Polska w Unii co innego mówi, a co innego robi. Retoryka PiS jest bardziej eurosceptyczna niż retoryka poprzednich rządów. Ale postępowanie prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych jest równie sprzeczne z ową retoryką.

Oni w Unii

Klaus Bachmann

Europejska armia podporządkowana przewodniczącemu Komisji? Energetyczne NATO? Czy polski rząd uważa traktat konstytucyjny za martwy, czy można go renegocjować? A jeśli tak, co należałoby tam zmienić? Pod rządami PiS Polska stała się wielką enigmą w polityce europejskiej. Raz po raz politycy PiS wyciągają nieprzemyślane pomysły niczym króliki z kapelusza, przyprawiając je szczyptą eurosceptycyzmu i narodową retoryką. Świadczy to albo o braku przygotowania i zaplecza eksperckiego, albo o tym, że przywódcy PiS zwykli swych doradców traktować równie nieufnie jak cały świat zewnętrzny.

Ale to jeszcze nie dowód, że minister Anna Fotyga, prezydent Lech Kaczyński czy jego brat są eurosceptyczni. Rządzą krajem, który ma pewne stałe, niezmienne, żelazne interesy. Brytyjscy przywódcy nie mogą z dnia na dzień zgłosić akcesu do strefy euro, do Schengen czy do Europejskiej Karty Społecznej, a francuski rząd nie może stać się nagle proamerykański – podobnie polski rząd nie może na dłuższą metę prowadzić polityki antyeuropejskiej lub eurosceptycznej. Może udawać, może mówić jedno i robić co innego. Tak też postępowały wszystkie ekipy ostatnich lat. Obecna koalicja niczym się nie wyróżnia.

Na co dzień polscy politycy – i to obojętnie czy z prawa, czy z lewa – obiecują bezwzględną walkę o interes narodowy, twarde, nieustępliwe negocjacje, obronę państwa narodowego i suwerenności, odrzucają ze wstrętem wszystko, co kojarzy się z federalizmem, wzmocnieniem instytucji ponadnarodowych czy oddaniem Wspólnocie pewnych kompetencji. Taka nieugięta postawa prowadzi do autoizolacji w Brukseli, wobec czego polscy ministrowie i dyplomaci walczą tam już nie o konkretne interesy, lecz by zachować twarz, o marginalne ustępstwa ze strony mniej rygorystycznych partnerów. A po powrocie do kraju opowiadają o bataliach, jakie stoczyli – co prawda zgodzili się na rozwiązania, które przed odlotem do Brukseli kategorycznie odrzucali, ale to, co przywożą, jest absolutnym zwycięstwem, wyjściem najlepszym z możliwych.

Te rozwiązania są prawie zawsze zgodne z potajemnym ponadpartyjnym konsensem, do którego żaden z jego kontynuatorów nie chce się publicznie przyznać. Konsensów pochodzi jeszcze z 2000 r., kiedy rząd Jerzego Buzka ustosunkował się do unijnej debaty nad kształtem traktatu nicejskiego. Wtedy eksperci w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w Pałacu Prezydenckim i Sejmie doszli do wniosku, że w interesie Polski leżą silne instytucje ponadnarodowe, z pomocą których słaba dyplomacja i niewydolna polska administracja mogłaby przynajmniej częściowo wyrównać przewagę wielkich i bardziej doświadczonych w sprawach unijnych krajów jak Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Potwierdzały to negocjacje akcesyjne: w wielu sprawach Komisja i Parlament Europejski okazały się sojusznikami krajów kandydujących, często przeciwko interesom dużych państw członkowskich. Unią rządzi się na dwa sposoby: metoda rządowa zakłada, że o wszystkim decydują szefowie rządów, a zgodnie z metodą wspólnotową, w procesie decyzyjnym prym wiodą instytucje unijne. Ten tryb nie oznacza jednak, że państwa tracą wpływ na ostateczny kształt decyzji (patrz ramka). Komisja i Parlament działają wówczas jak amortyzatory między interesami dużych i małych państw. Jeśli jednak jakiś kraj czuje się skrzywdzony, może odwołać się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W publicznych debatach metoda międzyrządowa kojarzy się z obroną suwerenności – tu każdy kraj zachowuje prawo weta. A wspólnotowe podejmowanie decyzji wiele osób utożsamia raczej z utratą niezależności, uważając, że to prosta droga do tego, by większość przegłosowywała jedno bądź kilka państw.

Wygląda na to, że ostatnio każdy kolejny polski rząd po cichu popiera w Brukseli metodę wspólnotową. A wracając do Warszawy, podkreśla swoje przywiązanie do metody międzyrządowej, opowiada się przeciw europejskiemu superpaństwu i przyrzeka, że narodowego weta nie odda za żadne skarby świata.

Jeszcze w 2000 r. rząd Jerzego Buzka opowiadał się przeciwko liberalizacji artykułów traktatów europejskich o tzw. wzmocnionej współpracy, która – według rządu – mogła doprowadzić do tworzenia zamkniętych kręgów w Unii bez Polski. Zgodził się wreszcie, kiedy Piętnastka wpisała je do traktatu nicejskiego. Sprzeciwiał się też tworzeniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, ponieważ wydawała się dublować NATO. Europejska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa powstała i funkcjonuje, a polscy politycy zrozumieli także, że dotyczy ona zadań, których NATO nie chce i nie może wykonać.

W 2004 r. premier Marek Belka wyruszył do Brukseli, by bronić Nicei – systemu ważenia głosów w Radzie UE, który daje Polsce pozycję podobną do wagi największych państw członkowskich. Belka negocjował, wetował i w końcu podpisał traktat konstytucyjny, ale systemu obliczania głosów nie zmienił ani o jotę. Jedyne ustępstwo, które uzyskał, to możliwość odwlekania decyzji – jeśli Polsce w tym celu uda się zmontować mniejszość blokującą.

Każdy rząd w ostatnich latach publicznie deklarował walkę do ostatniej kropli krwi o zachowanie suwerenności, a potem podpisywał się pod dokumentami przekazującymi kompetencje instytucjom unijnym. To, co podpisywał, okazywało się bardziej korzystne dla Polski niż to, czego obiecał bronić.

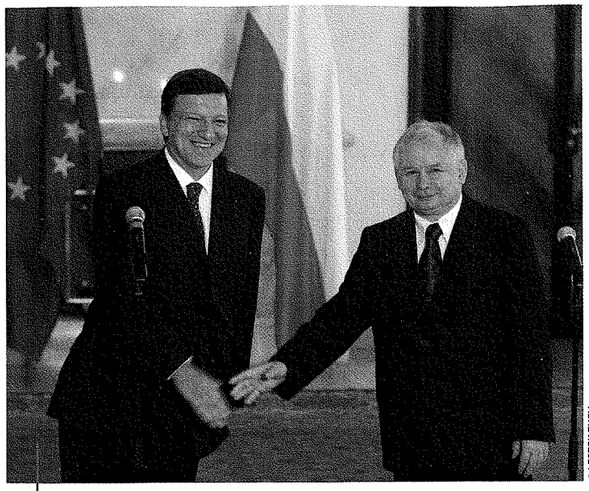
Czysto międzyrządowa Unia Europejska, w której decyzje zapadają w rokowaniach między rządami i gdzie Parlament, Komisja czy Trybunał nie mają nic do powiedzenia, byłaby katastrofą dla polskich interesów. W niej natychmiast odtworzyłby się koncert mocarstw, w niej biedniejsze państwa nie miałyby ani prawa do pomocy ze strony bogatszych, ani możliwości jej wyegzekwowania. W takiej Unii Polska nie mogłaby bezkarnie kupować F-16 za pieniądze, które dostała od Niemiec. Jest to możliwe jedynie we wspólnotowej Unii, gdzie instytucje ponadnarodowe odpowiadają za rozdział pieniędzy. W postulowanej przez PiS „Unii suwerennych państw" budżet służyłby jedynie do utrzymania wspólnej biurokracji – jak w przypadku wspólnoty państw Południowej Ameryki Mercosur czy Unii Afrykańskiej, gdzie nie ma płatników netto ani beneficjentów netto, ponieważ nie stworzono żadnych ponadnarodowych instytucji. W Unii międzyrządowej nie ma solidarności – każdy płaci za siebie i wspólny budżet finansuje tylko wspólnych urzędników.

© STANISŁAW CIOK

Klaus Bachmann jest wieloletnim korespondentem prasy niemieckiej i austriackiej w Polsce, obecnie profesorem politologii Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie. Wydał książkę „Polska kaczka w europejskim stawie. Polskie szanse i wyzwania po przystąpieniu do UE".

Tajemnicą polityków PiS pozostaje zatem to, dlaczego „Unia suwerennych narodów" miałaby być solidarna. W takiej Unii każdy sam płaci za swoją infrastrukturę – bogaty Luksemburg może na przykład zlikwidować swoją straż graniczną, bo jego granice chronią sąsiedzi. W ten sposób mało zasobna Polska z długą granicą na własny koszt chroni bogaty Luksemburg przed nielegalnymi imigrantami.

We wspólnotowej Unii bogatsze państwa dokonują wpłat do wspólnej kasy (według własnej zasobności) i stąd finansuje się solidarną ochronę granic, a instytucje ponadnarodowe chronią wszystkich przed „jazdą na gapę" i niedotrzymywaniem raz podjętych zobowiązań.



© LESZEK ZYCH

Szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i premier Jarosław Kaczyński

W kraju politycy prężą mięśnie przeciw unijnej biurokracji, **w Brukseli muskuły im wiotczeją.**

Wspólnotowa Unia leży jak najbardziej w polskim interesie również dlatego, że zgodnie z traktatami nicejskim i konstytucyjnym pozycja Polski w Radzie UE jest silniejsza niż jej potencjał gospodarczy i demograficzny. Ale Polska czerpie z tego korzyści tylko wtedy, gdy w ogóle dochodzi do głosowania. Jeśli w Radzie UE obowiązuje zasada jednomyślności, głos każdego kraju liczy się tak samo, każdy może wszystko zawetować. Proporcjonalna waga Polski ma znaczenie tylko tam, gdzie obowiązuje zasada kwalifikowanej większości. Im więcej jest w Unii obszarów, w których głosują ministrowie, tym większe są wpływy Polski. Dlatego Polska jest w historii integracji wyjątkiem: może łączyć atuty, jakie traktaty dają małym państwom, z atutami, jakimi cieszą się najwięksi. Ale taki model funkcjonuje tylko w Unii wspólnotowej.

Dlatego premier Belka w końcu podpisał traktat konstytucyjny, mimo że zapisów z Nicei nie obronił. W traktacie tym jest tak wiele z tajemnego polskiego konsensu europejskiego, że grzechem byłoby go odrzucić: zapisy o większej solidarności (na przykład dotyczące ochrony granic), więcej kompetencji dla Komisji i Parlamentu, częściej wspomina się o głosowaniu większościowym. Teraz dopiero politycy koalicji zaczynają odkrywać, że ich ideologiczne założenia nie pasują do realnych interesów kraju. Wiele z ich koncepcji nagle zaczyna nabierać sensu, jeśli się z nich zdejmuje narodową retorykę. Energetyczne NATO premiera Marcinkiewicza nie zadziała w sytuacji, w której w Radzie Paktu każde państwo może zablokować wetem uruchomienie mechanizmu pomocy w przypadku braku dostaw. Co na przykład Polska mogłaby zrobić, gdyby inni nie dotrzymywali obietnicy wyrównania braków energii? Inaczej to wygląda, kiedy za zarządzanie ryzykiem dostaw odpowiada UE na zasadach wspólnotowych: wtedy Komisja Europejska decyduje o uruchomieniu mechanizmu solidarności, a ci, którzy chcą go zablokować, muszą zbierać mniejszość blokującą. Dezerterom groziłby wtedy wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wysokie sankcje finansowe, do zawieszenia członkostwa i utraty pomocy finansowej włącznie.

Tak samo mogłaby funkcjonować europejska armia prezydenta Kaczyńskiego. Podporządkowanie jej przewodniczącemu Komisji jest równie bezsensowne jak dowództwu NATO, które już ma taką armię – przewodniczący Komisji nie ma do tego mandatu demokratycznego ani kompetencji.

Proponowane przez Kaczyńskiego wojsko to pomysł tak śmiały, że nawet w Konwencie, który opracowywał traktat konstytucyjny UE, nikt go nie zgłosił. Dotychczas państwa oddzielnie musiały decydować, czy ich żołnierze wezmą udział we wspólnych akcjach – a jeśli zgłaszają akces, każdy kraj oddelegowuje swych członków do dowództwa. W terenie nie działa żadna europejska armia, lecz narodowe jednostki z narodowymi dowódcami. Inaczej grozi nam powtórka ze Srebrenicy, gdzie francuski generał odmówił holenderskim żołnierzom wsparcia powietrznego NATO, a ci, pozbawieni ciężkiego uzbrojenia, poddali się Serbom.

Jest na to sposób: stworzyć należy tak głębokie wspólnotowe struktury dowódcze, by nikt nie był już w stanie oddzielić swoich żołnierzy od innych. Ale to z kolei wymagałoby uwspólnotowienia dotychczas międzyrządowej polityki obronnej Unii i oddania Parlamentowi Europejskiemu demokratycznej kontroli nad nią.

Ale PiS zaczyna odkrywać, że interesy kraju polegają na czymś innym niż to, co jego politycy mówią publicznie. Dlatego nawet eurosceptyczny rząd premiera Marcinkiewicza w końcu zgodził się, aby to Komisja zarządzała wspólnym ryzykiem energetycznym. Jego następca nie wycofał się z tego, a koalicja zaczyna się zachowywać podobnie jak poprzednicy: w Polsce politycy obiecują walkę do ostatniej kropli krwi, w domu są eurosceptykami, a w Brukseli – federalistami. Mogą się tak zachowywać, dopóki obserwatorzy, dziennikarze i opozycja bardziej będą zwracać uwagę na to, co politycy mówią, niż na to, co rzeczywiście robią. ■

Jak decyduje Unia?

Unia Europejska korzysta z dwóch metod: wspólnotowej i międzyrządowej. Według pierwszej, odnoszącej się przede wszystkim do przepisów o wspólnym rynku, decyzja „uciera się" za pośrednictwem unijnych instytucji – projekt zgłasza Komisja, a Parlament nad nią głosuje. Obowiązuje większość kwalifikowana, nikt nie ma prawa weta, a cały proces przebiega pod kontrolą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Decyzje podejmują solidarnie wszystkie państwa.

Metoda międzyrządowa to nic innego jak bezpośrednie decydowanie przez rządy państw członkowskich z zachowaniem indywidualnego prawa weta i bez udziału instytucji unijnych. Zasady takie stosuje się w dziedzinie polityki zagranicznej, wewnętrznej i sprawiedliwości. Jeżeli duży zgłasza weto, projekt upada. Mały, jeżeli wetuje, popada w izolację i wisi nad nim groźba, że reszta uzgodni wszystko we własnym gronie poza unijnymi ramami.

„Wspólne polityki", oparte na zasadzie międzyrządowej, są finansowane z budżetów państw członkowskich, podczas gdy wydatki uzgodnione na zasadzie wspólnotowej obciążają budżet UE.