

JAN BARCZAkademia Leona Koźmińskiego
w Warszawie

Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian

The Cohesion of the European Union in Time of Change

The article refers to the actual debate on the model of differentiated integration. According to the author, it should be assumed that further internal differentiation of the European Union (EU) has become a structural and essential element of the development of European integration. At the same time, it should be stressed that the fundamental core of EU reform revolves around the Eurozone. Membership of the Eurozone has a direct influence on the position of a state in the EU. The other important point of reference is the principle of democratic rule of law which is the basis for co-operation within the EU and its effectiveness. From this point of view, the author analyses the attitude of the present Polish government towards the EU: infringements of the rule of law and the negative attitude towards membership of the Eurozone will gradually weaken Poland's international position and affect the quality of EU membership.

Keywords: cohesion of UE, euro area, European Union, differentiated integration, position of Poland in the EU, infringement of the rule of law, rule of law.

Wprowadzenie

Debata nad obecnym stanem procesu integracji europejskiej oraz nad przyszłym jego losem koncentruje się od wielu lat, zwłaszcza zaś od końca ubiegłego dziesięciolecia (od wybuchu kryzysu finansowego), na groźbie jego fragmentacji: rozważane są różne warianty wewnętrznego zróżnicowania Unii Europejskiej – które mogłyby prowadzić do jej rozpadu, względnie formuła Unii elastycznej – która, zachowując spójność instytucjonalno-prawną, dopuszczałaby nawet daleko idące wewnętrzne kręgi wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich w określonych dziedzinach. W zależności od przyjętego modelu dalszego losu Unii poszczególne państwa członkowskie oraz instytucje unijne budują strategie „swojej” polityki europejskiej.

Przyjęcie określonej strategii ma na obecnym etapie rozwoju Unii, podlegającej dynamicznym przemianom, znaczenie zasadnicze. Od przyjętego kierunku działania zależy bowiem – z jednej strony – czy Unia umocni swoją spójność i konkurencyjność (gospodarczą i polityczną) w skali globalnej, z drugiej zaś – czy dane państwo członkowskie znajdzie się w unijnym centrum decyzyjnym (owym „twardym trzonie” europejskim), na peryferiach procesu integracji europejskiej, czy też zdecyduje się na *exit*, czyli wyjście z niej, śladem Zjednoczonego Królestwa. Są to decyzje tym bardziej istotne i trudne, że proces integracji europejskiej wystawiony został dodatkowo na „podwójny szok” – właśnie Brexitu i na zmiany w polityce Stanów Zjednoczonych po objęciu urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa¹.

W niniejszym artykule podjęto próbę – w nawiązaniu do wcześniejszych publikacji² – sprecyzowania tych dylematów. Punktem wyjścia dla takiej próby musi być diagnoza stanu, w jakim znajduje się obecnie Unia, czyli odniesienie się do nośnego poglądu, iż Unia znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. Autor artykułu gruntownie nie zgadza się z taką tezą. Jej odrzucenie zmusza natomiast do analizy „stopnia dyferencjacji” wewnątrz Unii i jego wpływu na status poszczególnych państw członkowskich w UE. Wymaga również rozważenia zasadniczych czynników, które są przesłanką zachowania spójności instytucjonalno-prawnej Unii, przy uwzględnieniu jej wewnętrznego zróżnicowania, jako nowego, ważnego paradygmatu procesu integracji europejskiej. Do czynników tych, oprócz – tradycyjnie – swobód unijnego rynku wewnętrznego, należy wspólny pieniądź – euro, a ostatnio w coraz większym stopniu – szanowanie katalogu wspólnych wartości Unii, koncentrującego się wokół praworządności.

Zwłaszcza te dwa ostatnie czynniki wymagają szczególnej uwagi, tym bardziej że reforma ustrojowa całej Unii od paru już lat koncentruje się wokół reformy Unii Gospodarczej i Walutowej a naruszanie w niektórych państwach UE, w tym w Polsce, praworządności skutkuje również postępującą alienacją polityczną takich państw w Unii³.

-
- 1 Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 9.
 - 2 Zob. zwłaszcza: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016 (janbarcz.prv.pl); ostatnio: *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 29 i nast.
 - 3 Zob. ostatnio kompleksowa analiza zawarta w: J. Wilkin (red.), *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

Diagnoza

Obecnie do nowej poprawności politycznej⁴ należy wychodzenie z założenia, że proces integracji europejskiej znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. To, że tego rodzaju założenia rozważane są na szczeblu akademickim, jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną. Natomiast poważniejszy problem tkwi w tym, że na podstawie odwołania do takiego założenia w niektórych państwach członkowskich budowana jest „strategia europejska”. Tymczasem założenie wprowadza w błąd, a budowana w odwołaniu do takiego założenia „strategia” nie tyle z niego wynika, co jest źródłem błędnej diagnozy (błędne koło).

Założenie takie wprowadza w błąd, ponieważ proces integracji europejskiej wykazuje wyjątkową elastyczność w reagowaniu na nowe problemy i wyzwania. Z reguły przyjmuje się, że integracja europejska rozwijała się „od kryzysu do kryzysu”, co o tyle nie jest ostre, że z reguły w grę wchodzi nie tyle kryzys „konstrukcji europejskiej”, ile istotne nowe wyzwania związane z sytuacją międzynarodową czy z sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich – wystarczy wskazać tylko na skalę wyzwań związanych z „dużym” rozszerzeniem, kryzysem finansowym czy ostatnio z Brexitem. Nawet kryzys związany z napływem uchodźców jest przede wszystkim wynikiem zaniechania po stronie państw członkowskich, które przez prawie ćwierć wieku – od napływu dużych grup uchodźców z Bałkanów do Niemiec i Austrii w połowie lat 90. (wówczas „na stole negocjacyjnym” pojawił się projekt relokacji i współfinansowania) – mimo znaczącego postępu w rozwoju unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej i azylu⁵ nie zdołały uzgodnić efektywnej wspólnej polityki migracyjnej, w tym „mechanizmu szybkiego reagowania”.

Wspólnota Europejska, a następnie Unia Europejska z pewnym opóźnieniem, ale z reguły w miarę skutecznie radziły sobie z nowymi wyzwaniami. Również od strony ustrojowej „konstrukcja europejska” rozwija się nie bez trudu, ale konsekwentnie. Ostatni „duży” traktat rewizyjny – Traktat z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) ujednotocił Unię ustrojowo, podniósł wydolność unijnego mechanizmu decyzyjnego i umocnił ochronę praw podstawowych obywateli Unii. Ustanowił więc mocne ramy instytucjonalno-prawne, które z pewnością ułatwiły konfrontację z kryzysem

4 Zwraca na to uwagę P. Buras – *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

5 Zob. E. Borawska-Kędzińska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.

finansowym⁶. W poprzednim, niejednolitym ustroju trójfilarowym, Unia i jej państwa członkowskie znalazłyby się w znacznie trudniejszej sytuacji. Nie można też zapominać, że właśnie Unia lizbońska stanowi podstawę dalszych reform ustrojowych, rozważanych obecnie.

Dodać jeszcze można – co z reguły umyka przedstawicielom wizji katastroficznych – że Unia działa sprawnie, efektywnie funkcjonuje unijny rynek wewnętrzny, rozwijają się poszczególne polityki, a Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości radykalnie ułatwia działalność podmiotów gospodarczych oraz umacnia prawa jej obywateli⁷. Problemy, jakie zaczyna mieć Zjednoczone Królestwo w związku z Brexitem, prowadzą do następstw odwrotnych do zapowiadanej „reakcji łańcuchowej” kolejnych wystąpień: ukazują konkretną wartość przynależności do Unii Europejskiej. Wreszcie, mimo od lat zapowiadanego rozpadu strefy euro, występowania bądź wyrzucana niektórych państw z tej strefy, nic takiego nie ma miejsca. Wręcz przeciwnie, strefa euro konsoliduje się, euro jest stabilnym pieniądzem światowym, a główny nurt reformy „konstrukcji europejskiej” zaczyna w coraz większym stopniu koncentrować się wokół strefy euro (do sprawy tej powrócimy w dalszej części artykułu).

Wspomniane na wstępie założenie o głębokim kryzysie integracji europejskiej i nadchodzącym rozpadzie strefy euro wprowadza również w błąd z tego względu, że całkowicie pomija naturę Unii Europejskiej, która jest w swoim prawnym charakterze organizacją międzynarodową: ustanowiona została ona przez państwa członkowskie na mocy umów międzynarodowych, dysponuje jedynie kompetencjami powierzonymi jej przez państwa członkowskie, jej struktura określona została w traktatach, a wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają przyzwolenia wszystkich państw członkowskich. Kontrolują one również na wszystkich etapach unijny proces decyzyjny i dysponują efektywnymi środkami prawnymi (system skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE) w przypadkach, gdyby instytucje unijne podjęły próbę wyjścia poza zakres powierzonych im na mocy traktatów kompetencji. Narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej ma swoje uzasadnienie⁸, zwłaszcza w świetle poszerzających się kompetencji Unii, niemniej

6 Zob. J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2017 (janbarcz.prv.pl).

7 Zob. A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 115 i nast.

8 Na różne aspekty tego zagadnienia wskazuje się w pracy: Ch. Joerges, C. Glinski (red.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford–Portland, Oregon 2014.

nie powinien być oceniany taką samą miarą jak problem demokracji w państwie – Unia nie jest bowiem państwem, ale organizacją międzynarodową⁹.

Co wynika z tej zasadniczej konstatacji do postawienia właściwej diagnozy kryzysu europejskiego: kryzys Unii, to w istocie kryzys demokracji i kryzys myśli europejskiej w państwach członkowskich. Diagnoza sytuacji w części państw członkowskich jest natomiast wysoce niepokojąca: uwagę zwraca zwłaszcza rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i paralelny spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązania polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny niż rząd demokratyczny. Zasadnie jest stawiane pytanie¹⁰ – czy wkraczamy w stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Umacnianie się w części państw członkowskich tendencji nacjonalistycznych i autorytarnych siłą rzeczy przekłada się na narastający kryzys w Unii. Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie tworzyć i tolerować form nowoczesnej integracji, zakładających wspólnotę interesów¹¹.

W tym miejscu należy powrócić do wspomnianej na wstępie intencjonalnej argumentacji błędnego koła: budowanie „konstrukcji europejskiej” zakłada wspólnotę wizji, zrozumienie dla wspólnoty interesów (gotowość do kompromisów) oraz dla wspólnej odpowiedzialności, natomiast populizm, nacjonalizm i autorytaryzm zapatrzony jest wyłącznie w siebie, ramy wynikające z prawa międzynarodowego, z regułą „konstrukcji europejskiej” są traktowane – jeśli nie przynoszą doraźnych korzyści – jako zbędne ograniczenia „narodowego suwerena”. Przyjęcie więc założenia „głębokiego”, „trwałego” kryzysu, nadchodzącego „nieodwracalnie rozpadu” jest nie tylko usprawiedliwieniem, lecz również uzasadnieniem „wzmocnienia państwowo-narodowego”. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w kontekście praworządności jako zasadniczego elementu wartości europejskich spajających „konstrukcję europejską”, niemniej należy zaznaczyć, iż między tymi tendencjami w ramach obecnej Unii zachodzi sprzeczność, której w dłuższym czasie nie da się „przyklepać”. Państwa zdominowane polityką nacjonalistyczną i autorytarną, niepraworządne, spychane będą na margines procesu integracji europejskiej, aż może – w skrajnym przypadku – dojdzie do przerwania więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych.

9 Zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 133 i nast.

10 *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

11 *Ibidem*. Zob. również w tym numerze: J. Barcz, *Odpowiedź na ankietę SM* (2018).

Uwzględniając powyższe, należy teraz przyjrzeć się wewnętrznej strukturze różnicującej się Unii Europejskiej oraz czynnikom, które stanowią żelazny, wspólny mianownik „konstrukcji europejskiej”, wokół których skupiają się państwa widzące w tej „konstrukcji” optymalny model rozwoju kontynentu europejskiego.

Wewnętrzne zróżnicowanie a spójność Unii Europejskiej

Przez pierwsze dziesiątki lat proces integracji europejskiej rozwijano przy założeniu paradygmatu spójności i ujednoczenia. Wychodzono – zasadnie na ówczesnym etapie – z założenia, że dynamika i efektywność tego procesu wyznaczana jest zachowaniem spójnego działania i ujednoczenia, względnie harmonizowania, standardów odnoszących się w jednakowym stopniu do wszystkich państw członkowskich. Co najmniej od kilkunastu lat paradygmat ten zaczął przechodzić do przeszłości¹². Już samo „duże” rozszerzenie, które bez mała podwoiło liczbę państw członkowskich Unii, pogłębiło silnie wewnętrznie zróżnicowanie między państwami członkowskimi UE, tak co do wydolności gospodarczej, jak i interesów politycznych. Niezależnie jednak od tego, gwałtowne rozszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (co następuje zwłaszcza od wejścia w życie traktatu z Maastricht na początku lat 90.) sprawiło, że interesy poszczególnych państw i ich grup zaczęły się coraz wyraźniej różnicować¹³.

Obecnie, kierunek, tempo i dynamikę rozwoju procesu integracji określa nowy paradygmat¹⁴, wskazujący na wewnętrzne zróżnicowanie wśród państw członkowskich. Towarzyszy temu zasadniczy problem: jak zachować dynamikę i spójność procesu integracji europejskiej w warunkach narastającego wewnętrznego zróżnicowania w UE? Poszukiwanie rozwiązania tego problemu w ostatnich latach było tym trudniejsze, że paralelnie pojawił się kryzys finansowy, narastały tendencje populistyczne w wielu państwach członkowskich, stymulowane kryzysem związanym z napływem dużych fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, a Zjednoczone Królestwo rozpoczęło procedurę Brexitu.

12 Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013, s. 2; J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej...*, s. 16 i nast.

13 Na temat zróżnicowania wewnętrznego w UE: Th. Giegerich, D.C. Schmitt, S. Zeitzman (red.), *Flexibility in the UE and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Nomos, Baden-Baden 2017, zwłaszcza część druga – *Selected Types of Differentiation in the EU*, s. 109 i nast.

14 Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej...*, s. 16 i nast.

Redefinicji uległo również przesłanie procesu integracji, które legło u podstaw jego uruchomienia: przypomnijmy, że źródła integracji europejskiej tkwią w tragicznych doświadczeniach II wojny światowej oraz że był to projekt przede wszystkim polityczny – nakierowany na położenie kresu niebezpieczeństwu wybuchu ponownego konfliktu zbrojnego w Europie, a następnie na zagwarantowanie bezpieczeństwa (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) w okresie podziału politycznego. Po rozpadzie Związku Sowieckiego, zjednoczeniu Niemiec i „dużym” rozszerzeniu UE cel integracji europejskiej uległ istotnej reorientacji: nakierowany on jest obecnie na sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (przede wszystkim zrównoważenie efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego w UE oraz stabilności fiskalnej i finansowej) oraz zapewnieniu Unii odpowiedniego miejsca w kształtującym się globalnym układzie światowym, choć oczywiście nie można zapominać o rewitalizacji imperialnego kursu w Rosji.

Narastające wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej dało asumpt do rozważań politycznych i naukowych nad różnymi modelami procesu integracji europejskiej¹⁵. Istotny przełom w tych przemyśleniach przyniósł kryzys finansowy, który sięgnął Unii w 2008 r. i wstrząsnął strefą euro, zagrażając jej stabilności. Zarysowały się wówczas wyraźniej – zarówno w dyskusjach naukowych, jak i politycznych – trzy główne kierunki podejścia do przyszłego losu procesu integracji europejskiej¹⁶.

- Kierunek konstruktywny (pozytywny), określane mianem „integracji elastycznej”, zakłada utrzymanie spójności procesu integracji w ramach Unii Europejskiej poprzez ujęcie różnych form wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich we wspólne ramy instytucjonalno-prawne UE. W tym ujęciu Unia Europejska utrzymuje spójność ustrojową, wprowadza wewnętrzne, akceptowane przez wszystkich procedury wzmocnionej współpracy (które przecież już w różnych formach istnieją), przy przestrzeganiu wspólnego standardu instytucjonalnego i prawnego, a także wspólnych wartości.

- Kierunek rozważań zwany „integracją zróżnicowaną” zakłada natomiast głębokie wewnętrzne zróżnicowanie wewnątrz Unii, prowadzące również do zróżnicowania statusu państw członkowskich. Rozważania takie towarzyszą zwłaszcza procesowi sanacji i konsolidacji strefy euro, podkreślany jest w nich stopień zaawansowania procesu reform tej strefy prowadzący do jej

15 Omawiam te główne kierunki w pracy: *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 19 i nast.

16 Ostatnio na ten temat np.: *Flexibility in the UE and Beyond*, zwłaszcza część czwarta – *Flexibility – Rethinking the “Ever Closer Union”?*, s. 451 i nast.

autonomizacji w ramach UE, co w konsekwencji może przynieść marginalizację państw nienależących do strefy euro.

- W końcu występuje też, nośny w odbiorze społecznym, kierunek rozważań, w ramach którego dominują poglądy zapowiadające rozpad Unii Europejskiej, rozpad strefy euro, a przynajmniej wyrzucenie części jej członków. Można oczywiście widzieć zwiastun potwierdzający realizację takich scenariuszy w Brexicie, niemniej jednak nie jest on przekonujący. Zjednoczone Królestwo znane było ze swego wstrzemięźliwego nastawienia do procesu integracji europejskiej, otrzymało liczne *opt-outy*, destabilizujące zwartość unijnego rynku wewnętrznego, a sam proces Brexitu – jak już wcześniej odnotowano – staje się raczej dowodem na rzecz wartości, jakie niesie proces integracji dla państw członkowskich, a nie zachętą do występowania z Unii.

W ostatnich latach „percepcja praktyczna” tych koncepcji przeszła znamiennej ewolucję. Pierwsze plany konsolidacji strefy euro (po przezwycięzeniu najgroźniejszej fazy oddziaływania kryzysu finansowego na tę strefę) przedłożone przez Komisję Europejską na przełomie lat 2012/2013¹⁷ – plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej, skonkretyzowany w 2015 r. w Planie pięciu przewodniczących¹⁸ – konsekwentnie realizowane (unia bankowa i ustanawianie europejskich instytucji finansowych) i zakładające ustanowienie do 2025 r. „unii politycznej” na bazie strefy euro, skłaniały raczej do wskazywania na koncepcję „integracji zróżnicowanej” jako właściwej dla określenia dalszego rozwoju Unii. W takim scenariuszu państwa pozostające poza strefą euro, stającą się „tronem” ustrojowym procesu integracji europejskiej, skazane byłyby na marginalizację.

Na pewne otrzeźwienie w realizacji takiej wizji procesu integracji wpływ miał bez wątpienia narastający kryzys związany z napływem uchodźców, a przede wszystkim towarzysząca temu kryzysowi wzbierająca fala populizmu i ksenofobii w wielu państwach członkowskich, umacniająca – i tak już silnie występująca – nurt eurosceptyczny. Otrzeźwienie to znalazło wyraz

17 *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Launching a European Debate*, Communication from the Commission, Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final; *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum oraz późniejszy raport – European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, Brussels, 12 Octobre 2013.

18 *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

w przedłożonej przez Komisję Europejską wiosną 2017 r. „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy”¹⁹, w której Komisja przedstawiła do dyskusji pięć scenariuszy możliwego rozwoju Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tej Księgi było skłonienie państw członkowskich do głębszej refleksji nad możliwymi wariantami rozwoju Unii i praktycznymi konsekwencjami poszczególnych scenariuszy. Towarzyszące takiej refleksji coraz wyraźniejsze konsekwencje uruchomionego Brexitu wpłynęły na dalszą modyfikację podejścia do planu realizacji reformy Unii Europejskiej.

Modyfikacja ta znalazła wyraz w Orędziu o stanie UE, wygłoszonym przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.²⁰ Zwana jest ona „ofercą Junkera”²¹. Głównym założeniem tej „oferty” jest propozycja odejścia od praktyki *opt-out* na rzecz „wspólnej ścieżki”²² oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”²³. Juncker wskazuje więc w swojej „ofercie” drogę do utrzymania spójności Unii Europejskiej i zatrzymania scenariusza „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu – stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, który miałby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro²⁴.

Strategia zawarta w „ofercie” Junckera jednoznacznie odwołuje się do testu nastawienia państwa członkowskiego do strefy euro jako przesłanki zachowania spójności Unii Europejskiej. Należy więc bliżej przyjrzeć się temu testowi, jak również innym czynnikom, które mają i będą miały zasadniczy wpływ na zachowanie spójności przyszłej Unii (post-lizbońskiej). Jak

19 *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości EU-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r.

20 *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

21 Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku...*, s. 15.

22 *Ibidem*, s. 15, 16.

23 Szerzej: P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019*, w: J. Barcz i in., *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 22 i nast.

24 Szerzej: *ibidem*, s. 25 i nast.

wspomniano, poza przestrzeganiem swobód unijnego rynku wewnętrznego, czynnikiem takim jest również przestrzeganie katalogu wspólnych wartości Unii, zwłaszcza zasad wynikających z praworządności.

Strefa euro – „trzon” post-lizbońskiej Unii Europejskiej

Punktem wyjścia uruchomienia procesu integracji europejskiej było ustanowienie wspólnego rynku (obecnie – rynku wewnętrznego), którego podstawą jest swoboda przepływu towarów (oparta na unii celnej) i pozostałe swobody, uzupełnione trzema wspólnymi politykami (wspólną polityką handlową, wspólną polityką transportową, wspólną politykę rolną), wspólnymi regułami konkurencji oraz rozwijającymi się innymi politykami. Tej podstawy procesu integracji nie da się obecnie oddzielić od wspólnego pieniądza – euro. Pojawiają się poglądy, że można proces integracji europejskiej „renacjonalizować”, powracając tylko do wspólnego rynku²⁵. Są to poglądy infantylne, pomijające zasadniczy wpływ, jaki ma ustanowienie wspólnego pieniądza na funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Obecnie nie da się już oddzielić aktywnego udziału w unijnym rynku wewnętrznym i czerpania z tego rynku przez podmioty gospodarcze pełnych korzyści od udziału w strefie euro. Oczywiście scenariusz „renacjonalizacji” przez powrót do wspólnego rynku, unii celnej czy nawet jakiejś zaawansowanej formy liberalizacji handlu jest możliwy, a jego następstwa można „na żywo” śledzić w toku procesu Brexitu. Scenariusz taki jest jednak równoznaczny z opuszczeniem Unii Europejskiej i oparciem stosunków z Unią na jednej z form układu stowarzyszeniowego lub innego rodzaju umowy międzynarodowej (np. na wzorowanej na układach handlowych nowej generacji UE z Kanadą, Singapurem, Wietnamem czy Koreą Południową).

Uwaga ta prowadzi więc do konkluzji, że obecnie przynależność do strefy euro wyznacza miejsce państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Jeżeli natomiast uwzględnimy centralną rolę planów i działań podejmowanych na rzecz reformy strefy euro w ewolucji całej Unii, to założyć można, że brak przynależności do strefy euro prowadzi do postępującej marginalizacji państwa w unijnym procesie decyzyjnym i istotnie osłabia jego wpływ w debatach nad reformą „konstrukcji europejskiej”.

25 Różne warianty takich podejść omawiane są w części trzeciej – *Flexibility from Different Perspectives* – książki *Flexibility in the UE and Beyond*, s. 285 i nast. Poglądy takie pojawiają się również w obecnej narracji politycznej w Polsce, w wypowiedziach prominentnych przedstawicieli PiS, jako wskazanie przyszłego modelu UE (zob. ostatni punkt artykułu).

Po przewyciężeniu bezpośredniego zagrożenia, wiążanego z kryzysem finansowym, strefa euro konsoliduje się, a opracowywane od przełomu lat 2012/2013 plany są w miarę konsekwentnie realizowane. Jak wspomniano, po okresie pewnego przestoju, zakończonego debatą nad Białą księgą (marzec 2017 r.), już 31 maja 2017 r. Komisja przedłożyła „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”²⁶.

W Dokumencie tym Komisja, nawiązując do wcześniejszych propozycji, precyzuje program reformy UGiW do 2025 r. w rozbięciu na dwa etapy²⁷.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.

- W drugim etapie (w latach 2020–2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz – w dziedzinie unii fiskalnej – wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Ostatnio (w grudniu 2017 r.) Komisja Europejska skonkretyzowała plan działań do końca 2019 r., przedkładając propozycje przekształcenia Europejskiego Funduszu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, włączenia „substancji” traktatu o unii fiskalnej do *acquis* unijnego oraz powołanie europejskiego ministra gospodarki i finansów poprzez połączenie funkcji komisarza z urzędem przewodniczącego Eurogrupy (i podniesienie rangi takiego komisarza do wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej)²⁸. Ważnym elementem proponowanych działań jest to, że miałyby one zostać przeprowadzone na mocy aktów unijnego prawa pochodnego, bez potrzeby rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. Obecnie propozycje te są przedmiotem dyskusji w Radzie Europejskiej²⁹. Dalsze reformy, planowane po 2020 r., będą po części wymagały rewizji traktatów, względnie ich przeprowadzenia poprzez zawieranie kolejnych umów poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (tzw. metoda schengenśka).

Przeprowadzane i planowane reformy strefy euro zmieniają istotnie ustrój całej Unii Europejskiej, umacniając rolę instytucji unijnych oraz wprowadzając

26 Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

27 *Ibidem*, s. 31 (szczegółowo – s. 19 i nast.).

28 Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union, Brussels, 6 December 2017.

29 Zob. Dokument szczytu euro z 23 marca 2018 r. (Agenda przywódców. Unia Gospodarcza i Walutowa). Szczyt euro odbył się po zakończeniu spotkania Rady Europejskiej 22–23 III 2018 r.

mechanizmy tzw. nowego zarządzania³⁰. Zapowiadane od prawie dziesięciu lat prognozy rozpadu strefy euro się nie spełniają. Euro jest stabilną walutą w światowym wymiarze. Autorzy takich prognoz pomijają bardzo istotny czynnik, który doprowadził do ustanowienia strefy euro: jest ona, podobnie jak „konstrukcja europejska” również, a może przede wszystkim, projektem politycznym, nakierowanym na umocnienie wspólnej Europy w interesie jej państw. Ostatnie lata dowiodły siły determinacji państw, zwłaszcza najbardziej wydolnych (Niemiec i Francji), w utrzymaniu tego projektu jako „trzonu” post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jak już wspomniano, stopień zaawansowania reformy strefy euro i jej autonomizacja w ramach UE skłania do oceny, iż może to doprowadzić do istotnego zróżnicowania statusu państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. W tym miejscu należy powrócić do „oferty” Junckera, zgodnie z którą rozwiązaniem tego problemu byłoby przyłączenie się takich państw do strefy euro, prawdopodobnie kosztem pewnego „splaszczenia” planowanych reform. Istotą tej „oferty” jest więc to, że strefa euro pozostaje „trzonem” określającym kierunek ewolucji Unii Europejskiej. Natomiast stopniowe przystępowania pozostałych państw (przy wsparciu finansowych programów akcesyjnych) sprawi, że program reform strefy euro stanie się programem całej Unii i jej wszystkich państw członkowskich.

Po wszczęciu procedury Brexitu przez Zjednoczone Królestwo UE, spośród 27 państw członkowskich 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a 7 pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy traktatów do przystąpienia do strefy euro (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Pozostaje jeszcze jeden „niedopowiedziany”, lecz istotny element „oferty” Junckera: jaki będzie status państwa członkowskiego UE, które nie skorzysta z tej „oferty”, a więc ani nie przystąpi do strefy euro, ani nie ma takiego zamiaru?

Przestrzeżenie wspólnej aksjologii w tym praworządności

Wbrew czasami spotykanym poglądom, Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, „wspólnotą prawną”, której państwa członkowskie są połączone wspólną aksjologią. Katalog wspólnych wartości ujęty został – na mocy

30 Zob. F. Fabbrini (red.), *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2016.

traktatu z Lizbony – w obecnym art. 2 TUE³¹. Jego sednem jest praworządność, oparta na przestrzeganiu zasady państwa prawa (respektowanie podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowanie zasady legalności, pewności prawa i równości wobec prawa). Trybunał Sprawiedliwości wywodzi te zasady ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych wiążących te państwa (przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Od wejścia w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) charakter prawny ma również Karta Praw Podstawowych UE³².

Wymóg spełnienia tego katalogu był dotychczas widoczny głównie podczas procesu akcesyjnego. Rozpoczynając proces „dużego” rozszerzenia, ówczesne państwa członkowskie określiły w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które – m.in. w dziedzinie budowania trwałych instytucji gwarantujących demokrację w państwach aspirujących do członkostwa w Unii – stały się kryterium oceny podczas negocjacji akcesyjnych. W końcu lat 90. wprowadzono również do traktatów procedurę, która umożliwiałaby wszczęcie w stosunku do państwa członkowskiego postępowania, w przypadku gdyby w państwie takim podważano wspólne wartości Unii, zwłaszcza praworządność (obecny art. 7 TUE). W pewnym zakresie w przypadku takim możliwe jest wykorzystanie innych procedur określonych w traktatach: procedury wszczynanej w przypadku niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań wynikających z członkostwa w UE (obecny art. 258 TFUE) oraz procedury pytania prejudycjalnego sądu krajowego do Trybunału Sprawiedliwości (obecny art. 267 TFUE).

Co prawda w ostatnich kilkunastu latach było kilka przypadków, w których różne państwa członkowskie „wymieniane były w pobliżu art. 7 TUE” (co już samo w sobie stanowiło poważne ostrzeżenie) – w stosunku do Francji skutecznie krytykowano zamiar zbiorowych deportacji Sinti i Roma, pojawiały się zarzuty w stosunku do Bułgarii i Rumunii, niemniej jednak dopiero sytuacja wewnętrzna na Węgrzech oraz w Polsce (po objęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość) sprawiła, że realna stała się perspektywa uruchomienia procedury art. 7 TUE³³. Istotą problemu nie jest jednak wyłącznie sprawa

31 Zob. szerzej: J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.

32 S. de Vrie, U. Bernitz, S. Weatherill (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, Oxford–Portland, Oregon 2015.

33 *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE...*

uruchomienia tej procedury, lecz jej kontekst wyrażający się w narastających tendencjach populistycznych i nacjonalistycznych, zakładających odrzucenie modelu liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej³⁴.

Powracając do uwag zamieszczonych na wstępie, celowe jest sformułowanie kilku wniosków, które pozwolą na ocenę wagi problemu:

- W ostatnich latach ujawniło się znaczenie przestrzegania wspólnej aksjologii, zwłaszcza praworządności, jako jednej z podstawowych klamer spinających proces integracji europejskiej; obecnie nie można mieć wątpliwości, że przestrzeganie praworządności, w warunkach wewnętrznego zróżnicowania Unii, jest jedną z zasadniczych przesłanek przynależności do Unii Europejskiej.

- Praworządność jest bowiem immanentnie powiązana z liberalną demokracją, co z kolei jest główną przesłanką realizowanej obecnie reformy strefy euro, która może być legitymowana jedynie przez otwarte państwa praworządne; inaczej mówiąc – post-lizbońska Unia Europejska może być wspólnie budowana jedynie przez praworządne państwa demokratyczne odwołujące się do gospodarki rynkowej (niemniej przy respektowaniu tzw. społecznego wymiaru rynku wewnętrznego).

- Państwa, w których zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzonym jedynie we własne interesy i podporządkowującym tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, mają narastające trudności w partycypacji i zacieśnianiu integracji. Natomiast wraz z narastaniem takich tendencji będą się starały w coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji”, nie licząc się z kosztami politycznymi i ekonomicznymi.

Konkluzja wynikająca z tych wniosków jest następująca: przestrzeganie praworządności stanowi jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesilenia, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją, aż – jak już

34 W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 18/01, January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>, dostęp: 18.05.2018).

zaznaczono – do przerywania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnych nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

Refleksje końcowe

Jeżeli – w kontekście sformułowanych konkluzji – poddamy analizie politykę rządu PiS w sprawach Unii Europejskiej³⁵, to zwraca uwagę przede wszystkim brak spójnej „strategii europejskiej”. Na progu przejścia władzy przez PiS prezes Jarosław Kaczyński zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, który miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii, którzy postulowali ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie³⁶. Nic takiego się nie stało. Natomiast minister Jacek Czaputowicz stwierdził, iż „nie jesteśmy na etapie propozycji traktatu”³⁷. Zarazem podkreślił, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem, zasadza swój program na przeciwdziałaniu podziałowi Unii na wiele prędkości, utrzymaniu czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii.

Jeżeli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS ostatnich dwóch lat, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających konfliktów oraz niejasności³⁸. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (nie wspominając o wolicie w sprawie Zjednoczonego Królestwa), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Miedzymorze). Mogą one mieć istotne znaczenie jako „uzupełnianie” projektów unijnych, natomiast

35 Zob. również: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie...*

36 Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 3 i nast.

37 Wywiad z ministrem Jackiem Czaputowiczem, „Gazeta Wyborcza”, 23 III 2018.

38 A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Wzwarciu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefena Batorego, Warszawa 2017.

budowanie wokół nich koncepcji alternatywnych wobec Unii jest zupełnie nieracjonalne. Natomiast lista poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna wojna o Tuska, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka w Białowieży po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności.

Dwie kwestie mają zasadnicze znaczenie dla krytycznej analizy nastawienia rządu PiS do miejsca Polski w procesie integracji europejskiej.

Po pierwsze – stosunek do wejścia do strefy euro. Polska jest obecnie jedynym państwem w grupie objętej derogacją czasową, które nie tylko nie ma strategii wejścia do tej strefy, ale i jasno stwierdza, że takim członkostwem w wymiernym czasie nie jest zainteresowana. Bieżąca taktyka zasadza się chyba na tym, aby „obserwować” co dzieje się w strefie euro, przystępować ewentualnie do niektórych mechanizmów, niemniej przy generalnym założeniu, iż „jest tylko kwestią czasu, gdy strefa euro się rozpadnie”. Następstwem takiego podejścia będzie narastające wyłączenie się rządu PiS z kształtowania nowego ustroju post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Odrzucenie „oferty” Junckera będzie kosztowne, a skutki trudne do przewidzenia. Przystąpienie do strefy euro po 2025 r. będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych.

Po drugie – problemy związane z nieprzestrzeganiem praworządności stają się coraz bardziej „rozległe”. Organizacje międzynarodowe, w tym Unia Europejska, nie są oczywiście w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy. Natomiast Unia – jak było o tym wspomniane – będzie stać na straży przestrzegania praworządności jako kryterium członkostwa.

Procedura art. 7 TUE ma swoją specyfikę międzyrządową – jej istota polega nie tyle na dążeniu do nakładania sankcji, co na długotrwałym oddziaływaniu na państwo, w którym pojawiły się problemy z przestrzeganiem praworządności³⁹: przeciągający się „dialog” jest niemniej degradujący dla wiarygodności państwa. Natomiast „rozległość” mechanizmów unijnych obejmuje również postępowania na podstawie art. 258 TFUE (o naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów): większość z tych postępowań dotyczy konkretnych spraw, niemniej są też postępowania i wyroki Trybunału Sprawiedliwości wskazujące na istotne naruszenie praworządności: tak było

39 Zob.: przebieg dyskusji i wyniki Rady ds. Ogólnych w dniu 14 maja 2018 r. Council of the European Union. EN 8753/18 (OR. en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 25 PR CO 25. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING. 3615th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 May 2018.

np. w przypadku kazusu węgierskiego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12)⁴⁰, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek (podobny problem podniesiony został w skardze Komisji w sprawie – C-192/18 – w szczególności przeciwko Polsce); do takiej grupy należy niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, w którym stwierdzono, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000)⁴¹; jest to wyrok szczególnie niekorzystnie wpływający wizerunkowo, gdyż na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Na uwadze należy mieć również postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE. W marcu 2018 r. sąd irlandzki zwrócił się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości, jaki wpływ na wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania mają wątpliwości co do stanu praworządności w państwie, do którego nastąpić ma wydanie (mowa o Polsce)⁴². Jeżeli Trybunał potwierdzi możliwość przeprowadzania takiej weryfikacji, to będzie to miało wpływ na zakres współpracy transgranicznej sądów karnych, sądów cywilnych (uznawanie wyroków innych dokumentów), na zakres współdziałania policji i służb specjalnych. Zauważyć należy, że większość spraw „unijnych” rozstrzyganych jest przez sądy krajowe państw członkowskich, działających jako sądy unijne. Następstwa więc wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości mogą być bardzo poważne.

W końcu przestrzeganie praworządności pojawia się również w kontekście nowego budżetu Unii, jako postulat wprowadzenia zasady warunkowości, która może umożliwiać ograniczenie transferu unijnych pieniędzy do państwa członkowskiego, w którym narastają problemy w przestrzeganiu praworządności⁴³.

Konkludując, brak strategii wchodzenia do strefy euro skutkuje przede wszystkim postępującym osłabianiem roli w debacie o zasadniczym znaczeniu nad przyszłym kształtem „konstrukcji europejskiej”. Natomiast niepraworządność w państwie członkowskim skutkuje nie tylko degradacją polityczną takiego państwa i radykalnym osłabianiem jego roli w unijnym procesie decyzyjnym,

40 ELI:C:2012:687.

41 ELI:C:2018:255.

42 Zob. [2018] IEHC 153 THE HIGH COURT Record No: 2013 EXT 295. Request for Preliminary Ruling Pursuant to Article 267 TFEU dated the 23 r. day of March, 2018.

43 Zob. Discours du Président Jean-Claude Juncker à la plénière du Parlement européen sur le Cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Bruxelles, le 2 mai 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3649_fr.htm, dostęp: 14.05.2018).

lecz również postępującą marginalizacją w Unii. Niebezpieczeństwo „dwóch prędkości”, a nawet fragmentacji koncentruje się wokół tych dwóch kwestii.

Bibliografia

- A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Launching a European Debate*, Communication from the Commission, Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final.
- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016 (janbarcz.prv.pl).
- Barcz J., *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- Barcz J., *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.
- Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2017 (janbarcz.prv.pl).
- Barcz J., *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.
- Barcz J., Zawidzka-Łojek A. (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.
- Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości EU-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r.
- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Buras P., *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union, Brussels, 6 December 2017.
- Corrigendum oraz European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, Brussels, 12 Octobre 2013.
- Council of the European Union. EN 8753/18 (OR. en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 25 PR CO 25. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING. 3615th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 May 2018.
- Discours du Président Jean-Claude Juncker à la plénière du Parlement européen sur le Cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Bruxelles, le 2 mai 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3649_fr.htm).
- Fabbrini F. (red.), *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Giegerich Th., Schmitt D.C., Zeitzman S. (red.), *Flexibility in the UE and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Nomos, Baden-Baden 2017.
- IEHC 153 THE HIGH COURT Record No: 2013 EXT 295. Request for Preliminary Ruling Pursuant to Article 267 TFEU dated the 23 r. day of March, 2018.
- Joerges Ch., Gliniski C. (red.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford–Portland, Oregon 2014.

- Juncker J.-C. (oprac.), *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf.
- Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.
- Kranz J., *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).
- Nowak-Far A., *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.
- Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2.
- Prawda M., *Krajobraz po szoku*, w: J. Barcz i in. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.
- President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.
- Sadurski W., *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 18/01, January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).
- Świeboda P., *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019*, w: J. Barcz i in., *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.
- Tocci N., Faleg G., *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe, Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013.
- Vrie S. de, Bernitz U., Weatherill S. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, Oxford–Portland, Oregon 2015.
- Wilkin J. (red.), *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, Polska Akademia Nauk. Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.
- Wywiad z ministrem Jackiem Czaputowiczem, „Gazeta Wyborcza”, 23 III 2018.