zapewnić demokratyczną legitymację niezbędną do funkcjonowania Unii. Reforma ta pozwoliłaby na powrót do bardziej zrównoważonego i funkcjonalnego procesu legislacyjnego, który lepiej odzwierciedlałby demokratyczny mandat państw członkowskich.

VII. Zakończenie hegemonii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Propozycja 20: Nowa koncepcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako przede wszystkim dwuinstancyjnego sądu administracyjnego. Ograniczenie jego roli i wyłączenie go z rozstrzygania sporów kompetencyjnych między UE a państwami członkowskimi, które natomiast będą rozpatrywane we współpracy ze zgromadzeniem równych sobie członków składającym się z przedstawicieli sądów konstytucyjnych lub najwyższych sądów krajowych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie będzie już dysponować uprawnieniami w zakresie interpretowania traktatów ani do nakładania sankcji finansowych w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponadto mianowanie sędziów będzie podlegać ściślejszej kontroli w celu zapobiegania konfliktom interesów, przy zapewnieniu, że osoby pełniące wcześniej rolę wysokich rangą urzędników UE nie będą mogły pełnić funkcji sędziego.

Trybunał Sprawiedliwości UE ma kilka problemów systemowych, które wymagają reformy. Po pierwsze, nie posiada mechanizmów ograniczających i nie jest objęty Europejską Konwen-

cją Praw Człowieka, co czyni go wyjątkiem. Po drugie, łączy w sobie funkcje sądu międzynarodowego, konstytucyjnego i administracyjnego, pozostając jednocześnie odizolowany od krajowych sądów najwyższego szczebla takich jak sądy konstytucyjne czy sądy najwyższe. Od wielu decyzji TSUE nie można się odwołać, co przekłada się na jeszcze silniejszą centralizację jego władzy. Po trzecie, Trybunał ma dobrze udokumentowaną historię przekraczania swojego mandatu (działania *ultra vires*) poprzez naruszanie kompetencji krajowych i interpretowanie prawa unijnego z perspektywy nacechowanej ideologicznie, sprzyjając federalizmowi, „postępowym” ideologiom i erozji suwerenności narodowej. Jego ekspansywna doktryna głosząca prymat prawa europejskiego jest tego przykładem. Aby rozwiązać te problemy, nadrzędność prawa europejskiego nie powinna prowadzić do podrzędności konstytucji krajowych i musi być ściśle ograniczona do zakresu objętego kompetencjami UE. Ponadto TSUE nie powinien odgrywać żadnej roli w konfliktach dotyczących kompetencji, w mechanizmie praworządności czy w kwestiach dotyczących organizacji sądownictwa krajowego w państwach członkowskich. Wreszcie należy poddać bardziej rygorystycznym standardom kwestię nominacji sędziów, aby wyeliminować konflikty interesów takie jak mianowanie na członków TSUE byłych wysokich rangą urzędników Komisji Europejskiej. Choć takie nominacje można wziąć pod uwagę w przypadku Sądu, czyli działającego przy TSUE sądu pierwszej instancji, to są one nieodpowiednie w przypadku samego Trybunału Sprawiedliwości.

VIII. Parlament Europejski jako zgromadzenie konsultacyjne: Rola pomocnicza względem Rady w kwestiach legislacyjnych

Propozycja 21: Przekształcenie Parlamentu Europejskiego przede wszystkim w zgromadzenie konsultacyjne, zwłaszcza w obszarach, w których w grę wchodzi interesy narodowe,

z ograniczoną władzą ustawodawczą podporządkowaną Radzie Ministrów. Należy pozbawić go roli w procesie przyjmowania budżetu. Ponadto w działaniach PE należy kierować się zasadą pomocniczości, zapewniając ścisłe ograniczenie funkcji legislacyjnych i politycznych Parlamentu do kompetencji Unii Europejskiej.

Parlament Europejski znacznie przekroczył swoją pierwotną rolę, wypaczając swoją demokratyczną legitymację i pogłębiając rozdźwięk między obywatelami UE a ich przedstawicielami, mimo że jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Aby rozwiązać ten problem, Parlament powinien zostać poddany gruntownej reformie, a jego funkcje i kompetencje powinny zostać określone na nowo. PE ma pełnić przede wszystkim rolę zgromadzenia konsultacyjnego, a nie współuczestniczyć w legislacji. Jego władza ustawodawcza powinna zostać ograniczona do obszarów o niższej randze, takich jak rynek wewnętrzny, i zawsze pozostawać w obrębie kompetencji UE. Ponadto zgodnie ze zrewidowaną procedurą współdecydowania, Parlament występowałby na równi z Radą Ministrów tylko podczas pierwszego czytania. Jego uprawnienia do powoływania komisji śledczych *ad hoc* powinny zostać wycofane, zaś skład komisji parlamentarnych powinien wymagać zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Wreszcie rola Parlamentu w przyjmowaniu budżetu powinna zostać ograniczona do konsultacji.

Propozycja 22: Przekształcenie Parlamentu Europejskiego w zgromadzenie mieszane składające się z posłów wybieranych w wyborach bezpośrednich oraz delegacji zgromadzeń krajowych. Traktaty powinny jednoznacznie potwierdzać prymat krajowych okręgów wyborczych w wyborach europejskich i wzmocnić wyłączone prawo Rady Europejskiej do mianowania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Rola Parlamentu Europejskiego w tym procesie zostanie ograniczona do zapewnienia głosu doradczego w kwestii

składu kolegium komisarzy, bez uprawnień do wyboru przewodniczącego Komisji.

Obecna struktura Parlamentu Europejskiego, pomimo tego że jest on wybierany w wyborach bezpośrednich i dysponuje rozszerzonymi kompetencjami, paradoksalnie pogłębiła przepaść między obywatelami UE a ich przedstawicielami. Nie wywiązał się on ze swojej podstawowej misji, jaką było wprowadzenie perspektywy obywateli do procesu decyzyjnego UE. Aby to naprawić, należy poddać Parlament przynajmniej częściowej przebudowie tak, aby w jego składzie znaleźli się delegaci z parlamentów krajowych, które są lepiej przygotowane do zniwelowania tego podziału. Ponadto należy wyraźnie zakazać w traktatach wszelkich wysiłków zmierzających do wprowadzenia ogólnoeuropejskich okręgów wyborczych lub list ponadnarodowych. Rolę Parlamentu w powoływaniu Komisji Europejskiej należy ograniczyć do zapewnienia głosu doradczego po tym, kiedy Rada Europejska mianuje przewodniczącego, który następnie powołuje kolegium komisarzy – z zastrzeżeniem ich zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

IX. Kompleksowy audyt i przegląd budżetu europejskiego oraz projektów finansowanych ze środków publicznych

Propozycja 23: Po wejściu w życie zreformowanego Traktatu Rada Europejska przeprowadzi kompleksowy audyt budżetu UE i wszystkich projektów finansowanych ze środków publicznych, aby zapewnić odpowiedzialność finansową, transparentność i zgodność z interesami narodowymi państw członkowskich. Przegląd ten skoncentruje się na zidentyfikowaniu przypadków:

- niewłaściwego zarządzania finansami,
- ingerencji politycznej,
- preferencyjnego traktowania i grup interesów (GIPI – Groups of Interest, Pressure, and Influence),

- propagowania DEI (różnorodności, równości i inkluzji),
- projektów niezgodnych z interesami i wartościami narodowymi.

Aby zagwarantować uczciwość i odpowiedzialność w wydatkowaniu funduszy, wszystkie fundusze i projekty poddane przeglądowi zostaną tymczasowo zamrożone do czasu zakończenia audytu. Wyniki audytu pozwolą na dokonanie niezbędnych przesunięć budżetowych, zmian prawnych i zabezpieczeń przed przyszłymi nadużyciami finansowymi lub politycznymi.

Kompleksowy audyt budżetu UE ma zasadnicze znaczenie dla przywrócenia jej rzetelności finansowej i zaufania publicznego. Ponieważ budżet jest finansowany ze składek podatników z państw członkowskich, środki jakie obejmuje muszą być przydzielane w sposób efektywny i odpowiedzialny. Sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) wielokrotnie wskazywały na przypadki niegospodarności. Dlatego też systematyczny przegląd jest krokiem niezbędnym w celu wyeliminowania marnotrawstwa wydatków i zapewnienia, że fundusze UE służyć będą konkretnym interesom narodowym. Oprócz kwestii finansowych, audyt zbada także ryzyko ingerencji politycznej oraz czy fundusze UE nie przynoszą nieproporcjonalnych korzyści konkretnym organizacjom lub podmiotom prowadzącym lobbing (GIPI – Groups of Interest, Pressure, and Influence). Zasoby UE nie powinny być wykorzystywane do kształtowania sytuacji na scenie politycznej krajów członkowskich, naruszania suwerenności państw członkowskich lub nieuzasadnionego faworyzowania niektórych grup. Weryfikacja takich projektów wzmocni zaangażowanie UE na rzecz neutralności politycznej, sprawiedliwego traktowania oraz autonomii jej członków.

Rosnącą obawą jest coraz większa alokacja środków finansowych na inicjatywy DEI (tj. na rzecz różnorodności, równości i inkluzji),

które zazwyczaj promują programy o charakterze ideologicznym, a te mogą nie być zgodne z wartościami wyznawanymi przez wszystkie państwa członkowskie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE należy szanować tożsamość i tradycje konstytucyjne państw członkowskich, co sprawia, że konieczne jest zapewnienie, że wydatki UE wspierać będą ich rozwój, a nie promować określoną ideologię. Ponadto przegląd ma na celu dostosowanie struktury wydatków UE do priorytetów krajowych. Projekty powinny stanowić odzwierciedlenie lokalnych realiów, a nie scentralizowanych celów UE. Jeśli niektóre inicjatywy zostaną uznane za nieistotne lub sprzeczne z wartościami społecznymi, gospodarczymi lub politycznymi państwa członkowskiego, należy poddać pod dyskusję zasadność ich dalszego finansowania. Bardziej ukierunkowane podejście do kwestii finansowania zwiększy legitymację i zaufanie publiczne do współpracy europejskiej.

Aby zabezpieczyć uczciwy przebieg tego procesu, wszystkie fundusze podlegające przeglądowi zostaną tymczasowo zamrożone. Jest to środek ostrożności, który zapobiegnie dalszemu niewłaściwemu zarządzaniu, zapewniając jednocześnie odpowiednie kierowanie zasobami finansowymi. Podstawowe fundusze na infrastrukturę krytyczną, bezpieczeństwo i rozwój gospodarczy pozostaną pod ochroną, umożliwiając wprowadzenie niezbędnych dostosowań bez zakłócania podstawowych działań UE. Zasadniczym celem tej propozycji jest przywrócenie dyscypliny finansowej, zwiększenie transparentności i zapewnienie, że alokacja środków budżetowych UE będzie zgodna z interesami państw członkowskich. Eliminując marnotrawstwo, zapobiegając nadmiernym wpływom zewnętrznym i ponownie koncentrując wydatki UE na uzasadnionych priorytetach, Rada Europejska może wzmocnić wiarygodność i uczciwość ram finansowych UE.

SCENARIUSZ II: Nowy początek

a) Uzasadnienie: *Tabula rasa?* Unia w nowej odsłonie

Zalecenia zaproponowane w poprzednim rozdziale stanowią zaproszenie do reformy modelu współpracy europejskiej. Koncentrują się one na przekształceniu istniejących traktatów Unii Europejskiej i zmianie sposobu funkcjonowania Unii (scenariusz „powrotu do korzeni”). Niemniej te przewodnie zasady mogą również stać się inspiracją dla odważnego, nieszablonowego podejścia do nowego traktatu założycielskiego oraz dla nowego, prostego i efektywnego porozumienia o współpracy europejskiej (scenariusz „Nowego początku”). Poniższe uwagi stanowią zarys tego scenariusza.

Nowy traktat unijny stanowiłby okazję do porzucenia paradygmatu interwencjonizmu i zarządzania za pomocą środków prawnych z połowy XX wieku. Zmiana ta umożliwiłaby bardziej responsywną i rozproszoną strukturę zarządzania, która stanowiłaby najodpowiedniejszą formę stosowania zasady pomocniczości, zapewniając najwyższy poziom globalnej konkurencyjności i zdolności adaptacyjnych europejskiej gospodarki. Te same cechy prowadzą do powrotu struktury osadzonej na fundamencie suwerennych społeczności państwowych jako dominujących aktorów w nowej Unii.

Nowa Unia byłaby skoncentrowana na współpracy gospodarczej, zasadach wolnego rynku, ścisłym ograniczaniu ilości regulacji europejskich i możliwości pełnego wykorzystania czterech podstawowych swobód (przepływu towarów, osób, usług i kapitału) w ramach gwarancji prawa międzynarodowego, z największym poszanowaniem pełnej suwerenności państw członkowskich. Struktura nowej Unii powinna

zapewniać najwyższy poziom elastyczności, umożliwiając realizację projektów transgranicznych pomiędzy określonymi grupami państw członkowskich. Takie podejście stworzyłoby warunki umożliwiające zaistnienie „wolnego rynku pomysłów”, zdolnego reagować na dynamiczne warunki globalne.

Lista zasad współpracy (suwerenność narodowa, dobrowolność współpracy, możliwość wycofania z głębszych programów współpracy, międzyrządowy charakter współpracy, przyznawanie kompetencji w ramach ścisłego mandatu i pomocniczość) powinna zostać rozwinięta w bardziej szczegółowy program nowego sposobu działania organizacji europejskiej, opartego na wolności i suwerenności państw narodowych.

1. Suwerenność narodowa.
2. Zdecydowana nadrzędność organów międzyrządowych w stosunku do biurokratycznych – z założeniem zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym.
3. Integracja oparta na modelu różnicowania *à la carte* (projekty integracyjne wielu prędkości) i klauzuli *opt-out*.
4. Silne formalne gwarancje realizacji zasad przyznania kompetencji i pomocniczości, z wyraźnym rozgraniczeniem kompetencji organizacji i państw członkowskich.
5. Potwierdzenie nadrzędności konstytucji krajowych.

I. Suwerenność narodowa

Jedynymi podmiotami prawa międzynarodowego będą suwerenne państwa członkowskie, a nie nowa Unia. Nowa Unia nie będzie posiadać osobowości prawnej ani żadnych symboli państwowości takich jak flaga, hymn, herb czy motto. Polityka zagraniczna i obronna powinna leżeć w gestii suwerennych państw narodowych, choć w określonych sytuacjach może nastąpić koordynacja działań o wymiarze gospodarczym (np. sankcje lub działania pomocowe). W nowym traktacie powinno znaleźć się wyraźne postanowienie, że Unia nie posiada kompetencji w sprawach politycznych. Na podobnej zasadzie takie sfery jak: system konstytucyjny, porządek prawny, ochrona praw i wolności obywatelskich, sprawy społeczne, rodzina, edukacja, kultura i kwestie moralne będą stanowić wyłączną kompetencję państw narodowych. W nowym traktacie należy wyraźnie zapisać, że ani Europejska Unia Gospodarcza (EUG), ani poszczególne państwa nie mają prawa ingerować w wewnętrzne sprawy innych państw członkowskich.

II. Międzyrządowy charakter nowej Unii

Struktura nowej Unii powinna opierać się na zdecydowanym primacie instytucji międzyrządowych, maksymalnie uproszczonych, gdzie procesy decyzyjne oparte będą głównie na zasadzie jednomyślności (głosowanie większością kwalifikowaną powinno być wyjątkiem stosowanym głównie w kwestiach drugorzędnych, formalnych) między wszystkimi państwami członkowskimi lub jednomyślności państw członkowskich zaangażowanych w dany projekt.

Stały organ międzyrządowy (Rada), składający się z szefów państw lub rządów, powinien pełnić rolę jedynego organu decyzyjnego. Organ pomocniczy, taki jak Konferencja Ministrów, może zostać zwołany w razie potrzeby; jed-

nakże wszelkie ustalenia dokonane przez ten organ pomocniczy musiałyby uzyskać zgodę Rady.

Aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie Rady i nadzorować wdrażanie jej decyzji, a także zarządzać finansami nowej Unii, należy ustanowić Sekretariat Wykonawczy. Sekretariat ten będzie pełnił rolę organu czysto technicznego, pozbawionego kompetencji legislacyjnych lub regulacyjnych.

Należy ustanowić Europejski Trybunał Arbitrażowy w celu rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi, które nie mogą zostać rozwiązane przez Radę. Wszelkie spory kompetencyjne mogą podlegać rozstrzygnięciu jedynie przez Radę, która podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Wszelkie spory dotyczące interpretacji Traktatu mogą być rozwiązane wyłącznie przez Radę na zasadzie jednomyślności, przy zastosowaniu zasady domniemania kompetencji państwa członkowskiego.

Należy rozważyć ustanowienie forum parlamentarnego (Zgromadzenia Parlamentarnego) składającego się z delegacji krajowych z państw członkowskich. Funkcje takiego organu miałyby charakter wyłącznie konsultacyjny i doradczy, bez uprawnień legislacyjnych.

Wszystkie inne organy lub agendy Unii Europejskiej powinny zostać rozwiązane, a ich uprawnienia powinny zostać przekazane Radzie i Sekretariatowi Wykonawczemu lub – najlepiej – z powrotem państwom członkowskim.

III. Dobrowolność i możliwość wycofania z zaangażowania w projekty pogłębionej integracji

Nowy traktat powinien ustanowić elastyczny system prawny oparty na modelu zróżnicowa-

nia *à la carte*, który pozwoli państwom członkowskim rozwijać współpracę we własnym tempie, jeśli uznają to za konieczne. Równocześnie powinien on ustanawiać podstawowy obszar współpracy, w którym wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane uczestniczyć, a także opcjonalne segmenty współpracy, do których państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie swobodnie przystąpić lub z nich zrezygnować.

Unia powinna przede wszystkim służyć ułatwianiu współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie gospodarki, badań naukowych i rozwoju technologicznego. We wszystkich dziedzinach należy pozostawić poszczególnym państwom decyzję, z kim i w jakim zakresie będą współpracować, a także kwestię ustanowienia zasad regulujących taką „rozszerzoną współpracę”.

Może to dotyczyć na przykład takich kwestii jak: ochrona granic, bezpieczeństwo wewnętrzne (w tym walka z terroryzmem, zwalczanie przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji), bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe i ochrona środowiska. Polityka zagraniczna i polityka obronna powinny pozostać prerogatywą suwerennych państw narodowych, chociaż w określonych okolicznościach możliwa będzie koordynacja działań o skutkach gospodarczych (np. sankcje lub inicjatywy pomocowe).

IV. Skuteczne uregulowanie zasady przyznania kompetencji

Zasada przyznania jest obecna w aktualnym Traktacie o Unii Europejskiej. Jednak, jak wykazano w pierwszej części naszego raportu, nie uniemożliwia ona instytucjom UE rozszerzania swoich uprawnień kosztem suwerenności państw członkowskich. W związku z tym nowy traktat powinien zapewnić solidną gwarancję poszanowania zasady przyznania w ramach no-

wego porządku organizacyjnego UE. Konieczne jest wyraźne rozróżnienie między kompetencjami Europejskiej Unii Gospodarczej (EUG) a kompetencjami państw członkowskich.

Fundamentalna zasada pomocniczości, chroniąca nową Unię przed niewydolnością i centralizacją władzy w procesie decyzyjnym, będzie gwarantowana zarówno przez zasadę jednomyślności, jak też stałą klauzulę nieuczestniczenia (*opt-out*) w projektach wymagających ściślejszej współpracy.

V. Nadrzędność konstytucji krajowych

Zgodnie z zasadami międzynarodowego prawa publicznego prawo krajowe państwa członkowskiego nie powinno uniemożliwiać mu wywiązywania się ze zobowiązań podjętych w ramach nowych, unijnych mechanizmów współpracy. Niemniej dzięki proceduralnym gwarancjom suwerenności – jednomyślności i stale dostępnej klauzuli *opt-out*, utrzymany zostanie prymat krajowych porządków konstytucyjnych poprzez przyznanie każdemu państwu członkowskiemu możliwości dostosowania zakresu współpracy i integracji do krajowych ram konstytucyjnych i wynikających z nich ograniczeń.

Wprowadzenie wyżej wymienionych zasad współpracy posłuży jako wstępny zarys ram nowego traktatu unijnego, który doprowadzi do rozwiązania Unii Europejskiej i ustanowienia nowej Unii.

Szczegółowa struktura nowej Unii i plan przejściowy będą przedmiotem koniecznych negocjacji. Przygotowania do scenariusza „Nowego Początku” mogą zostać podjęte przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej lub tylko przez część tych krajów. Konieczne będzie podjęcie pracy nad wieloma konkretnymi kwestiami. Może okazać się konieczne, aby niektóre przepisy UE pozostały w mocy

przez ograniczony czas. Lista tych aktów powinna zostać zawarta w załączniku do traktatu. Proces fundamentalnej przebudowy Unii nie może zostać przeprowadzony z dnia na dzień. Należy określić okres przejściowy i podjąć szczegółowe ustalenia dotyczące ważnych kwestii takich jak aktywa i pasywa UE, w tym podział zadłużenia; odprawy dla zwolnionych pracowników; zobowiązania emerytalne byłych pracowników UE wraz z przeniesieniem tych obowiązków na odpowiednie państwa członkowskie; decyzje dotyczące potencjal-

nego, dalszego finansowania szczególnie zaawansowanych projektów infrastrukturalnych oraz audyt dotyczący likwidacji UE.

Podczas gdy scenariusz „Powrót do korzeni” przedstawia realistyczną wizję, którą można wprowadzić w życie przy istniejącej strukturze sił politycznych w UE, podjęcie projektu „Nowego początku” wymaga zaistnienia nowej dynamiki politycznej obejmującej nie tylko zdeterminowane elity i przywódców politycznych, ale przede wszystkim szeroki ruch oddolny.

KOMENTARZ

PROF. RYSZARDA LEGUTKI

NA TEMAT RAPORTU

Chciałbym podziękować autorom za ten ważny raport. Jestem przekonany, że skutecznie diagnozuje on główne problemy, z jakimi mierzy się Unia Europejska i wskazuje metody ich rozwiązania.

Zawsze uderzały mnie dwa zjawiska dotyczące Unii Europejskiej. Pierwszym z nich jest fakt, że artykuł 5, który przedstawia granice władzy Unii oraz zasady przyznania, pomocniczości i proporcjonalności, w praktyce pozostaje martwy, o czym świadczy brak jakichkolwiek sporów prawnych toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które dotyczyłyby naruszenia tych zasad.

Drugim zjawiskiem jest to, że sama organizacja wydaje się działać na korzyść partii politycznych, a nie obywateli Europy. Podczas gdy wszechwładza partii politycznych może zostać ograniczona przez osłabienie ich autorytetu, brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności posłów do Parlamentu Europejskiego podważa ich wiarygodność. W rzeczywistości, w swojej obecnej formie, jest to instytucja szkodliwa, a samo jej istnienie stwarza poważne ryzyko, iż stanie się mechanizmem przejmowania władzy przez paneuropejskie partie, oderwane od krajowych elektoratów i nieponoszące odpowiedzialności przed kimkolwiek.

Władza wszystkich instytucji Unii Europejskiej wymaga znacznego ograniczenia. Sama koncepcja unii politycznej obejmującej partnerów tak różniących się pod względem wielkości i potencjału wymaga pilnego wdrożenia sku-

tecznych mechanizmów chroniących przed powstaniem autokracji. W przypadku konfliktu interesów między np. Niemcami i Francją z jednej strony, a Słowenią i Cyprzem z drugiej, mniejsi partnerzy zawsze będą stroną zdominowaną, ponieważ taka jest natura rzeczy. Obecnie sama specyfika tego systemu sprzyja nierównemu traktowaniu różnych krajów. Aby ukryć tę rządzącą nierówność, stworzono koncepcję „przywództwa”, która, według mojej wiedzy, nie ma żadnej podstawy w traktatach, a ponadto jest niezwykle niebezpieczna. Nie może być mowy o francusko-niemieckim przywództwie w Unii Europejskiej, ponieważ taka instytucja nie istnieje w traktatach. Opowiadanie się za takim przywództwem zachęca do bezprawia, a ostatecznie do całkowitego usunięcia jakichkolwiek pozostałości suwerenności narodowej.

Istnieje jednak równie niebezpieczna koncepcja, która jest zakorzeniona zarówno w traktatach, jak i w Karcie: formuła „coraz ściślejszej unii”, pozostająca w sprzeczności z ideą konstytucjonalizmu. Konstytucje mają na celu ustanowienie stałego rozgraniczenia kompetencji między instytucjami, które koncepcja „coraz ściślejszej unii” zaciera, zachęcając w ten sposób do ich przekraczania. Jak słusznie zauważyli autorzy, chociaż Traktat nie uległ zmianie, nastąpiło bardzo znaczące przesunięcie władzy z państw narodowych w kierunku instytucji europejskich i nieformalnych ośrodków władzy takich jak owo tak zwane „przywództwo.” Oto właśnie „coraz ściślejsza unia” w działaniu.

Zasada odpowiedzialności, która jest podstawą parlamentaryzmu, nie istnieje w Parlamencie. Jest kpina z parlamentaryzmu, gdy postowie, którzy w żaden sposób nie odpowiadają przed polskim czy węgierskim elektoratem i którym nie grożą żadne sankcje wyborcze, decydują o nałożeniu kar finansowych na Polskę czy Węgry.

Chociaż prawdą jest, że stany USA dysponują mniejszą władzą niż państwa członkowskie Unii Europejskiej w stosunku do swoich stolic, w praktyce funkcjonowanie Unii Europejskiej opiera się na odbieraniu władzy państwom członkowskim, zwłaszcza tym słabszym. W rezultacie stany USA czują się bezpieczniej w relacjach z Waszyngtonem niż Polacy, Węgrzy i inni w stosunku do Brukseli.

Propozycja odebrania uprawnień Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest krokiem we właściwym kierunku. Rozwiązałoby to wiele problemów, a wśród nich kwestię komitetu ustanowionego na mocy art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zadaniem tego komitetu jest opiniowanie kandydatów na sędziego i rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie. Komitet ten stanowi mechanizm kooptacji sędziów i powinien zostać zniesiony. Zasadniczo wszystkie mechanizmy kooptacji obecne współcześnie

w strukturach Unii Europejskiej powinny zostać zlikwidowane.

Wreszcie z języka traktatów i rozporządzeń Unii Europejskiej należy usunąć wszelkie pojęcia niejasne, nieprecyzyjnie zdefiniowane i wprowadzające w błąd. Doskonałym przykładem takich pojęć są „kompetencje dzielone”, które w każdej chwili mogą zostać zastrzeżone przez UE na podstawie jej jednostronnej decyzji i wyłączone z kompetencji państw członkowskich. Inną niepokojącą koncepcją jest nadanie Komisji Europejskiej, organowi wykonawczemu o praktycznie zerowej legitymacji demokratycznej, roli strażnika traktatów.

Powyższe sugestie stanowią uzupełnienie, wyjaśnienie i uzasadnienie dla środków zaproponowanych przez autorów raportu, a jeśli zostaną wdrożone, w istotnym stopniu umożliwią powstrzymanie rozpędzonej, brukselskiej biurokracji i ustanowią skuteczną kontrolę nad obecnymi rządami partii politycznych. Chciałbym wyrazić uznanie dla autorów za ich pracę i za ten cenny wkład w dyskusję na temat proponowanych reform Unii Europejskiej.

Profesor Ryszard A. Legutko

Chciałbym podziękować autorom za ten ważny raport. Jestem przekonany, że skutecznie diagnozuje on główne problemy, z jakimi mierzy się Unia Europejska i wskazuje metody ich rozwiązania.

Zawsze uderzały mnie dwa zjawiska dotyczące Unii Europejskiej. Pierwszym z nich jest fakt, że artykuł 5, który przedstawia granice władzy Unii oraz zasady przyznania kompetencji, pomocniczości i proporcjonalności, w praktyce pozostaje martwy [...]. Drugim zjawiskiem jest to, że sama organizacja wydaje się działać na korzyść partii politycznych, a nie obywateli Europy [...]

Władza wszystkich instytucji Unii Europejskiej wymaga znacznego ograniczenia. Sama koncepcja unii politycznej obejmującej partnerów tak różniących się pod względem wielkości i potencjału wymaga pilnego wdrożenia skutecznych mechanizmów chroniących przed powstaniem autokracji [...].

Chociaż prawdą jest, że stany USA dysponują mniejszą władzą niż państwa członkowskie Unii Europejskiej w stosunku do swoich stolic, w praktyce funkcjonowanie Unii Europejskiej opiera się na odbieraniu władzy państwom członkowskim, zwłaszcza tym słabszym. W rezultacie stany USA czują się bezpieczniej w relacjach z Waszyngtonem niż Polacy, Węgrzy i inni w stosunku do Brukseli [...].

Chciałbym wyrazić uznanie dla autorów za ich pracę i za ten cenny wkład w dyskusję na temat proponowanych reform Unii Europejskiej.



prof. Ryszard A. Legutko

Były współprzewodniczący Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim, filozof, autor takich dzieł jak np. „Demon w demokracji: Totalitarne pragnienia wolnych społeczeństw”, „Traktat o wolności” czy „The Cunning of Freedom: Saving the Self in an Age of False Idols”

ISBN 978-83-68211-40-5



INSTYTUT
ORDO IURIS

