



Debata

w sprawie zmian traktatów
Unii Europejskiej
w państwach Europy Środkowej

REDAKCJA

Andrzej Dumala, Beata Surmacz

Debata

w sprawie zmian traktatów
Unii Europejskiej
w państwach Europy Środkowej



Debata



Lublin 2024

Instytut
Europy Środkowej 

w sprawie zmian traktatów Unii Europejskiej w państwach Europy Środkowej

REDAKCJA

Andrzej Dumala, Beata Surmacz

ZESPÓŁ AUTORSKI

Spasimir Domaradzki
Anna Jagiełło-Szostak
Szczepan Czarnecki
Damian Szacawa
Aleksandra Kuczyńska-Zonik
Andrzej Dumala
Piotr Oleksy
Łukasz Lewkowicz
Konrad Pawłowski
Aleksandra Poznar





Spis treści

- 6** Wstęp
- 10** Tezy
- 14** Kontekst(y) zmian traktatowych



30 Bułgaria



42 Chorwacja



52 Republika Czeska



62 Estonia



72 Litwa



84 Łotwa



92 Polska



108 Rumunia



116 Słowacja



128 Słowenia



146 Węgry



Wstęp



Od zakończenia prac „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” w 2022 r. trwają dyskusje na temat reform instytucjonalnych Unii Europejskiej i jej przyszłego funkcjonowania przede wszystkim w kontekście potencjalnego rozszerzenia. 22 listopada 2023 r. Parlament Europejski przyjął raport dotyczący propozycji zmian w traktatach UE, obejmujących między innymi: zniesienie zasady jednomyślności w głosowaniu w Radzie Unii Europejskiej w obszarach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony; wydłużenie listy kompetencji dzielonych między państwa członkowskie a UE (w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa, obronności, zdrowia publicznego i leśnictwa); ustanowienie wyłącznych kompetencji UE w sprawach związanych ze środowiskiem i bioróżnorodnością oraz w negocjacjach dotyczących globalnego ocieplenia; zaostrożenie przepisów związanych z praworządnością; wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego. Raport zawiera łącznie 267 poprawek. Za rezolucją wzywającą do zmiany traktatów opowiedziało się 291 europosłów, 274 zagłosowało przeciwko, zaś 44 wstrzymało się od głosu.

Proponowane zmiany, a szczególnie likwidacja prawa weta w Radzie Unii Europejskiej, wzbudziły obawy w państwach członkowskich, zwłaszcza tych z Europy Środkowej. Istnieje obawa, że małe i średnie państwa mogą stracić wpływ na decyzje UE, a wprowadzenie głosowania większościowego może doprowadzić do zdominowania decyzji podejmowanych w ramach WPZiB przez największe państwa członkowskie UE.

Celem prezentowanego przez Instytut Europy Środkowej raportu jest analiza debaty w państwach Europy Środkowej, dotyczącej proponowanych zmian traktatów UE. Raport otwiera przedstawienie kontekstu proponowanych obecnie zmian traktatowych w wymiarze zarówno międzynarodowym, jak i wewnątrzunijnym, w tym przede wszystkim związanym z procedurą uruchamiania i wprowadzania zmian traktatowych. W dalszej części raportu analizie poddano debatę w 11 państwach, które uzyskały członkostwo w UE w ramach kolejnych etapów rozszerzenia w: 2004 r. (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), 2007 r. (Bułgaria, Rumunia) i 2013 r. (Chorwacja). W każdym z przypadków zaprezentowane zostały: 1) kontekst polityczny i społeczny debaty; 2) stanowisko rządu w sprawie

reformy UE; 3) stanowisko opozycji; 4) stan debaty publicznej na temat zmian traktatów UE (opinie think tanków i ekspertów).

Zachęcając czytelnika do zapoznania się z raportem przygotowanym przez Instytut Europy Środkowej, warto podkreślić jego wartość nie tylko poznawczą, ale również eksplanacyjną oraz osadzenie analizy w kontekście politycznym i społecznym każdego państwa. Chociaż debata wywołana raportem Parlamentu Europejskiego na temat zmian traktatowych nieco ucichła po pierwszej fali emocji, nie zwalnia to ani decydentów, ani analityków od bieżącego monitorowania sytuacji, analizowania argumentów państw członkowskich, a przede wszystkim rzetelnego przygotowania się do negocjacji w tej kwestii.

Andrzej Dumała, Beata Surmacz



Tezy



- Analizowane w raporcie państwa Europy Środkowej nie są w tym momencie zwolennikami otwierania procesu zmian traktatów Unii Europejskiej. Jak się wydaje, dostrzegają potrzebę zmian w funkcjonowaniu UE, ale są sceptyczne i ostrożne co do pogłębiania integracji w jej ramach. Spośród 11 państw, aż 9 (Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Słowenia) podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, sformułowane 9 maja 2022 r. w postaci tzw. *non-paper* wobec rezultatów „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” (CoFE), w którym wyraziły sprzeciw wobec nieprzemysłanych i przedwczesnych prób uruchamiania procedury zmian traktatów UE. Państwa te obecnie nie stymulują i nie angażują się w dyskusję europejską na temat reformy UE.
- Debaty wewnętrzne w sprawie reform UE trudno uznać za rozwinięte i pogłębione, mają też niską dynamikę. Wyraźnie odzwierciedlają tradycyjne, główne linie głębokich podziałów ideologicznych i politycznych w sprawie integracji europejskiej. Temat reform UE, jeżeli już się pojawia, jest często wykorzystywany instrumentalnie do walki z przeciwnikami politycznymi. Nawet partie określane mianem proeuropejskich zauważają, że aktualnie prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensusu wśród państw członkowskich w tej sprawie jest niewielkie. Wydaje się, że dominuje przekonanie, iż prawdziwa międzyrządowa debata na temat kierunku i zakresu reformy UE dopiero się rozpocznie, a ewentualne zmiany w funkcjonowaniu UE nie nastąpią szybko.
- W debatach kwestia reformowania traktatów UE jest powiązana z kontynuacją procesu rozszerzania UE. Ogólnej zgodzie na akcesję nowych państw (z wyjątkiem niechętnego stanowiska Węgier wobec członkostwa Ukrainy) oraz wynikającej z tego konieczności dostosowań instytucji i polityk UE towarzyszy obawa, że proces uzgadniania reformy traktatów może spowolnić rozszerzenie. Sprowadza się to do stwierdzenia, że „rozszerzenie nie może stać się zakładnikiem kwestii instytucjonalnych”. W związku z tym partie opowiadają się

za dokonywaniem koniecznych dostosowań w ramach istniejących traktatów UE.

- Głównym punktem zainteresowania państw Europy Środkowej i powodem sprzeciwu są propozycje odejścia od jednomyślności w decyzjach Rady na rzecz kwalifikowanej większości głosów (zwłaszcza w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – WPZiB). Państwa te obawiają się, że takie zmiany ograniczą ich wpływ na decyzje UE. Jednocześnie część partii politycznych w tych państwach dostrzega konieczność zwiększenia efektywności UE w dziedzinie WPZiB w oparciu o obowiązujące traktaty. W znacznej mierze wynika to z sytuacji geopolitycznej po agresji Rosji na Ukrainę oraz prorosyjskiej polityki Węgier.



Andrzej Dumala

Kontekst(y) zmian traktatowych




Zmiany traktatów Wspólnot/Unii Europejskiej (UE) zawsze odbywały się w warunkach szczególnego splotu wydarzeń w środowisku wewnętrznym i międzynarodowym organizacji. Syntetycznie rzecz ujmując, brak możliwości lub poważne trudności w znalezieniu przez państwa członkowskie rozwiązań problemów i utrzymaniu równowagi politycznej organizacji na gruncie istniejących traktatów zmuszały do szukania rozwiązania w ich zmianie.

Faktem jest, że w ostatnich dwóch dekadach UE została silnie skonfrontowana z nowymi uwarunkowaniami: kryzysem finansowym strefy euro, kryzysem migracyjnym, pandemią COVID-19, kryzysem kosztów funkcjonowania, kryzysem klimatycznym, agresją Rosji na Ukrainę, nasilającą się rywalizacją geopolityczną, dezinformacją oraz strategią rozszerzenia UE. Należy zatem zadać pytanie, czy obecnie mamy do czynienia z takim splotem czynników, który uzasadnia rozpoczęcie reform traktatów. Odpowiedź jest złożona – wiele przemawia za reformami, jednak na ten moment wyraźnie brakuje dostatecznie silnej woli politycznej państw członkowskich, aby rozpocząć taki proces. Można przy tej okazji poczynić kilka, istotnych dla tej oceny, ogólnych spostrzeżeń. Po pierwsze, obowiązujące traktaty: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu UE (TFUE) są kompromisem między dawnymi regulacjami a niedoszłym do skutku traktatem ustanawiającym konstytucję dla Europy, który miał być pewnego rodzaju zwieńczeniem procesów integracyjnych, choć bez przesądzenia o finalnym efekcie procesu integracji. W rezultacie UE jest organizacją szczególnego rodzaju, swoistą hybrydą z wyraźnie przesuniętym punktem ciężkości w stronę organizacji federalnej. Po drugie, w UE dostrzegalne jest napięcie między zwolennikami pogłębiania integracji a tymi, którzy chcą widzieć w UE formę organizacji międzynarodowej, w której zachowane są pryncypia suwerenności państw członkowskich. Skutkiem tego są różnorodne pomysły na przyszłość UE, co tylko potwierdza, że obecna postać UE nie satysfakcjonuje wielu stron. Dla zwolenników dalszej integracji jest ona tworem niedokończonym, natomiast dla obrońców suwerenności państwowej stanowi twór niebezpieczny. Opisane napięcie często sprowadza się do klasycznego sporu: federalna Unia Europejska *versus* konfederalna

Europa Ojczyzn. Po trzecie, UE funkcjonuje w coraz bardziej dynamicznym środowisku międzynarodowym, co zmusza ją do stałej adaptacji do zjawisk i procesów, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na nią i jej państwa członkowskie. Po czwarte, dotychczasowe reformy traktatów odbywały się poprzez ograniczone, pragmatyczne zmiany, co zyskało nawet nazwę „pełzającej integracji”, zmieniającej UE stale, choć niekoniecznie w pełni zamierzony sposób. W tym procesie ważną rolę odegrał także Trybunał Sprawiedliwości i jego orzecznictwo interpretujące przyjęte rozwiązania traktatowe i legislacyjne.

Wydaje się, że bezpośrednią przyczyną nasilenia się w ostatnich kilkunastu miesiącach debaty politycznej w sprawie reformy traktatów stanowiących podstawę UE stały się wcześniejsze prace i ostateczne uchwalenie 22 listopada 2023 r. przez Parlament Europejski (PE) rezolucji dotyczącej propozycji zmian traktatów. Należy jednak zauważyć, że jest to kolejna odsłona stałej dyskusji o zmianach traktatowych – ponieważ, podobnie jak w przeszłości, zaraz po wejściu w życie kolejnego traktatu rewizyjnego rozpoczynał się nowy etap dyskusji nad następną reformą. Można to zaobserwować także po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (1 grudnia 2009 r.). Od tego czasu UE stale zmaga się z bezprecedensowymi wyzwaniami i licznymi kryzysami. Nie bez znaczenia są też konkluzje zakończonej w 2022 r. „Konferencji w sprawie przyszłości Europy”. Wypracowane w jej toku propozycje (49) i środki (326) nakierowane na reformę UE istotnie wpłynęły na bieżącą debatę i propozycje PE.

Wojna w Ukrainie znacząco zmieniła sytuację geopolityczną w Europie, zwiększając skalę wyzwań wobec UE w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), przede wszystkim w zakresie podniesienia efektywności procesu decyzyjnego, zwłaszcza że polityka ta ma nadal charakter międzyrządowy i decyzje w jej ramach są podejmowane praktycznie jednogłośnie. Duże wyzwanie stanowi również planowany proces rozszerzenia UE. Do grupy sześciu państw Bałkanów Zachodnich dołączyły kolejne trzy państwa: Ukraina, Mołdawia i Gruzja. Jeżeli UE rozszerzy się do 36 państw członkowskich, konieczne będzie rozważenie



kwestii jej ewentualnego zreformowania, aby zachować efektywność systemu instytucjonalnego UE.

17

Nie można też ignorować narastającej siły ugrupowań antyunijnych, eurosceptycznych, nacjonalistycznych i populistycznych w państwach członkowskich UE. Choć przejście władzy w UE przez skrajną prawicę jest mało prawdopodobne, to wystarczy, że siły te znajdą się w rządach kilku państw członkowskich, aby zatrzymać lub znacznie utrudnić dalszą integrację UE. Obecny przykład Węgier jest już wystarczającym ostrzeżeniem. Dodatkowe potencjalne ryzyka związane są z wynikami zbliżających się wyborów w USA i możliwym powrotem do władzy radykalnego republikanina Donalda Trumpa. Europa może wtedy stracić najważniejszego sojusznika we wspieraniu Ukrainy, odstraszeniu Rosji oraz w kwestiach handlowych.

1. Procedury zmiany traktatowej

Kolejnym istotnym elementem kontekstu debaty są obowiązujące mechanizmy zmiany traktatów i funkcjonowania UE. Należy podkreślić, że możliwość zmiany traktatów TUE i TFUE ma zasadnicze znaczenie dla UE, pozwala bowiem przystosować ramy ustawodawcze i polityczne organizacji do wyzwań, z którymi musi się mierzyć.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego możliwe jest stosowanie na mocy art. 48 TUE zwykłej lub uproszczonej procedury zmiany traktatów. Państwa członkowskie UE, bez względu na zastosowaną procedurę, muszą przyjąć zmiany zapisów danego traktatu jednomyślnie.

Procedura zwykła zmiany ma zastosowanie do najistotniejszych modyfikacji wprowadzanych do traktatów, takich jak rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji UE. Przebiega ona w następujących krokach: 1) rząd każdego państwa członkowskiego, PE lub Komisja Europejska (KE) mogą przedkładać Radzie UE propozycje zmiany traktatów; 2) propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym; 3) jeżeli Rada Europejska podejmie decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian, jej przewodniczący zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw

członkowskich, PE i KE. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich (IGC); 4) następnie przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konferencję przedstawicieli państw członkowskich, która ma na celu przyjęcie, w drodze konsensusu, proponowanych zmian w traktatach. Zmiany wchodzi w życie wyłącznie po ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Rada Europejska, za zgodą PE, może także zdecydować o niezwoływaniu konwentu, jeśli proponowane zmiany mają niewielkie znaczenie.

Traktat lizboński wprowadził też procedurę uproszczoną dla zmiany wewnętrznych polityk i działań UE (część III TFUE). Celem jest ułatwienie dalszej integracji europejskiej w tych obszarach. Ta procedura pozwala na niezwoływanie konwentu i konferencji przedstawicieli państw członkowskich, jednak przy jej zastosowaniu nie mogą być rozszerzane kompetencje UE. Zmiany traktatów dokonane w ramach tej procedury obowiązują wyłącznie po ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Drugi rodzaj uproszczonej procedury zmiany stanowią tzw. klauzule pomostowe. Ogólna klauzula pomostowa (art. 48 ust. 7 TUE) dotyczy dwóch przypadków: 1) jeżeli TFUE lub tytuł V TUE przewidują, że Rada podejmuje decyzje jednomyślnie, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną. Ta możliwość nie obejmuje jednak decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne; 2) jeżeli TFUE przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może wydać decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. W obu tych przypadkach Rada Europejska podejmuje decyzję jednomyślnie po uzyskaniu zgody PE. Każdy parlament narodowy ma również prawo sprzeciwu i może zablokować stosowanie ogólnej klauzuli pomostowej. Ponadto w traktatach przewidzianych jest, poza klauzulami ogólnymi (art. 48 ust. 7 TUE), aż sześć klauzul szczególnych, które modyfikują sposób podejmowania decyzji w następujących obszarach: WPZiB (art. 31 ust. 3 TUE); prawo rodzinne mające skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE); polityka społeczna (art. 153 ust. 2 TFUE); polityka



w dziedzinie środowiska (art. 192 ust. 2 TFUE); wspólne zasoby finansowe (art. 312 ust. 2 TFUE) oraz wzmocniona współpraca (art. 333 TFUE).

Inną drogą prowadzącą do zmiany traktatów jest klauzula elastyczności (art. 352 TFUE). Klauzula ta rozszerza uprawnienia UE w sytuacjach, gdy dany środek wydaje się niezbędny do osiągnięcia jednego z celów traktatów i gdy traktaty nie przewidują niezbędnych uprawnień. Środki, których podstawą jest ten artykuł, są uchwalane przez Radę, działającą jednomyślnie na wniosek KE i po uzyskaniu zgody PE. Ważne jest, że nie mogą one prowadzić do harmonizacji przepisów państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację.

Nie można zapominać, że traktat akcesyjny nowego państwa członkowskiego również może dokonywać rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Dotychczas stosowano tę procedurę jedynie w przypadku niezbędnych dostosowań traktatów, obawiając się, że kontrowersyjne reformy instytucjonalne mogłyby zablokować proces ratyfikacyjny traktatu akcesyjnego.

Ostatecznie państwa członkowskie, aby rozwiązać problem, mogą sięgnąć po tzw. metodę schengenką, polegającą na zawarciu umowy międzynarodowej poza systemem instytucjonalno-prawnym UE.

2. Nowa faza dyskusji o zmianach traktatów UE

W okresie ostatnich kilkunastu miesięcy można było zaobserwować nasilenie się dyskusji, działań i analiz dotyczących zmian traktatów UE. Podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w Granadzie 6 października 2023 r. liderzy uzgodnili we wspólnej deklaracji, że w związku z przyszłym rozszerzeniem „Unia musi przeprowadzić niezbędne prace i reformy wewnętrzne”. Rewizja procedur decyzyjnych była też jednym z głównych wątków dyskusji na temat przyszłości Europy podczas posiedzeń Rady ds. Ogólnych (General Affairs Council, GAC) w dniach 24 października, 15 listopada i 12 grudnia 2023 r. Kwestie związane z przyszłością Europy dominowały również na nieformalnym posiedzeniu Rady GAC w Murcji w dniach 27-28 września 2023 r. Dotychczasowe

dyskusje pokazały istotne rozbieżności między stanowiskami państw członkowskich, w kontekście zarówno czasu rozpoczęcia, tempa, jak i formuły zmian traktatów. Szczególną uwagę skupiono na zasadności zastosowania procedur pomostowych oraz na nowych obszarach, które mogłyby zostać objęte głosowaniem kwalifikowaną większością głosów w Radzie. Podczas prezydencji Hiszpanii, 22 listopada 2023 r. PE przyjął rezolucję na temat zmian traktatów, przekazując ją do dalszego procedowania Radzie. W grudniu 2023 r. wniosek PE Rada przekazała Radzie Europejskiej, która nie podjęła jeszcze decyzji w tej sprawie.

Można się spodziewać, że dyskusja w sprawie reformy traktatów UE będzie trwała jeszcze wiele lat. Ostateczny efekt musi być przyjęty w drodze konsensusu przez wszystkie państwa członkowskie – co nigdy nie jest łatwe.

Obecna faza debaty jest silnie naznaczona przez dynamikę zmian w sytuacji geopolitycznej w Europie i na świecie. W obliczu rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie i wobec rosnącego zagrożenia ze strony Rosji dla pokoju i stabilności w Europie aktywna polityka rozszerzenia nadal jest dla UE bardzo silnym narzędziem politycznym, służącym ochronie i wspieraniu pokoju, bezpieczeństwa, stabilności, współpracy i wartości demokratycznych na kontynencie europejskim. Warto przy tym zauważyć, że rozszerzenie UE nie wymaga obecnie zawarcia nowego traktatu rewizyjnego, może być ono przeprowadzone w ramach istniejących traktatów. Ponadto rozszerzenie jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów polityki zagranicznej UE, a także jedną z najbardziej udanych strategii UE, służących pobudzaniu niezbędnych reform zarówno w samej UE, jak i państwach kandydujących.

W toczącej się debacie szybko ujawniły się tradycyjne stanowiska. Środowiska pronijne pozytywnie przyjęły propozycje zawarte w rezolucji PE, choć jednocześnie zwróciły uwagę, że zostały one przedłożone przedwcześnie, bez odpowiedniego przygotowania. Dowodem na to ma być fakt przyjęcia rezolucji PE niewielką większością głosów (291 za, 274 przeciw, 44 wstrzymujących się). Natomiast środowiska antyunijne, populistyczne i eurosceptyczne w Europie wykorzystały rezolucję PE jako pretekst do ostrej krytyki UE.

Nawet powierzchowna analiza stanowisk państw członkowskich UE prowadzi do wniosku, że do połowy 2024 r. brakuje odpowiedniej większości państw UE, aby rozpocząć proces prowadzący do poważnych zmian traktatów UE. W większości państw UE obecnie przeważają opinie o mniejszych reformach, które mogłyby zostać wprowadzone przy wykorzystaniu mechanizmów pomostowych.

Co istotne, harmonogram przyjmowania zmian w traktatach może się wydłużyć. Od stycznia 2024 r. prezydencję Rady objęła Belgia, przychylna reformom, której przedstawiciele zadeklarowali, że będą starali się podtrzymać temat reformy UE poprzez opracowanie harmonogramów prac grup dyskusyjnych i zadaniowych, jednak plan jest bardzo skromny. Od lipca 2024 r. przewodnictwo przejmą Węgry, nieprzychylnie zmianom traktatów. Z kolei w styczniu 2025 r. prezydencję obejmie Polska, również wyrażająca negatywne stanowisko w sprawie przeprowadzania w obecnej sytuacji reform traktatów. Trzeba też pamiętać o wyborach do PE w czerwcu 2024 r. Nowy skład tej instytucji, który będzie uczestniczył w kolejnych etapach procedury, może nie zgadzać się w pełni z propozycjami ustępującego PE.

Rada Europejska w konkluzjach z 14-15 grudnia 2023 r. i 21-22 marca 2024 r. potwierdziła, że „zajmie się reformami wewnętrznymi na najbliższych posiedzeniach z myślą o przyjęciu do lata 2024 r. konkluzji w sprawie planu działania dotyczącego przyszłych prac”. Na szczycie marcowym podsumowała ona przygotowania do rozszerzenia i reform wewnętrznych, podkreślając, że „prace w obu tych aspektach muszą przebiegać równoległe, tak by zapewnić gotowość – w momencie akcesji – zarówno przyszłych państw członkowskich, jak i UE”. Takie też konkluzje przyjęła Rada Europejska 27 czerwca 2024 r.

Stan i ramy obecnej fazy debaty nad zmianami traktatowymi w największym stopniu wyznacza rezolucja PE z 22 listopada 2023 r.¹ Oprócz tego

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).

w debacie funkcjonuje wiele różnych raportów i opracowań dotyczących kwestii szczegółowych. Szczególnie często wspomniany jest „Raport Dwanaściorga”² z 18 września 2023 r., który powstał na zamówienie rządów Francji i Niemiec, z zastrzeżeniem, że nie jest oficjalnym stanowiskiem obu państw. Raport ekspertów z Francji i Niemiec jest szeroko prezentowany i stanowi podstawę wielu eksperckich dyskusji. Podkreśla on dominującą rolę Niemiec i Francji w debacie. Niemcy skupiają się przede wszystkim na kwestii wzmocnienia WPZiB. Natomiast Francja popiera te starania, usiłując jednocześnie skierować dyskusję na promowaną od lat własną koncepcję „Europy wielu prędkości” i zacieśniania integracji w węższym kręgu państw członkowskich. Raport ten, oprócz proponowania różnych scenariuszy zmian traktatowych, wyszczególnia też obszary, gdzie zmiany traktatów nie są absolutnie konieczne. Innym interesującym opracowaniem jest raport „Gotowi na 35”, przygotowany przez szwedzki instytut SIEPS. Raport koncentruje się na zmianach, które według autorów są niezbędne, aby UE mogła rozszerzyć się nawet do 35 państw członkowskich.

Praktycznie w każdym państwie członkowskim funkcjonują analizy dotyczące przyszłości UE i ewentualnych reform, jednak ich wnioski nie znajdują jeszcze widocznego potwierdzenia w publicznie prezentowanych opiniach rządowych. Zgłaszane w tych opracowaniach propozycje zmian są bardzo zróżnicowane pod względem tematyki i zakresu. Można jednak zauważyć pewne elementy wspólne. Po pierwsze, duże znaczenie mają rozważania o zastosowaniu klauzul pomostowych. Niemcy i Francja opowiadają się za zastosowaniem klauzuli pomostowej w kontekście rezygnacji z prawa weta w polityce zagranicznej UE (w praktyce chodzi o sankcje, wspólne deklaracje i nominacje, ale nie o kwestie strategiczne) oraz polityce podatkowej (chodzi o VAT). Po drugie, przeciwnicy zmian obawiają się, że w przyszłości może dojść do prób powiązania rozszerzenia UE z jej

² Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Paris – Berlin – 18 September 2023, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.



reformami ustrojowymi w jednym pakiecie negocjacyjnym. Obecnie prawie dwie trzecie państw UE odrzuca nawet możliwość rezygnacji z weta w kwestiach zagranicznych.

Obecnie na forum Rady UE i Rady Europejskiej jest relatywnie niewiele dyskusji w sprawie zmian traktatów. Warto jednak przypomnieć, że już 9 maja 2022 r. rządy 13 państw UE (Bułgarii, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Danii, Estonii, Finlandii, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowenii i Szwecji) wyraziły sprzeciw wobec zmian traktatów. We wspólnym oświadczeniu przedstawicieli tych państw zaznaczono: „Jakkolwiek na tym etapie nie wykluczamy żadnej opcji, nie popieramy nieprzemyślanych i przedwczesnych prób rozpoczęcia procesu zmian traktatów. Pociągnęłoby to za sobą poważne ryzyko odciążenia energii politycznej od ważnych zadań polegających na znalezieniu rozwiązań problemów, na które nasi obywatele oczekują odpowiedzi, oraz radzenia sobie z pilnymi wyzwaniem geopolitycznymi, przed którymi stoi Europa”.

3. Uruchomiona procedura

Rezolucja PE z 22 listopada 2023 r. po raz pierwszy uruchomiła art. 48 TUE z inicjatywy PE. Rada UE, która obradowała 18 grudnia 2023 r. w formacie ministrów środowiska, podjęła formalną decyzję o przekazaniu do Rady Europejskiej propozycji PE w sprawie reformy traktatowej UE. Zgodnie z przyjętą procedurą, parlamenty państw członkowskich zostały oficjalnie poinformowane o tych propozycjach reform³. Decyzję Rady UE przyjęto bez żadnej dyskusji. Należy jednak zaznaczyć, że Polska w pisemnym oświadczeniu dołączonym do protokołu obrad sprzeciwiła się rozpoczynaniu rewizji traktatów „w obecnym kontekście geopolitycznym”. W trakcie rozmów przygotowawczych w ramach COREPER Polska

³ Komunikat Rady Unii Europejskiej: Propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące zmiany Traktatów – Powiadomienie skierowane do parlamentów narodowych (CM 5781/23).

jako jedyna sprzeciwiała się podejmowaniu wspomnianej decyzji przez Radę UE, jednak hiszpańska prezydencja – powołując się na opinię służb prawnych – wyjaśniła, że jedyną rolą Rady UE jest przedłożenie propozycji PE Radzie Europejskiej. Odrzucono argumenty Polski, że Rada UE powinna najpierw przeanalizować propozycje PE. Należy przy tym zauważyć, że Rada Europejska ma pełną swobodę co do tego, czy i kiedy rozpatrzy propozycje PE dotyczące reform traktatowych. Jednakże skala zmian proponowanych obecnie przez PE jest tak duża, że jeśli Rada Europejska w ogóle podejmie decyzję o rozpatrywaniu tych propozycji reform, to pominięcie konwentu wydaje się mało prawdopodobne.

W Radzie Europejskiej obecnie brakuje gotowości do zwoływania konwentu. Równocześnie wiele państw członkowskich podkreśla, że w ramach rozszerzenia potrzebna jest pewna reforma ustrojowa UE, choć znacznie skromniejsza od postulatów PE. W konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2023 r. zapisano między innymi: „Kraje aspirujące do członkostwa muszą zintensyfikować swe wysiłki reformatorskie [...]. Równoległe Unia musi położyć niezbędne podwaliny wewnętrzne i przeprowadzić reformy, określając długoterminowe ambicje Unii i sposoby ich osiągnięcia. A także zająć się kluczowymi kwestiami związanymi z jej priorytetami i politykami publicznymi, jak również z jej zdolnością do działania”.

PE zaproponował znaczące, choć nadal odległe od modelu „europejskiego superpaństwa”, zacieśnienie integracji poprzez poważne wzmocnienie swojej roli, rozszerzenie uprawnień UE oraz radykalne ograniczenie reguły głosowania jednomyślnego w Radzie UE.

Dodatkowo PE wzmocnił swoje stanowisko, przyjmując 30 stycznia 2024 r. sprawozdanie dotyczące pogłębienia integracji w perspektywie przyszłego rozszerzenia (2023/2114(INI)). PE uznał, że istotne reformy poprzedzające rozszerzenie są niezbędne do zagwarantowania sprawnego funkcjonowania UE, jej zdolności do przyjmowania nowych członków i promowania ich udanej integracji, a także do odpowiedniego reagowania na liczne wyzwania. Zasugerował również, że klauzule pomostowe mogą być stosowane natychmiast w celu przejścia od wymogu jednomyślności do większości kwalifikowanej w różnych obszarach polityki.

PE w swojej rezolucji z listopada 2023 r. zaproponował aż 245 poprawek do traktatów UE (TUE i TFUE) i Karty praw podstawowych UE (zob. Załącznik III do rezolucji). Szczegółowa prezentacja tych poprawek byłaby zbyt obszerna, ale warto wskazać chociaż kilka kluczowych obszarów zmian, które potencjalnie mogą wzbudzić największe kontrowersje podczas negocjacji między państwami członkowskim.

Główne zmiany traktatowe, zapisane w dokumencie PE, obejmują: rezygnację z zasady jednomyślności w głosowaniach w Radzie UE w 65 obszarach; przeniesienie kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom UE, m.in. poprzez utworzenie dwóch nowych kompetencji wyłącznych UE: w zakresie ochrony środowiska oraz bioróżnorodności; znaczne rozszerzenie kompetencji współdzielonych, które obejmowałyby siedem nowych obszarów: politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, ochronę granic, zdrowie publiczne, obronę cywilną, przemysł i edukację.

KE, początkowo mniej aktywna w kwestiach zmian traktatowych, obecnie zajęła bardziej zdecydowane stanowisko, co prawdopodobnie wynika z perspektywy kandydowania Ursuli von der Leyen na drugą kadencję na stanowisku przewodniczącej KE. W swoim przemówieniu o stanie UE, wygłoszonym 13 września 2023 r., Ursula von der Leyen ogłosiła serię „przeглядów polityki przed rozszerzeniem”, aby ocenić niezbędne dostosowania dla powiększonej UE. Podkreśliła też potrzebę ponownego przemyślenia funkcjonowania instytucji, w tym PE i KE, a także omówienia kwestii budżetowych i zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa w zmieniającym się środowisku globalnym.

20 marca 2024 r. KE przedstawiła komunikat⁴ zarysowujący plan reform i zapowiadający przeglądy polityk unijnych w celu przygotowania UE do kolejnego rozszerzenia. Komunikat ma charakter ogólny i zawiera propozycję, skierowaną do PE i państw członkowskich, mającą na celu

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie reform i przeglądów polityki przed rozszerzeniem, Bruksela, 20.3.2024 COM (2024) 146 final.

wyznaczenie ram unijnej dyskusji o dalszych losach polityki rozszerzenia i reformy wewnętrznej UE w kontekście trwających prac nad nową „Agendą strategiczną na lata 2024-2029”. Konkretnie rekomendacje dotyczące reform w UE mają zostać przedstawione po przeprowadzeniu przeglądu jej polityk oraz opublikowaniu dwóch raportów na temat przyszłości wspólnego rynku (raport E. Letty) i europejskiej konkurencyjności (raport M. Draghiego). Koncentracja KE na istniejących zapisach traktatowych, jako podstawie usprawnienia instytucji UE, może świadczyć o porzuceniu pomysłu rewizji unijnych traktatów w krótkiej i średniej perspektywie. Badanie KE ma być ukończone w pierwszej połowie 2025 r. KE koncentruje się na istniejących zapisach traktatowych jako podstawie ewentualnych reform instytucjonalnych UE, co może świadczyć o krótko- i średnioterminowym odsunięciu pomysłu rewizji unijnych traktatów. Można odnieść wrażenie, że stanowisko KE jest wewnętrznie sprzeczne, ponieważ postuluje ona dokonanie szybkich reform instytucjonalnych i poszczególnych polityk UE pod kątem przyszłego rozszerzenia, a jednocześnie samą kwestię przyjęcia nowych członków odsuwa na bliżej nieokreśloną przyszłość, co najmniej po 2029 r.

Państwa członkowskie w ewentualnych negocjacjach dotyczących zmian traktatów UE będą musiały odnieść się do wszystkich podnoszonych kwestii. Stopień ich zainteresowania poszczególnymi sprawami jest jednak różny, co sprawia, że w ich wewnętrznych debatach i stanowiskach akcenty są rozłożone w różny sposób. Można jednak założyć, że kilka spraw jest traktowanych priorytetowo w grupie państw członkowskich i państw kandydujących z Europy Środkowej. Do tych kwestii można zaliczyć:

- umocnienie mechanizmów służących reagowaniu na naruszenie praworządności,
- reformę zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie,
- zakres rozszerzenia kompetencji UE.

W kontekście pierwszej kwestii, problemy z przestrzeganiem wspólnych wartości UE (art. 2 TUE) w Polsce i na Węgrzech sprawiły, że pojawiły się propozycje reform obejmujące wprowadzenie mechanizmu warunkowości do postanowień traktatowych. W tym przypadku proponuje się przede

wszystkim: podejmowanie decyzji przez Radę UE, względnie Radę Europejską, większością kwalifikowaną, a nie – odpowiednio – większością czterech piątych, względnie jednomyślnie; określenie terminów (na sześć miesięcy) podjęcia decyzji; istotne umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości UE (decydowałby on na podstawie skargi Rady UE w sprawie „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE); katalog wyraźnie wymienionych sankcji, obejmujący również zawieszenie płatności z budżetu UE oraz zawieszenie prawa do sprawowania prezydencji w Radzie, obok już istniejącego zawieszenia udziału w procesie decyzyjnym.

W odniesieniu do drugiej kwestii, zawsze dwa obszary okazują się bardzo trudne w negocjacjach: pierwszy to sprecyzowanie kryteriów podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz tzw. mniejszości blokującej; drugi to określenie, w których obszarach regulowanych traktatami formuła większości kwalifikowanej ma być stosowana. Zauważalne jest, że wiele propozycji, zwłaszcza w rezolucji PE, ma na celu wprowadzenie większości kwalifikowanej w tak istotnych obszarach, jak WPZiB i WPBiO, w procedurze art. 7 TUE, w procedurze pomostowej art. 48 TUE ust. 7, w procedurze ustanowienia wzmocnionej współpracy (art. 329 TFUE) oraz w procedurze klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE).

W odniesieniu do trzeciej kwestii, istotne jest określenie nowych obszarów wyłącznych i dzielonych kompetencji UE. W rezolucji PE proponuje się rozszerzenie katalogu (art. 3 ust. 2 TFUE) obszarów kompetencji wyłącznych UE na środowisko, różnorodność biologiczną oraz zawieranie umów międzynarodowych dotyczących globalnych zmian klimatycznych. Ponadto proponuje się objęcie kompetencjami dzielonymi: polityki zdrowia publicznego oraz ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności w odniesieniu do transgranicznych zagrożeń dla zdrowia; ochrony ludności; przemysłu; edukacji, w szczególności w odniesieniu do kwestii transgranicznych, takich jak wzajemne uznawanie stopni naukowych, ocen, kompetencji i kwalifikacji. Propozycje PE podkreślają również potrzebę dalszych dyskusji nad objęciem kompetencjami dzielonymi takich dziedzin, jak: energetyka, sprawy zagraniczne, zewnętrzne bezpieczeństwo

i obronność, polityka dotycząca ochrony granic zewnętrznych UE i infrastruktury transgranicznej.

Jak się wydaje, rację ma prof. Jan Barcz, który podsumowując swoją analizę sytuacji i propozycji reform⁵, stwierdza, że skala wyzwań związanych z niezbędną reformą UE jest olbrzymia i uregulowanie w jednym traktacie rewizyjnym wszystkich problemów raczej nie jest realne. W obecnej kondycji UE wzrasta znaczenie „kreatywnej elastyczności”, czyli maksymalnego wykorzystania procedur ustanowionych na mocy Traktatu z Lizbony. Umożliwiają one zarówno podniesienie elastyczności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie stanowienia większością kwalifikowaną w Radzie UE, jak i rozwiązanie najpilniejszych problemów instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem UE. Takie podejście umożliwi stopniowe wprowadzanie reform, a jednocześnie ograniczy niebezpieczeństwo spowolnienia procesu rozszerzenia UE. Ponadto pomoże określić gotowość państw członkowskich do uzgodnienia reformy systemu instytucjonalnego i decyzyjnego UE oraz zmniejszy niebezpieczeństwo odrzucenia kompleksowego traktatu rewizyjnego.

⁵ J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 1/2024 (styczeń 2024), s. 4-16.



Spasimir Domaradzki

Bułgaria



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

W Bułgarii praktycznie brak jest dyskusji na temat zmian w traktatach europejskich. Kolejne bułgarskie rządy w ciągu ostatnich dwóch lat zajmują stanowisko zachowawcze, posługując się ogólnikową retoryką i unikając jednoznacznych ocen dotyczących propozycji zmian pojawiających się na forum Unii Europejskiej (UE). Również w debacie publicznej trudno dostrzec głębszą analizę czy debatę na temat wyzwań, przed którymi stoi UE, oraz kierunku, w jakim powinien zmierzać proces integracji europejskiej. Nieliczne refleksje i komentarze na temat reformy UE w bułgarskich mediach są w dużym stopniu uzależnione od ideologicznego punktu widzenia wydawców lub bezkrytycznie powielają argumenty z zagranicznych mediów.

Brak debaty o reformie UE czy zmianach w traktatach wynika m.in. z pasywnej postawy władz bułgarskich, które od czasu kolejnych rządów Bojko Borisowa (od 2009 r.) unikają angażowania się w polityczno-ustrojowe dyskusje na temat rozwoju procesu integracji europejskiej. Celem Borisowa było bowiem znalezienie się w gronie decydentów utożsamianych ze stabilnością i należących do głównego nurtu integracji, konsekwentnie wspierających dominujące stanowisko o konieczności stopniowego pogłębiania procesu integracji. Nie wynikało to jednak z ideowego przekonania, lecz z koniunkturalnych korzyści dla samego Borisowa, który dążył do zbudowania swojego wizerunku jako bezproblemowego i przewidywalnego europejskiego polityka.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

W ciągu ostatnich czterech lat bułgarską scenę polityczną charakteryzuje kryzys, który rozpoczął się od społecznych protestów w 2020 r. przeciwko premierowi Bojko Borisowowi i sposobowi sprawowania władzy przez jego ugrupowanie Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (*Граждани за европейско развитие на България*, GERB), określanego mianem „państwa porwanego”. Od kwietnia 2021 r. wybory parlamentarne zorganizowano już pięć razy, a kolejne odbędą się w czerwcu 2024 r. wraz

z wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE). Istotą kryzysu politycznego jest brak możliwości utworzenia trwałej większości parlamentarnej, zdolnej do przeprowadzenia głębokich reform wewnętrznych, które spełniłyby żądania z protestów z 2020 r., dotyczące niezależnego sądownictwa, odpolitycznienia prokuratury i skutecznej walki z korupcją.

Główne tematy w bułgarskiej debacie politycznej koncentrują się wokół kwestii wewnętrznych, takich jak niezbędne reformy wymiaru sprawiedliwości, niskie dochody obywateli oraz walka z korupcją, a w kontekście UE dyskusja dotyczy przede wszystkim przystąpienia do strefy euro oraz strefy Schengen. Do lipca 2022 r. ważnym tematem było również weto nałożone przez bułgarskie władze na rozpoczęcie negocjacji członkowskich UE z Macedonią Północną z powodu nierozwiązanych kwestii historycznych i tożsamościowych we wzajemnych stosunkach. W czerwcu 2022 r. bułgarskie władze zaakceptowały tzw. francuską propozycję, co doprowadziło do zniesienia weta i zwołania we wrześniu 2022 r. pierwszej konferencji międzyrządowej między UE a Macedonią Północną. Po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę punktem spornym w bułgarskiej polityce stał się stosunek bułgarskich władz do wojny. W trakcie trwającego kryzysu politycznego dodatkowym problemem natury instytucjonalnej stała się dominująca rola prezydenta w bułgarskiej polityce. Zgodnie z art. 99 ust. 5 bułgarskiej konstytucji prezydent był zobligowany do powołania kolejnych rządów tymczasowych, których zadaniem było zarządzanie państwem oraz zapewnienie sprawnego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych. W kontekście politycznego klinczu rządy tymczasowe sprawowały władzę przez większość czasu w latach 2021-2023. Na ich czele stali premierzy asygnowani przez prezydenta Rumena Radewa. W tym okresie realizowano polityczną wizję prezydenta, którą można określić jako umiarkowanie prorosyjską, choć konstruktywną w kontekście stanowisk UE oraz NATO wobec wojny w Ukrainie.

Niespodziewany wzrost poparcia dla prezydenta przyczynił się do zbliżenia głównych rywali politycznych, partii GERB oraz koalicji Kontynuujemy Zmianę – Demokratyczna Bułgaria (*Продължаваме промяната – Демократична България*, KZ-DB), który nastąpił po przedterminowych wyborach parlamentarnych z 2 kwietnia 2023 r. Te proeuropejskie

ugrupowania utworzyły rząd rotacyjny na czele z premierem Nikołajem Denkowem, funkcjonujący od czerwca 2023 r. do marca 2024 r. Dopiero w okresie sprawowania władzy przez rząd Denkova udało się powrócić do realizacji priorytetów polityki zagranicznej, takich jak pełnoprawne członkostwo Bułgarii w strefie Schengen, dołączenie do strefy euro oraz przystąpienie do OECD. Nie wspomniano natomiast o jakichkolwiek reformach czy przyszłości UE.

Według danych Eurobarometru z 2023 r. ponad połowa bułgarskich respondentów ma pozytywny stosunek do UE, co stanowi najniższy wynik wśród państw członkowskich. Kolejne 30% respondentów zajmuje neutralne stanowisko wobec UE, a 19% ankietowanych ma negatywny stosunek do UE¹. Z kolei wyniki bułgarskiego ośrodka badań opinii publicznej Alpha Research pokazują, że społeczne poparcie dla UE wynosi ok. 60%. Jedynie 12% respondentów pozytywnie ocenia sposób rządzenia w UE, 39% ocenia go negatywnie, a 42% uważa sposób zarządzania UE za „poniekąd” akceptowalny². Pytanie o stosunek do unijnych polityk i tematów diskutowanych na forum UE pokazuje, że Bułgarzy najbardziej pozytywnie oceniają możliwość składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (84%), swobodę przepływu osób (81%), budowę europejskiego systemu bezpieczeństwa (68%), wpływ funduszy unijnych (53%) oraz rozszerzenie strefy euro i strefy Schengen (51%). Większość ankietowanych krytycznie ocenia jednak realizację unijnych polityk w zakresie migracji spoza UE (49%), Zielonego Ładu (42%) oraz polityki rolnej (55%). Negatywny stosunek do kwestii wzrostu kompetencji UE kosztem państw narodowych wyraziło aż 77% ankietowanych. Z kolei 70% ankietowanych krytycznie ocenia mechanizm solidarnej relokacji uchodźców³.

¹ European Union, Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023, Country Factsheets in English: Bulgaria, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>.

² *Обществени оценки към основни политики на ЕС и ранни електорални нагласи за евровота*, Alpha Research, март 2024, <https://alpharesearch.bg/post/1020-obshtestveni-ocenki-kum-osnovni-politiki-na-es-i-ranni-elektoralni-naglasia-za-evrovota.html>.

³ Tamże.

Jednocześnie badania Eurobarometru z kwietnia 2024 r. wskazują, że w kontekście zbliżających się wyborów do PE, 60% Bułgarów nie wyraża zainteresowania tymi wyborami⁴. Według Bułgarów tematami priorytetowymi powinny być walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (48%), wzmacnianie gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy (40%), a także wsparcie dla zdrowia publicznego (34%). Kwestia przyszłości UE została wskazana jako ważna przez co czwartego ankietowanego⁵. Również analiza przeprowadzona przez ośrodek badań opinii publicznej Trend, zlecona przez posła do PE, Sergeja Staniszeva, wskazuje, że walka z ubóstwem (62%) i tworzenie nowych miejsc pracy (48%) są priorytetami dla respondentów⁶.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Rząd Nikołaja Denkowa wprowadził zmiany do bułgarskiej konstytucji dotyczące wymiaru sprawiedliwości oraz ograniczające kompetencje prezydenta w odniesieniu do powoływania rządów tymczasowych. Ponadto Bułgaria rozpoczęła szeroko zakrojoną modernizację swoich sił zbrojnych oraz wzmocniła wsparcie dla Ukrainy. 31 marca 2024 r. Bułgaria została przyjęta do strefy Schengen w niepełnym wymiarze⁷.

Potencjalna reforma UE nie należy do dominujących tematów w bułgarskiej debacie publicznej. Co więcej, na podstawie publicznych wypowiedzi bułgarskich polityków, a w szczególności premiera Denkowa oraz byłej wicepremier i minister spraw zagranicznych Marii Gabriel, można

⁴ „Евробарометър“: 60% от българите не искат да гласуват на евроизборите, bTV, 17.04.2024, <https://btvnovinite.bg/bulgaria/evrobarometar-60-ot-balgarite-ne-iskat-da-glasuvat-na-evroizborite.html>.

⁵ Тамже.

⁶ Нагласи на българите спрямо политиките на ЕС в навечерието на изборите за Европейски парламент (април 2024), Trend, <https://rctrend.bg/project/нагласи-на-българите-спрямо-политики/>.

⁷ 31 marca 2024 r. Bułgaria i Rumunia dotoczyły do powietrznej i morskiej strefy Schengen, ale nadal pozostają poza jej lądowym wymiarem.

odnieść wrażenie, że brak wyartykułowanego stanowiska jest zabiegiem taktycznym. Jedynym dokumentem określającym sceptyczne stanowisko bułgarskiego rządu wobec ewentualnych zmian w traktatach unijnych jest *non-paper*, przedstawiony dziennikarzom w Brukseli przy okazji oficjalnego zakończenia „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” w dniu 9 maja 2022 r.⁸ W dokumencie, podpisanym również przez Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Łotwę, Litwę, Malte, Słowenię i Szwecję, wyrażono krytyczny stosunek do „nieprzemyślanych i przedwczesnych prób rozpoczęcia procesu zmierzającego do zmiany traktatów”⁹.

Nieliczne bułgarskie teksty na temat reform sprowadzają się do przedstawienia propozycji zawartych w raporcie *Żeglowanie po pełnym morzu: reformowanie i rozszerzenie UE w XXI wieku*¹⁰. Chociaż ten raport ma na celu przede wszystkim zainicjowanie dyskusji na temat możliwości zmian instytucjonalnych w UE, to przedstawiciele głównych ugrupowań proeuropejskich, tj. GERB oraz KZ-DB, nie odnieśli się do niego. Brak jest również jednoznacznych komentarzy ze strony premiera Nikołaja Denkowa (KZ-DB) oraz minister spraw zagranicznych Marii Gabriel (GERB).

Nie oznacza to jednak, że bułgarskie władze nie uczestniczą aktywnie w oficjalnych spotkaniach, na których omawiana jest kwestia przyszłej reformy UE. Tylko w listopadzie 2023 r. premier Denkow wziął udział m.in. w zorganizowanym w Danii spotkaniu na temat „Agendy strategicznej Unii Europejskiej”, w którym uczestniczyli przywódcy innych państw oraz przewodniczący Rady Europejskiej, Charles Michel, a także w spotkaniu „Wiedeński dialog na rzecz przyszłości”. 17 października 2023 r., podczas

⁸ *A third of EU countries oppose changing bloc's treaties*, Euractiv.eu, 09.05.2022, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/a-third-of-eu-countries-oppose-changing-blocs-treaties/>.

⁹ Tamże.

¹⁰ *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the franco-german working group on the EU institutional reform, Institute Jacques Delors, 18.09.2023, <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.

corocznego spotkania biznesu z rządem w Sofii, na podstawie założeń raportu *Żeglowanie po pełnym morzu: reformowanie i rozszerzenie UE w XXI wieku* do minister spraw zagranicznych Marii Gabriel skierowano bezpośrednio pytanie na temat bułgarskiego stanowiska wobec przyszłości UE. W odpowiedzi minister Gabriel podkreśliła konieczność przystąpienia Bułgarii do strefy Schengen oraz strefy euro, argumentując, że osiągnięcie tych celów przyczyni się do wzmocnienia pozycji państwa w UE. Ponadto w ogólny sposób wskazała na potrzebę podjęcia szerszej dyskusji w Bułgarii na temat przyszłości UE oraz jej polityk, nie odnosząc się jednak do konkretnych wizji czy interpretacji procesów zachodzących w Europie, ani też do propozycji związanych z reformą UE. Gabriel stwierdziła natomiast, że dzięki aktywnemu uczestnictwu Bułgarii w procesach decyzyjnych na forum UE państwo nic nie straci, lecz wzmocni swoją suwerenność. Według Gabriel w kwestii członkostwa w strefie Schengen i strefie euro należałoby przeprowadzić kampanię informacyjną, która przekonałaby obywateli do wspólnej waluty.

To właśnie w kręgu mediów sceptycznych wobec procesu integracji oraz w otoczeniu prezydenta Rumena Radewa można zauważyć krytyczne oceny ostatnich koncepcji dotyczących pogłębiania integracji. 13 października 2023 r. prezydent Radew podczas spotkania z przedstawicielami misji dyplomatycznych w Bułgarii stwierdził: „potrzebujemy Unii skutecznej, która będzie w stanie udowodnić, że może szybko rozwiązać swoje problemy wewnętrzne oraz na swoich granicach”. Wypowiedź prezydenta należy jednak rozpatrywać w kategoriach priorytetów członkostwa w strefie Schengen i strefie euro, a nie jako poparcie dla koncepcji reformy samej UE. Tymczasem otoczenie prezydenta zajmuje bardziej asertywne stanowisko, podkreślając suwerenność Bułgarii i równouprawnienie państw członkowskich. W związku z tym można wnioskować, że dla prezydenta utrata prawa weta w decyzjach Rady UE i Rady Europejskiej jest niepożądana, gdyż naruszyłaby zasadę równości państw w procesie integracji.

Podczas wizyty roboczej na Węgrzech wiceprezydent Ilijana Jotowa podkreślała konieczność debaty na temat „Jakiej Europy chcemy?”, argumentując, że obawy dotyczące podwójnych standardów UE oraz rozwoju



„Europy kilku prędkości” mogą wpłynąć na wzrost eurosceptycyzmu w społeczeństwach europejskich¹¹. Prezydent Radew podziela również pogląd, że do kwestii związanych z przyszłością procesu integracji należy dodać problem kryzysu demograficznego w UE.

37

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Reformy instytucjonalne UE nie cieszą się dużym zainteresowaniem w bułgarskiej debacie społecznej. Również bułgarscy politycy rzadko poruszają tę kwestię w swoich publicznych wypowiedziach.

Jednak w kontekście destabilizacji bułgarskiej sceny politycznej, gdzie podział na partie rządzące i opozycję ciągle jest niejasny, można wyodrębnić np. trzecie co do wielkości ugrupowanie w bułgarskim parlamencie – Odrodzenie (*Възраждане*), które otwarcie manifestuje sceptycyzm wobec poszczególnych polityk UE. Odrodzenie sprzeciwia się wprowadzeniu euro i opowiada się za ograniczeniem roli Komisji Europejskiej, którą oskarża o nadużywanie swojej pozycji i stosowanie regulacyjnego terroru. W Bułgarii istnieją również marginalne ugrupowania opowiadające się za wyjściem z UE.

Interesująca jest także postawa Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (*Българска социалистическа партия*, BSP), która na forum PE należy do frakcji Socjalistów i Demokratów (S&D). Kristian Vigenin, lider listy BSP w wyborach do PE, w wywiadzie dla bułgarskiej telewizji podkreślił, że jego ugrupowanie opowiada się za reformą UE, tak aby „Unia była dla ludzi, a nie dla brukselskich biurokratów i lobbystów”. Według niego istnieje potrzeba renegocjacji Zielonego Ładu, obrony zasady jednomyślności oraz dążenia

¹¹ Вицепрезидентът Йотова разговаря в Будапеща с председателя на унгарския парламент, www.president.bg, 19.10.2023, <https://www.president.bg/news7447/vitse-prezidentat-yotova-razgovarya-v-budapeshta-s-predsdatelya-na-ungarskiya-parlament.html?lang=bg&skipMobile=1>.

do utworzenia unijnej agencji sztucznej inteligencji w Sofii¹². Podobną postawę prezentuje również partia Jest Taki Naród (*Има такъв народ*, JTN).

Na brak konsekwentnie realizowanego stanowiska w sprawie reformy UE mogą wskazywać również głosy bułgarskich posłów do PE. W głosowaniu nad rezolucją PE z 22 listopada 2023 r. w kwestii zmian traktatowych, obejmujących m.in. zastąpienie zasady jednomyślności zasadą głosowania większością kwalifikowaną w niektórych obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE¹³, większość bułgarskich eurodeputowanych zagłosowała za jej przyjęciem – 6 głosów, 4 było przeciw, 3 wstrzymało się od głosu, a 4 nie brało udziału w głosowaniu¹⁴. Największą jednogłośnieścią wykazali się posłowie z partii Ruch na rzecz Praw i Wolności (*Движение за права и свободи*, DPS), którzy jednoznacznie poparli rezolucję, oraz z Wewnętrznej Macedońskiej Rewolucyjnej Organizacji (*Вътрешна Македонска Революционна Организация*, VMRO) – głosujący przeciwko niej.

¹² Кристиан Вигенин: *Влизаме в предизборната кампания с вдигнато чело*, Денят започва, БНТ, 08.05.2024, <https://bnt.bg/news/kristian-vigenin-vlizame-v-predizbornata-kampaniya-s-vdignato-chelo-v367033-328695news.html>.

¹³ Parlament Europejski przyjął rezolucję w kwestii zmian traktatowych w głosowaniu (291 głosami za, przy 274 głosach przeciw i 44 wstrzymujących się), European Parliament, *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, 2022/2051(INL)-22/11/2023*, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1767191&t=e&l=en>.

¹⁴ Dla porównania, za przyjęciem rezolucji głosowało 9 europosłów z Polski, przeciw – 38, zaś 4 wstrzymało się od głosu, jeden poseł nie wziął udziału w głosowaniu. Jeśli 62,5% słoweńskich europosłów poparło projekt rezolucji wskazującej na potrzebę rozważenia zmian w traktatach, to w przypadku polskich europarlamentarzystów za jej przyjęciem zagłosowało jedynie 17,6%, zaś 74,5% – *de facto* ponad cztery razy więcej – wyraziło sprzeciw. Zob. *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, HowTheyVote.eu, 22.11.2023, <https://howtheyvote.eu/votes/160487>.

Tab. 1. Bułgarscy europosłowie wobec propozycji zmian traktatowych: głosowanie w Parlamencie Europejskim dnia 22 listopada 2023 r.

Europoseł	Partia/ profil polityczny	Grupa polityczna w Parlamencie Europejskim	Głos za/przeciw/ wstrzymał się wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego
Asim Edemov	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Wstrzymał się
Alexander Yordanov	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Przeciw
Atidzhe Alieva-Veli	DPS	Grupa Odnówmy Europę	Za
Angel Dzhambazki	VMRO	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Przeciw
Ivo Hristov	BSP	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Przeciw
Radan Kanev	Demokraci dla Silnej Bułgarii (DSB)	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Nie głosował
Andrey Kovachev	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Wstrzymał się
Ilhan Kyuchyuk	DPS	Grupa Odnówmy Europę	Za
Andrey Novakov	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Wstrzymał się
Eva Maydell	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Za
Iskra Mikhaylova	DPS	Grupa Odnówmy Europę	Za
Tsvetelina Penkova	BSP	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Za
Emil Radev	GERB	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Nie głosował

Europoseł	Partia/ profil polityczny	Grupa polityczna w Parlamencie Europejskim	Głos za/przeciw/ wstrzymał się wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego
Andrey Slabakov	VMRO	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Przeciw
Sergei Stanishev	BSP	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Nie głosował
Petar Vitanov	BSP	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Nie głosował
Elena Yoncheva	BSP	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Za

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

W mediach często można natknąć się na krótkie komentarze i wzmianki na temat dyskusji dotyczącej reformy na poziomie UE. Zazwyczaj są one jednak syntetyczne i ograniczają się do rozważań na temat odejścia od zasady jednomyślności w decyzjach Rady UE i Rady Europejskiej. Co więcej, te komentarze są pisane najczęściej z perspektywy biernego obserwatora i nie zawierają analizy potencjalnych skutków zmian dla pozycji i interesów Bułgarii w UE.

Media, które podejmują temat reform, często odnoszą się do propozycji zmian w sposób opisowy, unikając głębszej refleksji nad ich implikacjami dla Bułgarii. Wśród nielicznych głosów ekspertów o proeuropejskich poglądach wybrzmiewa świadomość konieczności wprowadzenia instytucjonalnych zmian przed kolejnym rozszerzeniem UE. Choć w przekazie medialnym pojawiają się wątpliwości co do możliwości wprowadzenia zmian traktatowych z powodu braku woli wśród państw unijnych, istnieje jednak zrozumienie, że ci, którzy są zainteresowani pogłębieniem procesu integracji, powinni mieć możliwość przeprowadzenia tych zmian.

Na łamach lewicowej gazety „Дума” (Słowo) wyrażono również obawy mniejszych państw unijnych, że w kontekście proponowanych reform może dojść do pozbawienia ich suwerenności, ponieważ państwa



o większym znaczeniu będą mogły narzucać swoje decyzje niezależnie od poparcia lub braku zgody mniejszych państw.

41

Dołączenie Bułgarii do grona państw stanowiących trzon integracji w UE jest uznawane za pożądane, jednak nie można zapominać o istnieniu w Bułgarii ośrodków, które mogłyby się sprzeciwić takiej propozycji. Istnieje przekonanie, że dyskusja na temat przyszłości UE już się toczy, a Bułgaria musi zająć wyraźniejsze stanowisko w tej sprawie.

Podsumowanie

- Bułgaria nie ma jednoznacznego stanowiska w kwestii reformy UE.
- Prezydent Rumen Radew i jego otoczenie są sceptyczni co do propozycji reform i zmiany zasady jednomyślności.
- Rząd Nikołaja Denkowa oraz główne partie w parlamencie nie wyraziły jasno swoich stanowisk, podobnie jak tymczasowy rząd Dimitara Gławczewa.
- Partie proeuropejskie (GERB, KZ-DB, DPS) dążą do bardziej koncyliacyjnego podejścia, z naciskiem na dołączenie do strefy Schengen i strefy euro.
- BSP, mimo przynależności do rodzinnej politycznej Socjalistów i Demokratów, zajmuje bardziej wstrzemięźliwe stanowisko wobec integracji w UE.

Bułgaria nie planuje przewodzić debacie na temat reformy UE, koncentrując się na osiągnięciu pełnego członkostwa w strefach euro i Schengen.



Anna Jagiełło- Szostak

Chorwacja



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

Obecnie (2023-2024) debata w Chorwacji w sprawie zmian traktatów Unii Europejskiej (UE) jest mało widoczna w przestrzeni publicznej. Swoje stanowiska przedstawiły główne siły polityczne (rząd i opozycja), ale stanowisko władz Chorwacji wydaje się niejednoznaczne. Z jednej strony, rząd w Zagrzebiu sprzeciwia się zmianom faworyzującym m.in. Francję i Niemcy. Z drugiej strony, nie jest wykluczona zmiana stanowiska Chorwacji, jeżeli dojdzie do pewnych „modyfikacji” w proponowanych reformach. Brak jednomyślności ujawnił się chociażby 22 listopada 2023 r. podczas głosowania w Parlamencie Europejskim (PE) nad sprawozdaniem w sprawie rekomendacji dotyczących zmian w traktatach unijnych. Sytuacja pokazała, że chorwaccy europarlamentarzyści są podzieleni w tej sprawie.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Na kontekst społeczno-polityczny debaty o UE w Chorwacji wpływają m.in. toczące się kampanie przedwyborcze oraz kulminacja wyborów krajowych w 2024 r. W kwietniu 2024 r. odbyły się wybory do jednoizbowego parlamentu Chorwacji (Saboru), w czerwcu do PE, a pod koniec roku można spodziewać się wyborów prezydenckich. Na scenie politycznej Chorwacji dominują dwa ugrupowania polityczne: centroprawicowa Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (*Hrvatska demokratska zajednica*, HDZ) z Andrejem Plenkovićem, jej liderem i jednocześnie premierem Chorwacji, oraz centrolewicowa Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (*Socijaldemokratska partija Hrvatske*, SDP), z której wywodzi się Zoran Milanović, prezydent Chorwacji.

Dominująca przez ostatnie dwadzieścia sześć lat HDZ w 151-osobowym parlamencie zdobyła obecnie 61 mandatów, a SDP 42 miejsca¹, co oznacza,

¹ Pozostałe ugrupowania posiadające przedstawicieli w parlamencie to: koalicja wyborcza prawicowo-narodowego Ruchu Ojczyźnianego (*Domovinski pokret*, DP) – 14 mandatów, koalicja na czele z konserwatywną partią Most (*Most*) – 11, Platforma Polityczna Može-

że HDZ nie będzie rządzić samodzielnie i niezbędne będzie utworzenie koalicji. Zwycięstwo HDZ w wyborach oznacza utrzymanie proeuropejskiego kursu Chorwacji. Jednak nadchodzące rozmowy koalicyjne oraz okres do momentu wyborów prezydenckich mogą przynieść polityczną niestabilność.

Zarówno premier Andrej Plenković, jak i prezydent Zoran Milanović sprzeciwiają się zastąpieniu jednomyślności większością kwalifikowaną, co w założeniu powinno przyspieszyć proces podejmowania decyzji w UE. Mimo że obaj politycy są wyjątkowo zgodni w kwestii reformy UE, pozostają zaciętymi przeciwnikami w sprawach tak zagranicznych, jak i wewnętrznych. Pomimo względnego konsensusu, widoczna debata polityczna na temat przyszłości reform w UE oraz roli Chorwacji w tej organizacji wywołuje dyskusję pomiędzy partiami politycznymi popierającymi obóz premiera lub obóz prezydenta, które oskarżają się wzajemnie o „zdradę narodową”, przy czym każda ze stron odwołuje się do patriotycznych i narodowych interesów w celu uzasadnienia swego stanowiska.

W kontekście społecznym istotne jest, jak obywatele Chorwacji postrzegają UE. Według ankiety przeprowadzonej przez Eurobarometr po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę, obejmującej lata 2022-2023, 74% Chorwatów optymistycznie ocenia przyszłość UE, a 25% – pesymistycznie. Zaufanie społeczeństwa chorwackiego do instytucji UE wynosi 52% (42% nie ma zaufania), co przewyższa zaufanie do instytucji rządowych, którym ufa jedynie 23% respondentów (74% z nich nie ma zaufania)². Z kolei raport przygotowany przez Instytut Europy Środkowej pokazuje, że 61% Chorwatów nie ma zaufania do swojego rządu, a co drugi obywatel

my! (*Možemo!* – *Politička platforma*) – 10, partia regionalna Istrijskie Zgromadzenie Demokratyczne (*Istarski demokratski sabor* – *Dieta democratica istriana*, IDS-DDI) – 2, partia regionalna Niezależna Platforma Północ (*Nezavisna platforma Sjever*, NPS) – 2, koalicja wyborcza o profilu centrowo-liberalnym Fokus (*Fokus*) i partia Republika (*Republika*) – 1 mandat, partie mniejszości narodowych i etnicznych – 8. Zob. A. Domachowska, K. Pawłowski, *Chorwacja: zwycięstwo HDZ w wyborach parlamentarnych*, Komentarze IEŚ, nr 1108, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1108/>.

² Standard Eurobarometer 98 – Winter 2022-2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>.



nie ufa także parlamentowi³. Pomimo większego zaufania do instytucji UE, w Chorwacji obecne jest stałe grono krytyków tej organizacji.

Dodatkowo w 2023 r. Chorwacja obchodziła dziesięciolecie członkostwa w UE, co było okazją do wzmocnienia formalnoprawnych i instytucjonalnych związków z UE – 1 stycznia 2023 r. Chorwacja przystąpiła do strefy euro i strefy Schengen. Ważnym elementem społecznego kontekstu debaty w Chorwacji jest także spadające poparcie dla UE w państwach Bałkanów Zachodnich. W przypadku Chorwacji szczególnie istotna jest współpraca z Bośnią i Hercegowiną (BiH), gdzie ludność chorwacka stanowi 15% obywateli BiH i ma status narodu konstytutywnego tego państwa obok Boszniaków i Serbów (odpowiednio 50% i 30%). Ponadto od dwóch lat BiH jest krajem kandydującym do UE, a w marcu 2024 r. UE podjęła decyzję o rozpoczęciu z nią negocjacji akcesyjnych.

3. Stanowisko rządu i opozycji w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Zmiana sytuacji geopolitycznej, wywołana agresją Rosji na Ukrainę, odnowiła dyskusję na temat zmian traktatów oraz tego, czy jednomyślność powinna zostać zastąpiona większością kwalifikowaną w celu przyspieszenia procesów decyzyjnych na forum Rady UE i Rady Europejskiej. Już 9 maja 2022 r. rządy trzynastu państw UE (Bułgarii, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Danii, Estonii, Finlandii, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowenii i Szwecji) wyraziły sprzeciw wobec zmian traktatów, niemniej jednak przedstawiciele tych państw nie wykluczyli zmiany podejścia do reformy UE.

PE dnia 22 listopada 2023 r. przyjął sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO), rekomendującej wprowadzenie zmian w traktatach

³ J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej 4/2023, s. 103, <https://ies.lublin.pl/raporty/r2023-004/>.

unijnych: o Unii Europejskiej (TUE) i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dokument zawiera propozycje 267 zmian. Najwięcej kontrowersji, także w Chorwacji, budziły rezygnacja z zasady jednomyślności w głosowaniach w Radzie UE oraz przeniesienie kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom UE, m.in. w obszarach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ochrony granic, obrony cywilnej, ochrony środowiska, zdrowia publicznego i edukacji.

Chorwacja utrzymuje dobrą pozycję w Brukseli, jednak kwestia reformy UE, jak już wspomniano, podzieliła chorwacką scenę polityczną. Sprzeciw wobec zakresu i kierunku reform wyrazili premier, prezydent, partia HDZ, politycy związani z partią Most, jak i Miroslav Kolakušić i Ivan Vilibor Sinčić – odpowiednio przewodniczący i wiceprzewodniczący nowego ugrupowania politycznego Prawo i Sprawiedliwość (*Pravo i Pravda*). Ta partia podkreśla konieczność ochrony interesów narodowych i strategicznych Chorwacji. Z kolei za reformami opowiedzieli się minister spraw zagranicznych, SDP oraz centrolewicowe i regionalne Istryjskie Zgromadzenie Demokratyczne (*Istarski demokratski Sabor*, IDS-DDI).

Najbardziej zauważalna jest dezaprobatą Andreja Plenkovicia, premiera Chorwacji, który 16 listopada 2023 r. wyraził sprzeciw wobec zniesienia zasady jednomyślności przy podejmowaniu strategicznie ważnych decyzji w UE, dotyczących m.in. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, finansów, sądownictwa, spraw wewnętrznych oraz członkostwa w UE. Premier przedstawił swoje stanowisko podczas nieformalnego spotkania z przewodniczącym Rady Europejskiej Charlesem Michelem.

Premier Plenković (HDZ) należy do postępowej frakcji proeuropejskich liderów chadecko-konserwatywnych skupionych w Europejskiej Partii Ludowej (European People's Party, EPP), która stanowi największą grupę polityczną w PE. Przed głosowaniem nad raportem zawierającym propozycje zmian traktatowych premier podkreślał, że nie widzi potrzeby zmiany zasady jednomyślności w Radzie Europejskiej i Radzie UE. Jednocześnie nie wykluczał możliwości dyskusji nad modyfikacją traktatów w tej kwestii.

Gordan Grlić Radman (HDZ), minister spraw zagranicznych i europejskich Chorwacji, również nie popiera zmian zasad głosowania. Jego

zdaniem, Chorwacja opowiada się za jednością UE, ale sprzeciwia się propozycji zastąpienia jednomyślności głosowaniem większością kwalifikowaną w niektórych obszarach polityki zagranicznej UE. Uważa on, że podejmowanie decyzji w drodze konsensusu jest mechanizmem gwarantującym równość mniejszym państwom. Mimo tego na początku listopada 2023 r., podczas konferencji w sprawie wzmocnienia i rozszerzenia UE w Berlinie, oficjalnie popierał idee reform zaproponowane przez Niemcy, które mają na celu wzmocnienie struktur UE w perspektywie przygotowywania do dalszych rozszerzeń⁴. Stanowisko zarówno premiera, jak i ministra spraw zagranicznych pokazuje ich zachowawczy stosunek do reform.

Wśród partii opozycyjnych, odnoszących się do reform traktatowych w UE, należy wyróżnić SDP oraz partię Most. Zoran Milanović, prezydent Chorwacji, który przez lata był związany z SDP, a od 15 marca 2024 r. jest bezpartyjny (choć nadal pozostaje związany z SDP), jednoznacznie opowiedział się przeciwko zniesieniu zasady jednomyślności w UE ze względu na możliwość marginalizowania i przegłosowywania małych państw członkowskich. Prezydent Milanović przedstawił swoje stanowisko już na początku października 2023 r. podczas nieformalnego spotkania przywódców państw Grupy Arraiolos w Porto, gdzie sprzeciwiał się propozycji zniesienia zasady jednomyślności w głosowaniu, popieranej m.in. przez Francję i Niemcy. Dla prezydenta akceptacja takiej propozycji przez władze Chorwacji byłaby tożsama ze zdradą stanu. Postrzega on tę inicjatywę jako zagrożenie dla chorwackiego interesu narodowego oraz obawia się utworzenia UE jako wspólnego „bytu państwowego”. Jednoznacznie odwołał się do historii Chorwacji, kiedy była ona częścią takich struktur, jak Austro-Węgry i Jugosławia. Postrzega on UE jako związek państw zarówno realizujących cele wspólne, jak i dbających o własne interesy narodowe. Prezydent jest postacią kontrowersyjną: z jednej strony, manifestuje silny kurs narodowy,

⁴ *Grlić Radman: Podržavamo njemačke reforme EU*, 02.11.2023, https://www.index.hr/vijesti/clanak/grlic-radman-podrzavamo-njemacke-reforme-eu/2509314.aspx?index_ref=naslovnica_vijesti_ostalo_d.

z drugiej zaś, wyraża poparcie dla UE, zwłaszcza w kontekście korzystania przez Chorwację z funduszy europejskich.

Partia Most zajmuje stanowisko podobne do HDZ. Nino Raspudić uważa, że zniesienie weta oznacza bezpośrednio ograniczenie uprawnień małych państw, a proponowane zmiany mogą doprowadzić do fragmentacji i dezintegracji UE, a nie do jej jedności.

4. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Podczas głosowania nad rezolucją w 2023 r. w PE dotyczącą proponowanych zmian w traktatach uwidocznił się rozłam pomiędzy chorwackimi europarlamentarzystami. Przeciwni przyjęciu sprawozdania byli politycy z HDZ: Željana Zovko, Karlo Ressler, Tomislav Sokol i Sunčana Glavak z frakcji EPP, a także konserwatysta Ladislav Ilčić (*Hrvatski suverenisti*) z frakcji EKR oraz niezrzeszeni Ivan Vilibor Sinčić⁵ i Mislav Kolakušić, obaj z ugrupowania Prawo i Sprawiedliwość. Chorwaccy członkowie EPP uważają, że proponowane zmiany osłabiają pozycję instytucjonalną mniejszych państw, a jednocześnie nie przyczyniają się do zwiększenia gotowości Europy w obliczu kluczowych wyzwań wewnętrznych i międzynarodowych.

Natomiast sprawozdanie poparli politycy z chorwackiej SDP: Biljana Borzan, Predrag Matić i Tonino Picula z frakcji Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów oraz liberalny Valter Flego⁶ z frakcji Renew Europe. Poparcie reform przez kilku polityków SDP, z której wywodzi się ostro sprzeciwiający się reformie prezydent Chorwacji, postrzegane jest m.in. przez

⁵ Lider partii Klucz Chorwacji (*Ključ Hrvatske*), rozwiązana w 2024 r. i włączona do ugrupowania *Pravo i Pravda*.

⁶ *Hrvatski europarlamentarci podijeljeni oko izvješća o izmjeni ugovora EU-a*, 22.11.2023, <https://vijesti.hrt.hr/eu/europarlamentarci-nema-prosirenja-bez-ukidanja-jednoglasnosti-11158476>.

partię Most jako zdrada stanu⁷. Z kolei według liberalnego posła Valtera Flego, z regionalnej partii IDS-DDI, poparcie sprawozdania Komisji AFCO w sprawie zmian traktatów przyczyni się do wzmocnienia UE. Najwięcej kontrowersji budzą zniesienie weta w polityce zagranicznej i podatkowej oraz inicjatywa zmniejszenia liczby komisarzy⁸.

Karlo Ressler (HDZ) zaznaczył, że jednomyslność *de facto* nie stwarza tak wielu problemów w UE i podaje przykład jedenastu pakietów sankcji wobec Rosji wprowadzonych mimo możliwości zastosowania prawa weta. Jego zdaniem, jednomyslność jest kluczowa dla spójności UE, ponieważ nadaje legitymizację podejmowanym decyzjom. Tomislav Sokol (HDZ) uważa, że propozycje te mogą jedynie wzmocnić podziały i eurosceptycyzm oraz zagrażać przetrwaniu UE, tworząc „Unię wielu prędkości”, podzieloną na centra i peryferie. Z kolei Sunčana Glavak (HDZ) wyraziła obawy przed próbami utworzenia „superpaństwa” oraz jednolitego systemu podatkowego⁹.

Podsumowanie

- Dyskusja dotycząca zmian w traktatach unijnych oraz kierunku rozwoju UE jest mało widoczna w przestrzeni publicznej Chorwacji. Stanowisko rządu chorwackiego w kwestii zniesienia jednomyslności na rzecz większości kwalifikowanej w decyzjach Rady UE i Rady Europejskiej, zwłaszcza w obszarze polityki zagranicznej, wydaje się jednolite. Chorwacja, podobnie jak Węgry, należy do grupy państw sprzeciwiających się zmianom w głosowaniu. Jednak

⁷ D. Ciglenecki, *Totalno neobična podjela oko odlučivanja u EU-u. Milanović, Plenković i Most protiv Grlića Radmana i SDP-a*, https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/totalno-neobicna-podjela-oko-odlucivanja-u-eu-u-milanovic-plenkovic-i-most-protiv-grlica-radmana-i-sdp-a/?meta_refresh=true.

⁸ *Njemačka traži radikalnu reformu EU. Mijenja se jedno od najvažnijih pravila?*, <https://www.index.hr/vijesti/clanak/njemacka-trazi-radikalnu-reformu-eu-hrvatska-se-protivi/2514786.aspx>.

⁹ Tamże.

widoczne są pewne różnice w podejściu prezydenta, premiera oraz chorwackich europarlamentarzystów do omawianej kwestii.

- Zoran Milanović krytykuje duże państwa UE za wywieranie presji na mniejsze państwa w celu wprowadzenia zmian w traktatach. Niejednokrotnie krytykował też strukturę UE, jej politykę wobec Ukrainy oraz wprowadzanie sankcji przeciwko Rosji. Zarzucał także Andrejowi Plenkowiciowi proeuropejskie stanowisko oraz nadmierną ugodowość wobec UE. Można się spodziewać, że premier będzie przychylny zmianom w traktatach ze względu na chęć wykorzystania funduszy unijnych i kontynuowania dobrej współpracy z Niemcami. Widoczny jest też rozłam wśród samych przedstawicieli SDP wobec reform UE. Europarlamentarzyści z tej samej partii, co były prezydent Chorwacji Zoran Milanović, obecnie głównej partii opozycyjnej wobec HDZ, opowiedzieli się za reformami.
- Rezygnacja z jednomyślności osłabiłaby też siłę głosu Chorwacji w kwestii przyjęcia nowych państw Bałkanów Zachodnich do UE, z którymi Chorwację wciąż łączą skomplikowane relacje polityczne. Chorwacja postrzega rozszerzenie UE o państwa Bałkanów Zachodnich jako sposób nie tylko na zapewnienie bezpieczeństwa, ale i uzyskania korzyści pozwalających cieszyć się Chorwacji większą stabilnością i lepszą pozycją wśród nowych państw członkowskich¹⁰.

¹⁰ W niniejszej pracy wykorzystane zostały fragmenty autorskiego komentarza: A. Jagiełło-Szostak, *Chorwacja: sprzeciw wobec ograniczenia zasady jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej*, Komentarze IEŚ, nr 1016, <https://ies.lublin.pl/komentarze/chorwacja-sprzeciw-wobec-ograniczenia-zasady-jednomyslności-w-radzie-unii-europejskiej/>.



Szczepan Czarnecki

Republika Czeska



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

● Obecny stan (2023-2024) debaty politycznej w Republice Czeskiej na temat zmian traktatów Unii Europejskiej (UE), podobnie jak w Polsce, nie jest ani rozwinięty, ani intensywny. Choć pod koniec 2023 r. debata dotycząca zmian traktatowych zyskała na znaczeniu, obecnie nie cieszy się ona szczególną uwagą. Warto podkreślić, że intensyfikacja debaty w ostatnich miesiącach 2023 r. miała w dużym stopniu populistyczny charakter. Szczególnie partie opozycyjne (ANO oraz Wolność i Demokracja Bezpośrednia – SPD) starały się przedstawić obecny, konserwatywny, koalicyjny rząd Petra Fiali (ODS) w negatywnym świetle, próbując zyskać i utrwalić poparcie wśród eurosceptycznych wyborców. Głównym punktem odniesienia w tej debacie stały się prace Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO) oraz jej sprawozdanie zawierające propozycje 267 zmian w traktatach założycielskich UE, tj. Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Deklarowanym celem proponowanych zmian jest ujednoczenie działań poszczególnych państw członkowskich m.in. w takich obszarach, jak ochrona środowiska, zdrowie publiczne, ochrona ludności, przemysł i edukacja, oraz wzmocnienie jedności UE. Zmiany te obejmują również częściową eliminację zasady jednomyślności, która w niektórych dziedzinach (jak kwestie społeczne lub polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) mogłaby zostać zastąpiona głosowaniem większością kwalifikowaną. Szczególnym bodźcem do szerszej debaty były słowa prezydenta Petra Pavla wypowiedziane w październiku 2023 r. w Brukseli, kiedy wskazał na możliwe potrzeby reform w zakresie zasady jednomyślności. Jego wypowiedź wywołała debatę polityczną, w której swoje stanowiska przedstawiły wszystkie główne siły polityczne, zarówno partie współtworzące koalicyjny rząd (Obywatelska Partia Demokratyczna – ODS, KDU-ČSL, TOP 09, Czeska Partia Piratów oraz Burmistrzowie i Niezależni – STAN), jak i opozycja, tj. ANO byłego premiera Andreja Babiša oraz SPD Tomia Okamury. Podobnie jak w przypadku Polski, ogólny obraz tej debaty jest niejednoznaczny. Istotne różnice są widoczne zarówno wewnątrz rządowej koalicji, jak i pomiędzy sceptyczną częścią koalicyjnego rządu Petra Fiali

a prezydentem. Opozycja parlamentarna zdecydowanie odrzuca proponowane przez Parlament Europejski (PE) zmiany traktatów.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Trwające od 2022 r. prace nad zmianami traktatów UE, które zdynamizowała pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę oraz planowane rozszerzenie UE o państwa Bałkanów Zachodnich, Ukrainę i Mołdawię, pogłębiły w państwach członkowskich debatę dotyczącą kompetencji UE. Proponowane przez Komisję AFCO zmiany tychże kompetencji wywołały w Republice Czeskiej szereg kontrowersji oraz szeroką debatę polityczną, w której głos zabrali zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy proponowanych zmian. Chociaż wskazana reforma nie weszła w życie, to w debacie politycznej w Republice Czeskiej uwidocznili się wyraźny brak konsensusu wobec planowanych zmian, szczególnie w zakresie częściowej eliminacji stosowania zasady jednomyślności w decyzjach Rady Europejskiej i Rady UE. Polityczny i społeczny kontekst debaty w 2023 r. stanowiły słowa prezydenta Pavla wypowiedziane na początku października 2023 r. podczas ceremonii rozpoczęcia roku akademickiego w Kolegium Europejskim w Brugii. Prezydent Republiki Czeskiej podkreślił wówczas, że w debacie dotyczącej dostosowania procesu decyzyjnego UE należy być przygotowanym na rozważenie różnych propozycji, w tym przejścia do głosowania większością kwalifikowaną w niektórych obszarach. Zaznaczył, że konieczne jest podniesienie świadomości politycznej na temat tego, że stabilność i siła, stanowiące zdolność do wspólnego działania, są interesem wszystkich państw członkowskich UE. Według prezydenta Republiki Czeskiej, UE powinna rozważyć możliwość wprowadzenia nowego systemu głosowania, aby nie dopuścić do blokowania oczekiwań większości przez jedno państwo członkowskie w kwestiach zagranicznych i bezpieczeństwa. Słowa Petra Pavla wywołały krytykę na krajowej scenie politycznej. Został skrytykowany przez polityków rządowej koalicji z partii ODS i KDU-ČSL oraz przez opozycyjny wobec rządu Petra Fiali ruch ANO byłego premiera Babiša. W odpowiedzi na krytykę ze strony

opozycji oraz części partii rządowych, prezydent Pavel podkreślił, że nie popiera zniesienia zasady jednomyślności, a jedynie wskazał potrzebę przeprowadzenia otwartej debaty społecznej na ten temat. Mniej sceptyczne stanowisko wobec zniesienia zasady jednomyślności przedstawiły dwie współtworzące obecny rząd Fiali partie polityczne, tj. Czeska Partia Piratów oraz STAN. Istotnym elementem kontekstu społecznego omawianej debaty jest fakt ograniczonego zadowolenia czeskiego społeczeństwa z członkostwa Republiki Czeskiej w UE i samego funkcjonowania wspólnoty. W 2023 r. jedynie 45% Czechów wykazywało zadowolenie z formy członkostwa w UE¹. Według badań głównymi kwestiami, które przeszkadzają obywatelom Republiki Czeskiej w integracji z UE, są jej rosnąca biurokracja, wyjazd wykwalifikowanych pracowników za granicę oraz różnego rodzaju ograniczenia w zakresie tworzenia polityki. Pozytywnie postrzegane są natomiast dotacje unijne oraz możliwości podróżowania. Według analiz Jana Pomorskiego i Andrzeja Stawickiego, przedstawionych w „Raporcie” Instytutu Europy Środkowej pt. *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, „zaufanie do Unii Europejskiej bardzo mocno polaryzuje Czechów, ma ona wyraźne grono zarówno zwolenników, jak i krytyków. Mimo tego większość ankietowanych była skłonna zgodzić się, że członkostwo w UE jest dla ich kraju korzystne. Postawa ta nie jest jednak ugruntowana, przez co jest podatna na zmianę”².

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Stanowisko rządu Republiki Czeskiej w kwestii reformy traktatów UE nie jest jednolite. Obecny rząd skupia pięć ugrupowań politycznych. Trzon

¹ STEM, *Komunikace o evropských záležitostech*, série Trendy 2006-2023, Praha 2024.

² J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, 4/2023, s. 26.

rządu stanowią trzy ugrupowania tworzące koalicję SPOLU, złożoną z konserwatywnej ODS, liberalno-konserwatywnej TOP 09 oraz konserwatywnej KDU-ČSL. Do rządu należą także dwa centrowe ugrupowania: Czeska Partia Piratów oraz samorządowcy ze STAN, między którymi występuje wiele podziałów. Wśród zwolenników wprowadzenia zmian w traktatach znaleźli się politycy współtworzącej obecny, koalicyjny rząd Petra Fiali – Czeskiej Partii Piratów oraz STAN. Europosłanka Markéta Gregorová (Piraci), zasiadająca w Komisji AFKO, podkreśliła, że zniesienie zasady jednomyślności, czyli „prawa weta”, jest kluczowym krokiem w kierunku wzmocnienia demokracji w UE. Gregorová zaznaczyła, że wprowadzenie zmian miałyby tak pozytywny, jak i jednoczący charakter dla UE. Według europosłanki, dotychczasowy brak jedności UE w niektórych kwestiach pozbawia wspólnotę zaufania na arenie międzynarodowej, a w efekcie osłabia ją jako podmiot geopolityczny, co może zagrażać jej bezpieczeństwu. Zjawisko to jest, według Gregorovej, problematyczne w odniesieniu tak do potencjalnych przeciwników UE (takich jak Federacja Rosyjska i Chiny), jak i do jej partnerów (np. USA), którzy w krytycznych momentach nie mają pewności co do tego, czego mogą oczekiwać od UE. Zdaniem Gregorovej, przykładem niespójnego podejścia było zablokowanie funduszy na odbudowę Ukrainy przez Węgry. Węgierskie weto zostało wykorzystane jako narzędzie zastępcze w sporze Węgier z Komisją Europejską w sprawie nadużywania środków UE. W ten sposób rząd premiera Viktora Orbána (Fidesz) wykorzystał Ukrainę jako zakładnika we własnych sporach. Ograniczanie działań UE przez jedno państwo członkowskie jest, według europosłanki, niedopuszczalne, a planowana reforma mogłaby to zjawisko ograniczyć.

Pozytywne stanowisko wobec możliwych zmian w traktatach UE przedstawili również inni członkowie Czeskiej Partii Piratów, w tym europoseł Mikuláš Peksa, który wyraził nadzieję na osiągnięcie europejskiego porozumienia w tym zakresie, aby niektóre państwa (np. Węgry i Słowacja) nie mogły zawetować sankcji wobec reżimu Władimira Putina w Rosji. Umiarkowane poparcie dla planowanych reform wyrazili członkowie ugrupowania STAN. Minister ds. europejskich z ramienia tej partii Martin Dvořák podkreślił, że w celu zwiększenia zdolności UE do skutecznego i operacyjnego



funkcjonowania konieczne będzie rozważenie pewnych reform instytucjonalnych. Jest to ważne w kontekście przyszłego rozszerzenia UE, które Republika Czeska od dawna popiera i które zyskało na znaczeniu po rozpoczęciu przez Rosję brutalnej agresji na Ukrainę. Dvořák dodał, że zmiany w głosowaniach UE nie powinny być tematem tabu i wymagają szerokiej debaty.

Swój jednoznaczny sprzeciw oraz krytykę wobec propozycji zmian w traktatach UE wyrazili natomiast posłowie z ODS, będącej najsilniejszą partią w koalicji rządowej. Premier Republiki Czeskiej Petr Fiala skrytykował możliwą (częściową) eliminację zasady jednomyślności w głosowaniach w Radzie UE, wskazując, że ewentualne zmiany w traktatach byłyby niekorzystne dla Republiki Czeskiej i ograniczyłyby jej niezależność w UE. W podobnym tonie wypowiedział się wiceprzewodniczący Izby Poselskiej Jan Skopeček (ODS), wzywając rząd Republiki Czeskiej, wszystkich posłów oraz cały resort spraw zagranicznych do wyrażenia sprzeciwu wobec przedstawionej propozycji. Podkreślił także potrzebę wspólnego działania z sojusznikami z państw Grupy Wyszehradzkiej. Członek Komisji Spraw Zagranicznych Marek Benda (ODS) wskazał natomiast, że rezygnacja z „prawa weta” byłaby negatywna pod względem politycznym, strategicznym i taktycznym. Sprzeciw wobec częściowej eliminacji zasady jednomyślności przedstawionej przez Komisję AFCE wyrazili również europosłowie Veronika Vrecionová (ODS) i Alexandr Vondra (ODS). W podobnym tonie wypowiedział się poseł KDU-ČSL Tomáš Zdechovský, wskazując, że wraz z przyjęciem zmian w zakresie „prawa weta” zlikwidowana zostanie wewnętrzna debata w UE. Zasada jednomyślności, czy szczególnie – jej utrzymanie, była również przedmiotem wielu debat w obu izbach parlamentu Republiki Czeskiej, szczególnie na posiedzeniu Senatu Republiki Czeskiej w dniu 21 stycznia 2024 r. Zdecydowana większość senatorów opowiedziała się za podjęciem działań na rzecz utrzymania zasady jednomyślności, uznając ją za gwaranta niezależności państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że brak jest oficjalnego dokumentu prezentującego stanowisko rządu lub parlamentu wobec analizowanej kwestii.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Posłowie obecnej opozycji parlamentarnej, w tym były premier Republiki Czeskiej oraz lider ruchu ANO Andrej Babiš, wypowiedzieli się sceptycznie wobec zmian w traktatach UE. Babiš jest zdecydowanie przeciwny zniesieniu zasady jednomyślności, twierdząc, że zasada jednomyślności jest dla Republiki Czeskiej kluczowa dla promowania interesów gospodarczych oraz interesów obywateli państwa w ramach UE. Podkreślił, że dzięki „prawu weta” udało się w Republice Czeskiej zapobiec przyjęciu kwot migracyjnych, odrzucić zobowiązania dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% oraz uzyskać dodatkowe fundusze dla państwa z budżetu UE. Zaznaczył, że „prawo weta” stanowi o suwerenności państwa. Podobnie negatywnie o eliminacji zasady jednomyślności wypowiedział się lider eurosceptycznej, populistycznej i prawicowej partii Wolność i Demokracja Bezpośrednia – Tomio Okamura. Jego zdaniem, ograniczenie „prawa weta” w UE odbierze państwom członkowskim ich suwerenność. Narracja przyjęta przez liderów dwóch przywołanych partii wpisuje się w propagowane przez nich nierzadko eurosceptyczne postulaty. W szeregach tych ugrupowań, szczególnie w przypadku Wolności i Demokracji Bezpośredniej, pojawiają się również postulaty o konieczności wyjścia Republiki Czeskiej z UE, która – według nich – jest organizacją ograniczającą suwerenność narodową.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Debata dotycząca reform traktatowych nie przykuła szczególnej uwagi w środowiskach naukowych i analitycznych, chociaż nie została całkowicie zignorowana. Analitycy wielokrotnie wskazywali, że kwestia reform traktatowych wymaga szerszej debaty niż prowadzona w Republice Czeskiej. Brak zainteresowania nie oznaczał jednoznacznego poparcia dla zmian. Raczej było to poszukiwanie rozwiązań na przyszłość w zakresie dalszego rozszerzenia UE oraz próba ograniczenia zdolności weta wśród



eurosceptyków (ze szczególnym wskazaniem roli Węgier w kontekście blokowania pomocy dla Ukrainy).

59

Debata dotycząca reform traktatowych spotkała się również z zainteresowaniem środowisk naukowych. Według Petra Kanioka, eksperta z Uniwersytetu Masaryka w Brnie, kwestia weta jest obosieczną bronią w europejskim procesie decyzyjnym. Z jednej strony, przy obecnej liczbie państw członkowskich, które są bardzo zróżnicowane, weto stanowi teoretyczną przeszkodę dla dalszego rozwoju. Z drugiej strony, samo istnienie weta zdefiniowało kulturę podejmowania decyzji w drodze konsensusu. Bez weta kultura ta zostałaby w jakimś stopniu zakłócona. Pojawia się pytanie, w jakim stopniu zmieniłoby to cały charakter procesu podejmowania decyzji w UE. W dyskusji na polu akademickim podkreśla się również, że dla małych państw, takich jak Republika Czeska, weto stanowi asymetryczną przewagę. Małe państwo może zablokować lub zagrozić zablokowaniem większego państwa, co oznacza, że małe państwa straciłyby na likwidacji weta.

Podsumowanie

- Możliwe zmiany w traktatach UE, zwłaszcza w kontekście zasady jednomyślności, wywołały debatę w Republice Czeskiej nad rolą państwa w UE, ujawniły jednak brak konsensusu między partiami politycznymi.
- Debata w Republice Czeskiej na temat zmian traktatów UE jest obecnie mało zaawansowana. Po początkowym zainteresowaniu w pierwszych miesiącach po przyjęciu 22 listopada 2023 r. rezolucji przez PE, dyskusja wyraźnie straciła na intensywności.
- Eliminacja zasady jednomyślności staje się jednak istotnym tematem w czeskiej debacie politycznej przed wyborami do PE w czerwcu 2024 r. Ruch ANO Andreja Babiša oraz Wolność i Demokracja Bezpośrednia Tomia Okamury zabiegają o poparcie eurosceptycznych wyborców, co może spowodować, że debata o planowanych zmianach w traktatach stanie się platformą do głoszenia populistycznych haseł i służyć będzie realizacji interesów poszczególnych ugrupowań.



- W 2025 r. w Republice Czeskiej odbędą się wybory parlamentarne. Konserwatywne siły będą unikały kontrowersyjnych tematów, które mogłyby zostać wykorzystane przeciwko nim, w tym dotyczących potencjalnych reform traktatów UE.

A stylized graphic of the Estonian flag, featuring three horizontal stripes of blue, black, and white, presented as a folded piece of paper with a shadow. A vertical dashed line of blue chevrons is positioned above it.

Damian Szacawa

Estonia

A vertical dashed line of blue chevrons runs down the right side of the page.

1. Ogólna ocena przebiegu debaty

Estonia od kilku lat zajmuje niezmiennie negatywne stanowisko wobec zmian traktatów Unii Europejskiej (UE). To małe państwo z Europy Północnej ogólnie jest zwolennikiem pogłębiania integracji europejskiej i traktuje ten proces jako ważny wyznacznik swojej polityki zagranicznej, opierającej się na przywiązaniu do liberalnej wizji porządku międzynarodowego i wzmocnienia społeczności międzynarodowej. UE zapewnia Estonii maksymalizację efektywności jej polityki zagranicznej w warunkach ograniczonych zasobów, co jest niemal niemożliwe do osiągnięcia poprzez stosunki dwustronne. Z tego powodu Estonia zazwyczaj podchodzi pragmatycznie do propozycji, które usprawniają wspólne działania państw na forum UE i pozwalają na skuteczniejszy i lepszy proces decyzyjny. Proponowane zmiany traktatów UE były przedmiotem debaty na temat polityki Estonii wobec UE, która odbyła się 12 grudnia 2023 r. w parlamencie (Riigikogu), choć ten wątek nie był dominujący. W debacie głos zabrała była premier Kaja Kallas oraz przewodnicząca Komisji ds. Unii Europejskiej Liisa Pakosta, a pytania zadawali przedstawiciele każdej z partii parlamentarnych. Ponadto o projektach zmiany traktatów podstawowych UE i stanowisku Estonii w tym zakresie informowały najważniejsze media (m.in. nadawca publiczny ERR) oraz think tanki (w tym ICDS).

Jednocześnie z perspektywy Estonii, szereg argumentów przemawia za odrzuceniem jakichkolwiek zmian traktatowych (przy akceptacji dla reform/zmian różnych polityk UE) i utrzymaniem jedności przy podejmowaniu decyzji w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) na szczeblu unijnym (w tym kontekście istotne są doświadczenia Estonii i innych państw bałtyckich związane z podpisaniem w 2005 r. umowy pomiędzy Niemcami a Rosją dotyczącej budowy Gazociągu Północnego na dnie Morza Bałtyckiego). Dodatkowo 20-letnia obecność w UE ukazuje Estonię jako zwolennika stanowiska, że Komisja Europejska jest „najlepszym przyjacielem” małych państw, który zapewnia ich sprawiedliwe traktowanie i nie ulega naciskom najsilniejszych państw członkowskich. Z tego powodu ewentualna zmiana obecnego stanowiska Estonii wymagałaby jeszcze intensywniejszej i szerszej debaty wewnętrznej, także

w kontekście innych priorytetów polityki zagranicznej, tj. polityki bezpieczeństwa (wzmocnienie wschodniej flanki NATO) i polityki rozszerzenia UE (szybkie przyjęcie nowych państw członkowskich).

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Po wyborach parlamentarnych na początku marca 2023 r., w których zwyciężyła liberalna Partia Reform (RE), estoński parlament 12 kwietnia 2023 r. powierzył po raz kolejny misję utworzenia rządu liderce RE – Kai Kallas (sprawowała funkcję do 23 lipca 2024 r.). Koalicję rządową (60 mandatów w 101-osobowym Riigikogu) utworzyły: RE, progresywna Eesti 200 i Partia Socjaldemokratyczna (SDE). Oznacza to, że skrajnie prawicowa i populistyczna Estońska Konserwatywna Partia Ludowa (EKRE), która zdobyła 16% głosów i uzyskała 17 mandatów, pozostała poza rządem. O ile w odniesieniu do polityki wewnętrznej trzeci gabinet Kai Kallas zaplanował szereg reform społeczno-gospodarczych skoncentrowanych na transformacji energetycznej, ochronie klimatu, polityce fiskalnej i procedurze wyborczej, o tyle w polityce zagranicznej główne priorytety zostały utrzymane.

Ogólnie Estończycy pozytywnie oceniają 20 lat członkostwa w UE. Wciąż panuje przekonanie, że przystąpienie do procesu integracji europejskiej i wejście do UE w 2004 r. było najlepszą decyzją dla małego państwa. W świetle ostatnich badań Eurobarometru, przeprowadzonych w lutym 2024 r., aż 84% Estończyków zgadza się ze stwierdzeniem, że Estonia korzysta na członkostwie w UE (średnia dla UE-27 to 71%), nawet jeśli tylko 43% respondentów odpowiedziało, że UE wywołuje u nich pozytywne skutki (średnia dla UE-27 to 47%)¹. Wyniki te korespondują z badaniem

¹ European Parliament, *EP Spring 2024 Survey: Use your vote – Countdown to the European elections*, nr EBO45EP, kwiecień 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=91775>.

opinii publicznej w Estonii przeprowadzonym na zlecenie Instytutu Europy Środkowej w pierwszej połowie lipca 2023 r. Zgodnie z nim aż 85% społeczeństwa Estonii dostrzega korzyści z członkostwa w UE, a siedmiu na dziesięciu obywateli ma zaufanie do UE².

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Zgodnie z Konstytucją Republiki Estońskiej, przyjętą w 1992 r., główne decyzje dotyczące polityki zagranicznej są podejmowane przez rząd, na czele którego stoi premier (od stycznia 2021 r. do lipca 2024 r. funkcję tę sprawowała Kaja Kallas, którą 23 lipca 2024 r. zastąpił Kristen Michal), który kieruje działalnością rządu w dziedzinie stosunków zagranicznych i realizuje politykę zagraniczną Republiki Estońskiej. Mimo że w ramach władzy wykonawczej to Ministerstwo Spraw Zagranicznych (na jego czele od 17 kwietnia 2023 r. stoi Margus Tsahkna) jest odpowiedzialne za zarządzanie i koordynację polityki zagranicznej, polityka Estonii w UE stanowi część ogólnej polityki rządu i jako taka jest kształtowana i realizowana pod przewodnictwem premiera.

Od czasu przystąpienia Estonii do UE w 2004 r. rząd opracowuje dokumenty ramowe, które określają główne zasady polityki Estonii w UE i stanowią punkt odniesienia dla działań rządu wobec tej organizacji. 22 czerwca 2023 r. rząd Kai Kallas zatwierdził priorytety polityki Estonii w UE na lata 2023-2025³. Dokument ten określa obecne stanowisko Estonii wobec propozycji zmian traktatowych, co zostało potwierdzone 12 grudnia 2023 r. przez Kaję Kallas podczas przedstawiania rządowych priorytetów polityki wobec

² J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, 4/2023, s. 68-75, <https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/12/ies-raport-2023-4.pdf>.

³ Republic of Estonia Government, *Estonia's European Union policy priorities 2023-2025*, <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2023-07/Estonia%E2%80%99s%20EU%20policy%20priorities%20for%202023-2025.pdf>.

UE. Zgodnie z tym stanowiskiem, Estonia jest gotowa do dyskusji na temat reform instytucji, polityk (np. polityki spójności czy wspólnej polityki rolnej) oraz budżetu UE, które są niezbędne dla jedności, rozwoju i skutecznego funkcjonowania UE w procesie rozszerzenia, w ramach możliwości przewidzianych przez traktaty. Jednocześnie rząd Estonii konsekwentnie opowiada się przeciwko zmianom traktatowym oraz ewentualnemu ich powiązaniu z procesem rozszerzenia UE. Zgodnie ze stanowiskiem rządu, estońscy politycy i urzędnicy uważają, że UE może rozszerzyć się do 36 członków bez przeprowadzania znaczących reform wewnętrznych. Podkreślają również, że jest mało prawdopodobne, aby obecnie państwa członkowskie osiągnęły konsensus w sprawie reformy traktatu, która znacznie ograniczyłaby istniejące prawa i uprawnienia rządów narodowych.

Kolejne argumenty za utrzymaniem dotychczasowego stanowiska przedstawił kilkakrotnie minister Margus Tsahkna, który podkreślił, że Estonia nie może zrezygnować z zasady jednomyślności, ponieważ jest ona podstawowym gwarantem jej niezależności i zachowania suwerenności narodowej. Przystępując do UE, Estonia już delegowała część swoich uprawnień. Dlatego, biorąc pod uwagę jej doświadczenia historyczne, położenie geopolityczne i świadomość zagrożeń egzystencjalnych, niezwykle istotne dla polityków estońskich jest utrzymanie wpływu na decyzje podejmowane w ramach UE. Konieczność przekonywania innych państw do poparcia stanowiska Estonii mogłaby rodzić dla niej większe wyzwania niż w przypadku dużych państw i *de facto* zmniejszyć jej wpływ w UE. Kluczowe kwestie dla bezpieczeństwa Estonii, wobec których – jej zdaniem – powinna w dalszym ciągu obowiązywać zasada jednomyślności, to: polityka UE wobec Rosji, europejska polityka sąsiedztwa (EPS), stosunki transatlantyckie i polityka obronna. Jednocześnie minister Tsahkna uważa, że zadaniem państw UE oraz nowo wybranego Parlamentu Europejskiego (PE) będzie dyskusja na temat zapewniania skutecznego funkcjonowania UE po rozszerzeniu.

Co ważniejsze, rewizja traktatów w kierunku pogłębienia integracji wymusiłaby zmiany prawa krajowego, ponieważ wiele kompetencji dotychczas należących do władz Estonii byłoby delegowanych do instytucji UE. Być może wymagana byłaby również zmiana ustawy zasadniczej.



Ponadto przesunięcie nowych uprawnień do instytucji UE wiązałoby się z koniecznością uzyskania zgody obywateli w referendum krajowym. Wynika to z orzeczenia Sądu Najwyższego Estonii, który w 2012 r. wskazał na konieczność przeprowadzenia referendum na każdym etapie pogłębiania procesu integracji europejskiej oraz dodatkowego delegowania kompetencji instytucji Estonii na rzecz UE.

Jednocześnie partie koalicji rządowej elastycznie podchodzą do możliwości zwiększenia efektywności UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Ta tendencja jest w znacznej mierze konsekwencją inwazji Rosji na Ukrainę oraz powszechnej w Estonii frustracji z powodu wielokrotnego sabotowania przez jedno państwo członkowskie (Węgry) reakcji UE na wojnę. W konsekwencji Węgry opóźniały kolejne pakiety sankcji wobec Rosji, osłabiały ich treść oraz sprzeciwiały się pomocy dla Ukrainy i rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z tym państwem. Dodatkowo na przyjęcie takiej postawy wpłynęło podejście państw nordyckich, z którymi Estonia często współpracuje na poziomie unijnym, a które popierają wprowadzenie pewnych regulacji. Zdaniem Szwecji i Finlandii, rezygnacja z wymogu jednomyślności w niektórych obszarach WPZiB umożliwiłaby UE szybsze i bardziej zdecydowane działanie.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE jest podzielane również przez partie opozycyjne: EKRE, Partię Centrum i Ojczyznę (*Isamaa*). Spośród nich najbardziej radykalne stanowisko zajmują politycy EKRE, na czele z przewodniczącym tej partii – Martem Helme. Są oni przeciwni nie tylko zmianom traktatów UE, ale także wszelkim reformom politycznym UE, które mogłyby pogłębić integrację. Sprzeciwiają się dalszemu przekazywaniu uprawnień instytucjom UE i uważają, że obecne działania Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego przekraczają mandat określony w traktatach. Dodatkowo dostrzegają zagrożenie

związane z powiązaniem polityki rozszerzenia z reformą traktatów UE. W przypadku jakichkolwiek reform, które mogłyby osłabić uprawnienia państw członkowskich, EKRE będzie domagać się przeprowadzenia krajowego referendum.

Przedstawiciele wszystkich partii opozycyjnych podkreślają także znaczenie utrzymania dotychczasowego sposobu podejmowania decyzji w obszarze WPZiB, opartego na jednomyślności. Oznacza to, że nie są oni skłonni do dyskusji na temat możliwości wprowadzenia pewnych zmian w ramach obecnie obowiązujących traktatów. Dla Estonii, która opowiada się za ostrzejszą polityką UE wobec Rosji, decyzje podejmowane na drodze głosowania większością kwalifikowaną (QMV) stoją w sprzeczności z jej kluczowymi interesami politycznymi i bezpieczeństwa. Z kolei potencjalne zagrożenie wynikające z częstego przegłosowywania Estonii w obszarze WPZiB za pomocą QMV może również prowadzić do krytyki rządu za niewystarczającą ochronę interesów narodowych na szczeblu unijnym oraz stymulować wzrost poparcia społecznego dla głównej partii eurosceptycznej, tj. EKRE.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Wśród innych stanowisk istotnych dla przebiegu debaty należy zwrócić uwagę na stopniową zmianę stanowiska ekspertów, think tanków oraz estońskich europarlamentarzystów. W 2022 r. Komisja Spraw Zagranicznych parlamentu Estonii zleciła analizę oceny wdrożenia QMV w ramach WPZiB. Miała ona na celu zbadanie, jaki wpływ może mieć ten mechanizm na interesy i stanowisko Estonii, uwzględniono przy tym również argumenty i opinie innych państw. Eksperti ds. polityki zagranicznej z Instytutu Studiów Politycznych na Uniwersytecie w Tartu zalecili rządowi Estonii odrzucenie tych propozycji zmian w mechanizmie głosowania w obszarze WPZiB, które wymagałyby rewizji traktatów. Eksperti jednocześnie rekomendowali poddanie tej kwestii pod debatę publiczną oraz wyrazili ostrożne poparcie dla rozszerzenia zastosowania QMV w trakcie podejmowania


decyzji w obszarze WPZiB. Przygotowany w maju 2022 r. raport opierał się na opiniach 15 specjalistów, w tym urzędników i ekspertów think tanków zarówno z Estonii, jak i z innych państw, na temat potencjalnych skutków przyjęcia QMV dla Estonii⁴. Podczas gdy eksperci z Estonii wyrażali umiarkowane poparcie dla przejścia na system QMV, większość ekspertów spoza Estonii zdecydowanie zalecała zachowanie zasady jednomyślności. Zwolennicy QMV argumentowali, że ten system pozwoli na szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji, zwłaszcza w przypadku zarządzania kryzysowego, zwiększy odporność UE na wpływy ze strony państw trzecich, będzie kształtować wspólną kulturę strategiczną opartą na solidarności wobec zagrożeń oraz umożliwi pełniejszą ochronę wspólnych interesów UE. Dodatkowo ograniczy zasoby (czas i energię) potrzebne do przekonywania wszystkich państw do osiągnięcia konsensusu, co jest szczególnie istotne z perspektywy małych państw. Z kolei przeciwnicy QMV zwracali uwagę na to, że odejście od zasady jednomyślności może zmniejszyć wagę polityczną decyzji UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przyczynić się do erozji jedności oraz marginalizacji niektórych państw członkowskich poprzez ograniczenie zaangażowania i wpływu mniejszych państw członkowskich na proces decyzyjny UE. Ponadto spowoduje to konieczność wprowadzenia zmian w prawie krajowym.

Na przebieg krajowej debaty dotyczącej reformy traktatów UE wpływ mają także estońscy europarlamentarzyści. W kadencji 2019-2024 Estonia była reprezentowana przez siedmiu członków w PE. Spośród nich tylko dwóch głosowało przeciwko przyjęciu sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosków PE dotyczących zmiany traktatów, a pięciu było za. Jaak Madison (Grupa Tożsamość i Demokracja; EKRE) i Roho Terras (Grupa Europejskiej Partii Ludowej – Chryścijańscy Demokraci);

⁴ P. Ehin i in., *Kvalifitseeritud hääletenamused Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas: olt- ja vastuargumendid*, [Qualified majority in the European Union's foreign and security policy: arguments for and against], Riigikogu, 30.05.2022, <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2022/05/KHE-lõpparuanne-30.05.22.pdf>.

Isamaa) byli zdecydowanie przeciwni zmianie traktatów i przyznaniu UE większych uprawnień. Andrus Ansip (Grupa Odnówmy Europę; RE) i Sven Mikser (Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim; SDE) byliby gotowi przedyskutować pewne zmiany, choć ich zdaniem obecnie nie ma potrzeby, by dokonywać rewizji traktatów. Ponadto Mikser zauważył, że zaburzenie równowagi między kompetencjami państw członkowskich a UE w polityce obronności i bezpieczeństwa to niebezpieczna ścieżka, która może rzeczywiście osłabić jedność unijną. Z kolei Urmas Paet (Grupa Renew Europe; RE), były minister spraw zagranicznych (2005-2014), poparł projekt, argumentując, że QMV w obszarach dotyczących ochrony praw człowieka i prawa międzynarodowego ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której jedno państwo będzie mogło zablokować działania całej wspólnoty. Dodatkowo, według Paeta, zasada „więcej za więcej”, która umożliwia UE nawiązanie silniejszych relacji z państwami trzecimi podzielającymi unijne wartości, może również przyczynić się do większej skuteczności polityki zagranicznej UE, ograniczając jednocześnie np. pomoc państwom wspierającym Rosję w wojnie z Ukrainą.

Co ciekawe, w trakcie debaty w Estonii na temat reformy traktatów UE pojawił się także argument inspirowany postawą państw nordyckich. Przedstawiciele rządów Szwecji i Finlandii zwrócili uwagę, że zmiana traktatów nie jest konieczna, ponieważ istnieją niewykorzystane możliwości poszerzenia zakresu stosowania QMV na podstawie klauzuli pomostowej dotyczącej WPZiB (art. 31, p. 3, TUE) oraz konstruktywnego wstrzymania się od głosu (art. 31, p. 1, TUE). Obecnie przedstawiciele państw nordyckich zgadzają się na propozycję rozszerzenia mechanizmu QMV w procesie podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. Jednocześnie, wchodząc w skład tzw. „koalicji oszczędnych”, państwa nordyckie sprzeciwiają się propozycjom promowanym m.in. przez Francję, które – ich zdaniem – mogą zakłócić funkcjonowanie jednolitego rynku opartego na czterech swobodach, gospodarce rynkowej i zdrowej konkurencji. Niemniej jednak w toku przyszłych negocjacji mogą zrewidować swoje stanowisko również w tym obszarze, uzyskując jednocześnie korzyści w innych obszarach, takich jak ochrona klimatu i środowiska (ograniczenie zmian klimatu i ochrona



bioróżnorodności jako priorytety UE), polityka energetyczna (stworzenie zintegrowanej unii energetycznej i zwiększenie roli zielonej transformacji) oraz migracja (wzmocnienie bezpieczeństwa w strefie Schengen, przyjęcie paktu migracyjnego i azylowego).

71

Podsumowanie

- Estonia w ciągu dwudziestu lat obecności w UE dała się poznać jako zwolennik pogłębiania integracji europejskiej. Traktuje ten proces jako ważny wyznacznik swojej polityki zagranicznej i konstruktywnie podchodzi do propozycji, które usprawniają wspólne działania państw na forum UE i pozwalają na efektywniejszy proces decyzyjny.
- W dotychczasowej debacie parlamentarnej i pozaparlamentarnej padło wiele argumentów za odrzuceniem jakichkolwiek zmian traktatowych (przy jednoczesnej akceptacji dla reform/zmian różnych polityk UE) i utrzymaniem jedności przy podejmowaniu decyzji w obszarze WPZiB na szczeblu unijnym.
- Koalicyjny rząd Estonii konsekwentnie opowiada się przeciwko zmianom traktatowym oraz ewentualnemu ich powiązaniu z procesem rozszerzenia UE, wskazując, że rewizja traktatów wiązałaby się z koniecznością uzyskania zgody Estończyków w drodze referendum krajowego. Stanowisko to jest podzielane przez partie opozycyjne, spośród których część sprzeciwia się także wszelkim reformom politycznym UE, które mogłyby pogłębić integrację.
- Zauważalna jest stopniowa zmiana stanowiska ekspertów, think tanków, partii politycznych oraz estońskich europarlamentarzystów, którzy dostrzegają konieczność zwiększenia efektywności UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy Traktatu o Unii Europejskiej. Wynika to z czynników zewnętrznych (frustracji z powodu postawy Węgier, podzielanie stanowiska państw nordyckich), jak i wewnętrznych (pozytywny stosunek większości obywateli do członkostwa w UE).



Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Litwa



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

W odpowiedzi na wyzwania zewnętrzne, w szczególności wojnę rosyjsko-ukraińską oraz szerzej – konfrontację Rosji z Zachodem, systemową rywalizację pomiędzy Chinami i USA, wyzwania gospodarcze, konsekwencje zmian klimatycznych oraz transformację technologiczną, Parlament Europejski (PE) przedstawił propozycje szeroko zakrojonych reform, które zmieniłyby strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej (UE) i proces decyzyjny w niektórych obszarach polityki UE. Litwa jest zainteresowana realizacją części aspektów tych propozycji, jednak ze względu na skalę proponowanych zmian oraz początkowy etap dyskusji nad projektami reform nie przedstawiła jeszcze oficjalnego stanowiska w tej sprawie.

Z jednej strony, decydenci na Litwie uznają, że reformy instytucjonalne są konieczne i być może nieuniknione w przyszłości, w związku z potencjalnym rozszerzeniem UE o nowych członków. Z drugiej strony, podkreślają, że rozszerzenie nie może stać się „zakładnikiem kwestii instytucjonalnych”¹, w związku z czym starają się ograniczyć debatę na temat reform do konkretnych wyzwań, jakie mogą wiązać się z rozszerzeniem. Dotyczy to m.in. polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, ponieważ przewidywany rozwój gospodarczy Litwy sprawi, że w perspektywie średniookresowej nie będzie się już ona kwalifikowała do otrzymania pomocy z niektórych programów, w związku z czym wsparcie finansowe dla litewskich rolników mogłoby ulec znacznemu zmniejszeniu. Dodatkowo część elity politycznej uważa, że możliwości rozwiązania pewnych problemów dostarcza zarówno traktat lizboński, jak i praktyki nieformalne, takie jak ustanawianie formatów międzyrządowych do koordynowania stanowisk. W związku z tym Litwa, podobnie jak inne państwa bałtyckie, jest przeciwna szeroko zakrojonym

¹ Między innymi to miał na myśli prezydent Litwy Gitanas Nausėda, mówiąc, że najpierw należy podjąć decyzję co do rozszerzenia UE, a następnie rozpocząć rozmowy o reformach instytucjonalnych, *Nausėda: sprendimai dėl ES plėtros neturi tapti institucinių klausimų įkaitais*, LRT.lt, 14.11.2023, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/2124048/nauseda-sprendimai-del-es-pletros-neturi-tapti-instituciniu-klausimu-ikaitais>.

reformom traktatów UE. Sprzeciwia się także modelowi ścisłej integracji czy wizji „Europy wielu prędkości”².

W odniesieniu do sposobu głosowania większością kwalifikowaną (QMV), w przeszłości Litwa sprzeciwiała się tej procedurze w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki podatkowej, jednak ze względu na rosnącą frustrację wywołaną zachowaniem Węgier poparcie wśród litewskich polityków dla odejścia od jednomyślności podczas przyjmowania aktów prawnych stopniowo rośnie.

Przypuszcza się, że wraz z intensyfikacją debaty oraz pojawieniem się konkretnych rozwiązań i kierunków działań, w średnioterminowej perspektywie Litwa przedstawi swoje oficjalne stanowisko w sprawie zmian instytucjonalnych w UE.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

W maju 2024 r. Litwa obchodziła 20. rocznicę akcesji do UE. Od 2007 r. jest w strefie Schengen, a od 2015 r. jest członkiem strefy euro. Poparcie dla członkostwa w UE wśród społeczeństwa od lat utrzymuje się na niezmiernie wysokim poziomie³. Partie tworzące obecny rząd koalicyjny – centroprawicowy Związek Ojczyzny – Litewscy Chryścijańscy Demokraci (TS-LKD) oraz

² J. Mickus, *EU reforms in view of enlargement and economic security: towards an integrated approach to European self-transformation*, Eastern Europe Studies Centre, 07.03.2024, <https://www.eesc.lt/en/publication/eu-reforms-in-view-of-enlargement-and-economic-security-towards-an-integrated-approach-to-european-self-transformation/>.

³ Na przykład w referendum w sprawie członkostwa (10-11 maja 2003 r.) udział wzięło 63,37% uprawnionych, z czego za wstąpieniem do UE opowiedziało się 91,07% głosujących; *Referendumas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje 2003 m. gegužės 10-11 d.*, https://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/rinkimai/2003/referendumas/rezultatai/rez_16.htm, za: D. Wilczewski, *Litwa [w:] 15 lat państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej. Raport*, Prace IEŚ, nr 5/2019, s. 86-87; w 2019 r. 90% ankietowanych odpowiedziało, że wstąpienie Litwy do UE było korzystne: European Parliament, *Closer to the Citizens, Closer to the Ballot*, Spring Barometer 2019, kwiecień 2019, s. 17-18; ten sam wynik otrzymano w badaniach w 2023 r.: J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza*



dwa ugrupowania liberalne Partia Wolności (LP) i Ruch Liberalistów Republiki Litewskiej (LRLS) – popierają szeroką integrację w ramach UE, uznając ją za priorytetowy kierunek polityki zagranicznej państwa. Część z nich popiera również koncepcję federalizacji Europy. Zdecydowanie proeuropejskie stanowisko zajmuje także prezydent Litwy Gitanas Nausėda.

Obecnie ugrupowania polityczne na Litwie ostrożnie podchodzą do projektu reformy traktatów UE. Debata krajowa koncentruje się na rozszerzeniu UE oraz zwiększeniu skuteczności instytucji unijnych w kontekście węgierskiego weta i zagrożeń ze strony Rosji, a także na kwestiach bezpieczeństwa gospodarczego. Odejście od jednomyślności w czasie głosowania w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) jest postrzegane przez Litwę jako ograniczenie jej suwerenności, wobec czego obecnie państwo odnosi się do zmian instytucjonalnych w UE dosyć ostrożnie. O ile kwestia zmniejszenia liczby komisarzy unijnych byłaby łatwiejsza do zaakceptowania przez rząd litewski, o tyle trudniej byłoby uzyskać jego aprobatę w odniesieniu do poszerzenia systemu większości kwalifikowanej w obszarze WPZiB oraz odejścia od możliwości weta, ze względu na obawy o suwerenność i bezpieczeństwo Litwy. Kolejną problematyczną kwestią może być budżet unijny, ponieważ po ewentualnym rozszerzeniu o nowe państwa nastąpiłaby znacząca redystrybucja środków z budżetu UE w kierunku nowych członków. Przystąpienie Ukrainy, a także Gruzji i Mołdawii do UE potencjalnie mogłoby zaszkodzić konkurencyjności produkcji rolnej obecnych państw członkowskich, w tym Litwy. Nie oznacza to jednak, że Litwa zdecydowanie sprzeciwia się pomysłom zmierzającym ku większej integracji – i nie jest wykluczone, że po głębszej debacie krajowej je poprze.

W krajowej debacie na temat rewizji traktatów UE pojawia się również wątek wzmocnienia mechanizmów zapewniających realizację podstawowych wartości zapisanych w traktatach unijnych. Ma to związek z ryzykiem

odchodzenia od zasady praworządności, a także próbami ingerencji Rosji, Iranu czy Chin w demokratyczne procesy wyborcze w państwach członkowskich UE. Litewscy politycy zwracają uwagę na powszechną propagandę prokremlowską w państwach europejskich oraz utrzymujące się – pomimo sankcji UE – powiązania biznesowe z Rosją. W tym kontekście podkreśla się szczególnie postawę Węgier, które wielokrotnie blokowały proces decyzyjny w UE. Z tego względu w grudniu 2023 r. europosłanka Rasa Juknevičienė (Europejska Partia Ludowa) postulowała znalezienie legalnych mechanizmów umożliwiających zawieszenie prawa do głosowania dla Węgier. W litewskich mediach pojawiają się także propozycje dotyczące ograniczenia wypłat unijnych środków dla Węgier, zawieszenia możliwości głosowania lub odebrania im prawa weta, ich wykluczenia z niektórych procesów decyzyjnych w UE, a nawet – zawieszenia członkostwa. Ten kierunek dyskusji oznacza, że bezprecedensowe zachowanie Viktora Orbána skłania część elity politycznej na Litwie do rozważań o zmianach instytucjonalnych jako remedium na kryzys polityczny, który wynika z prób realizacji partykularnych interesów poszczególnych państw członkowskich.

Wśród litewskich europarlamentarzystów popierających inicjatywę mającą na celu rewizję prawa wspólnotowego⁴ znaleźli się: Petras Auštrevičius (Grupa Odnówmy Europę; Ruch Liberałów Republiki Litewskiej), Rasa Juknevičienė i Aušra Maldeikienė (Europejska Partia Ludowa; Związek Ojczyzny – Litewscy Chryścijańscy Demokraci), Bronis Ropė (Grupa Zielonych; Litewski Związek Chłopów i Zielonych), Vilija Blinkevičiūtė oraz Juozas Olekas (oboje reprezentujący Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim; Litewska Partia Socjaldemokratyczna). Przeciwni tej inicjatywie byli: Waldemar Tomaszewski (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy; Akcja Wyborcza Polaków na Litwie – Związek Chryścijańskich Rodzin), Andrius Kubilius i Liudas Mažylis (Europejska

⁴ Głosowanie nad rezolucją PE w sprawie propozycji PE dotyczących zmiany Traktatów, 22.11.2023.

Partia Ludowa; Związek Ojczyzny – Litewscy Chrześcijańscy Demokraci) oraz Viktor Uspaskich (niezrzeszony; Partia Pracy). Stasys Jakeliūnas (Zieloni; poseł niezależny) nie wziął udziału w głosowaniu.

77

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Rząd Litwy jak dotąd nie przedstawił oficjalnego stanowiska w sprawie reformy traktatów UE. Stosunek do proponowanych zmian można jednak częściowo wywnioskować z programów partii wchodzących w skład obecnej koalicji oraz ich dotychczasowych działań w tym zakresie.

TS-LKD wychodzi z założenia, że członkostwo w UE pomaga realizować najważniejsze interesy Litwy, takie jak wzmacnianie bezpieczeństwa oraz wspieranie dobrobytu gospodarczego i społecznego narodu litewskiego. Zdaniem konserwatystów, w najbliższej przyszłości największym wyzwaniem dla UE będzie wojna Rosji z Ukrainą i utrzymanie stabilności na kontynencie europejskim, co zapewnią jedynie zwycięstwo Ukrainy nad Rosją, odbudowa i modernizacja Ukrainy oraz jej członkostwo w UE (TS-LKD nazywa ten okres „dekadą Ukrainy”). Z tego powodu partia nie odrzuca możliwości utworzenia stanowiska komisarza ds. obrony UE, a także postuluje znaczące zwiększenie finansowania na cele obronne i rozwój europejskiego przemysłu wojskowego⁵. Jednocześnie TS-LKD sprzeciwia się strategicznej autonomii UE w dziedzinie wojskowości.

Partia Wolności (LP) dąży do wzmocnienia pozycji UE na świecie oraz zwiększenia jej bezpieczeństwa. Z tego powodu popiera ściślejszą współpracę państw członkowskich w dziedzinie obronności, rozbudowę infrastruktury mobilności wojskowej i systemów uzbrojenia oraz rozwój innowacyjności przemysłu obronnego. Partia popiera również wspólne zakupy broni przez

⁵ Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai, *TS -LKD rinkimų programos nuostatos 2024 metų rinkimams į Europos Parlamentą*, <https://tsajunga.lt/wp-content/uploads/2024/03/Programin%C4%97s-nuostatos.pdf>.

państwa członkowskie, zaostrzenie ochrony granic zewnętrznych oraz reformy traktatowe, w tym poszerzenie możliwości podejmowania decyzji metodą QMV w obszarze WPZiB, co ma na celu zwiększenie skuteczności procesu decyzyjnego. LP opowiada się za rozszerzeniem kompetencji Komisji Europejskiej (KE) oraz powołaniem unijnego komisarza ds. obrony. Ponadto, w zawiązku z rosnącym populizmem i osłabieniem jakości demokracji na Węgrzech, a także ożywieniem radykalizmu i nacjonalizmu w innych państwach UE, partia uważa, że mechanizmy redystrybucji środków finansowych w ramach budżetu unijnego powinny być dostosowane do stanu demokracji i praworządności w poszczególnych państwach członkowskich, w tym w zakresie wolności mediów, niezawisłości sądów i przejrzystości wyborów demokratycznych. LP opowiada się także za jak najszybszym przystąpieniem Ukrainy, Gruzji i Mołdawii do UE⁶.

Z kolei Ruch Liberalów (LRLS) kładzie nacisk na bezpieczną i zjednoczoną wspólnotę, dlatego popiera reformę procesu podejmowania decyzji w UE i zwiększenie efektywności zarządzania⁷. Petras Auštrevičius, reprezentujący tę partię w PE, jest zdania, że reforma instytucjonalna UE jest niezbędna, by zmniejszyć koszty procesu decyzyjnego i utrzymać odpowiednią motywację państw ubiegających się o członkostwo w UE. Auštrevičius jest także autorem sprawozdania⁸ poświęconego pogłębieniu integracji europejskiej w kontekście rozszerzenia, w którym podkreśla, że rozpoczęcie reform wewnętrznych UE oraz rozszerzenie są procesami współzależnymi i muszą postępować równolegle. Europarlamentarzysta zaznacza, że już w ramach istniejących struktur instytucjonalnych UE występują trudności w podejmowaniu strategicznych decyzji i dlatego postuluje zainicjowanie reform, które pozwoliłyby na uelastycznienie procedur oraz dostosowanie instytucji

⁶ Laisvės partija, *Laisvės partijos rinkimų į europos parlamentą programa*, <https://laisvespartija.lt/wp-content/uploads/2024/03/EP-programa.pdf>.

⁷ Liberalų sąjūdis, *Liberalų sąjūdžio rinkimų į Europos Parlamentą trumpoji programa*, <https://liberalai.lt/wp-content/uploads/2024/03/EP-PROGRAMA.pdf>.

⁸ *DRAFT REPORT on deepening EU integration in view of future enlargement* (2023/2114(INI)), 27.10.2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ20-PR-752948_EN.pdf.



do potrzeb rozszerzonej UE. W szczególności opowiada się ze szerokim zastosowaniem zasady QMV w podejmowaniu decyzji i odrzuceniem zasady jednomyślności. W ocenie Auštrevičiusa zasada większości kwalifikowanej mogłaby być stosowana w toku rozmów akcesyjnych przy otwieraniu i zamykaniu odrębnych rozdziałów negocjacyjnych, a także przy podejmowaniu decyzji dotyczących wprowadzenia nowych sankcji unijnych.

79

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Niektóre litewskie opozycyjne partie polityczne wyraziły już swoje stanowisko w sprawie zmian traktatów UE. Większość z nich jest sceptyczna lub przeciwna wobec rozszerzenia kompetencji UE oraz reform mających na celu pogłębienie integracji w ramach UE. Litewski Związek Chłopów i Zielonych (LVŽS) podkreśla, że będzie sprzeciwiał się wszelkim inicjatywom w UE, które mogą ograniczyć niezależność i tożsamość państw członkowskich. Dlatego LVŽS zapowiada wzmocnienie suwerenności Litwy w ramach UE oraz ochronę nadrzędności prawa krajowego. Partia wspiera Ukrainę w wojnie z Rosją, ale jednocześnie opowiada się za pragmatycznymi stosunkami politycznymi i gospodarczymi z Chinami.

Akcja Wyborcza Polaków na Litwie – Związek Chrześcijańskich Rodzin (AWPL-ZChR) zdecydowanie sprzeciwia się zmianom traktatowym. Według lidera partii Waldemara Tomaszewskiego, na przyjęciu zmian w traktatach UE straciłyby prawie wszystkie państwa członkowskie UE. Jego zdaniem, koncentracja władzy decyzyjnej w przypadku WPZiB przesunęłaby się w kierunku KE, co oznaczałoby likwidację niezależności państw narodowych oraz stworzenie superpaństwa UE, na którego czele stałyby Niemcy zarządzające całą wspólnotą za pośrednictwem biurokratycznych instytucji unijnych. Tomaszewski uważa, że takie podejście byłoby sprzeczne

z nadrzędnym celem UE, jakim jest współpraca suwerennych państw⁹. Podobnie ugrupowanie polityczne, utworzone w lutym 2024 r. przez członków Unii Chrześcijańskiej (KS) i Litewskiego Ruchu Rodzin (LŠS), sprzeciwia się federalizacji UE, migracji i ideologii genderyzmu. W PE postuluje także o dokonanie przeglądu polityki zielonego kursu i pakietu mobilności regulującego zasady międzynarodowego transportu drogowego.

Z kolei ciesząca się obecnie największym poparciem społecznym Litewska Partia Socjaldemokratyczna (LSDP) nie przedstawiła jeszcze stanowiska w sprawie reformy traktatów. Jej program skupia się na kwestiach społeczno-gospodarczych, wzmacnianiu spójności społecznej oraz podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Deklaruje również poparcie dla członkostwa Ukrainy w UE. Były minister spraw zagranicznych Litwy Linas Linkevičius, wcześniej związany z tą partią, wyraził jednak wątpliwość co do zdolności istniejącego systemu unijnego do efektywnego funkcjonowania po rozszerzeniu. Jego zdaniem, Ukraina, jako nowy członek UE, byłaby największym państwem w UE pod względem terytorialnym, ale jednocześnie wymagałaby wsparcia gospodarczego i finansowego, co miałyby istotny wpływ na budżet UE i funkcjonowanie jednolitego rynku.

Nie wiadomo jeszcze, w jakim kierunku będzie zmierzała dalsza debata na temat zmian traktatowych UE na Litwie ani jakie stanowisko w tej kwestii ostatecznie zajmie rząd. W październiku 2024 r. odbędą się krajowe wybory parlamentarne. Wyniki badania opinii publicznej z połowy marca 2024 r. wskazują, że największym poparciem cieszą się pozostający w opozycji socjaldemokraci (LSDP), następnie konserwatyści (TS-LKD) oraz Chłopi i Zieloni (LVŽS) – odpowiednio 15%, 11% i 7%. Partie koalicji rządzącej – Ruch Liberałów i Partia Wolności – mogą liczyć obecnie na 6% i 4%.

⁹ Akcja Wyborcza Polaków na Litwie – Związek Chrześcijańskich Rodzin, *Przyszłość Europy to Europa ojczyzn*, http://www.awpl.lt/?page_id=28252&lang=lt.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

81

W toku debaty nad reformami traktatowymi na Litwie dwie kwestie mają priorytetowe znaczenie: po pierwsze – rozszerzenie UE o państwa Europy Wschodniej, a po drugie – zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego. Litwa od momentu swojej akcesji do UE konsekwentnie opowiada się za dalszym rozszerzeniem UE, postrzegając je jako poszerzenie własnej strefy stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu¹⁰. Litwa należy do państw, które od wielu lat aktywnie wspierają członkostwo Ukrainy w UE, dzieląc się własnymi doświadczeniami z procesu integracji europejskiej, w tym z zakresu harmonizacji aktów prawnych oraz polityk sektorowych ze standardami UE. W obliczu agresji Rosji na Ukrainę ta polityka nabrała szczególnego znaczenia. Dlatego Litwa z zadowoleniem przyjęła zalecenie KE dotyczące rozpoczęcia formalnych rozmów o członkostwie w UE z Ukrainą i Mołdawią w listopadzie 2023 r. (premier Węgier Viktor Orbán był nieobecny na sali w momencie głosowania). Jednakże przed przystąpieniem do negocjacji państwa UE muszą uzgodnić ramy negocjacyjne, co może ponownie napotkać opór ze strony Węgier, zdaniem których Ukraina nie spełnia warunków akcesyjnych.

Z punktu widzenia Litwy, przyjęcie Ukrainy oraz innych państw kandydujących do UE może wymagać reformy procesu decyzyjnego UE, a szczególnie – odejścia od metody jednomyślności. Minister spraw zagranicznych Litwy Gabrielius Landsbergis podkreśla, że jest to niezwykle istotne w obliczu geopolitycznego zagrożenia ze strony Rosji, ponieważ to właśnie rozszerzenie UE o państwa Europy Wschodniej jest okazją do wzmocnienia bezpieczeństwa całej wspólnoty. Opinie na temat możliwości poszerzenia zakresu zastosowania QMV są jednak na Litwie podzielone. Z jednej strony, za odstąpieniem od wymogu jednomyślności przy podejmowaniu niektórych decyzji w zakresie WPZiB przemawiają argumenty dotyczące zwiększenia

¹⁰ J. Mickus, *EU reforms...*

skuteczności UE – co było widoczne w przypadku blokowania przez rząd Węgier wypłaty refundacji w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) dla państw UE, które wspierały Ukrainę dostawami broni. Z drugiej strony, uchylenie wymogu jednomyślności mogłoby ograniczyć suwerenność, a tym samym mieć negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa Litwy. Na przykład, kiedy w styczniu 2023 r. KE rozpoczęła konsultacje w sprawie złagodzenia sankcji nałożonych na Białoruś, Litwa kategorycznie sprzeciwiła się tym propozycjom. Pozostała także nieugięta, kiedy do złagodzenia sankcji UE wobec Białorusi nawoływał sekretarz generalny ONZ António Guterres w związku z rosnącymi cenami żywności na świecie.

W odniesieniu do bezpieczeństwa gospodarczego, Litwa konsekwentnie realizuje politykę „opartą na wartościach”, a także wskazuje na zagrożenie systemowe, jakie Rosja i Chiny stwarzają dla bezpieczeństwa europejskiego. Jednocześnie Litwa stara się dywersyfikować kierunki współpracy gospodarczej poprzez rozwijanie stosunków handlowych z USA oraz państwami Indo-Pacyfiku. Przejście od polityki gospodarczej zorientowanej na efektywność do polityki gospodarczej zorientowanej na bezpieczeństwo może jednak skutkować wyższymi cenami dla konsumentów i producentów oraz zakłócić warunki konkurencji w UE, co nieproporcjonalnie dotknęłoby jej mniejszych członków, w tym Litwę.

Podsumowanie

- Rząd Litwy jak dotąd nie przedstawił oficjalnego stanowiska w sprawie reformy traktatów UE. Z jednej strony Litwa uważa, że reformy instytucjonalne są konieczne w związku z potencjalnym rozszerzeniem UE o nowych członków, z drugiej – uchylenie wymogu jednomyślności mogłoby ograniczyć suwerenność, a tym samym mieć negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa Litwy.
- Debata na temat zmian traktatów do tej pory nie miała intensywnego charakteru, jednak dwie kwestie były priorytetowe: po pierwsze – rozszerzenie UE o państwa Europy Wschodniej, a po drugie – zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego.



- W przyszłości Litwa będzie zapewne starała się wypracować wspólne stanowisko wobec reform traktatowych z Łotwą i Estonią.



Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Łotwa



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

W listopadzie 2023 r. Parlament Europejski (PE) przyjął propozycje zmian traktatów Unii Europejskiej (UE), które mają na celu wzmocnienie partycypacji obywateli i zdolności UE do działania, m.in. poprzez zmniejszenie liczby kwestii, w których decyzje muszą być podejmowane jednomyślnie. Już pod koniec 2022 r. ministerstwo spraw zagranicznych Łotwy odniosło się do możliwości zmian traktatowych, a następnie wyraziło oficjalne stanowisko, że skuteczność i trwałość polityki zagranicznej UE w dużej mierze zależą od utrzymania zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej, a głosowanie większością kwalifikowaną (QMV) w obszarze stosunków zewnętrznych i bezpieczeństwa UE nie jest korzystne. Tym samym podtrzymane zostało wcześniejsze stanowisko, sformułowane 9 maja 2022 r. w tzw. *non-paper* wobec rezultatów „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” (CoFE), przedstawione przez trzynaście państw, w tym wszystkie państwa nordyckie i bałtyckie. W tym dokumencie wyraziły one sprzeciw wobec nieprzemyślanych i przedwczesnych prób uruchomienia procedury zmian traktatów UE, a jednocześnie wskazały, że zmiana traktatów nigdy nie stanowiła celu CoFE¹. Własne stanowiska w tej sprawie zaprezentowały również poszczególne partie łotewskie. Część łotewskich sił politycznych jest przeciwna federalizacji UE, opowiadając się za większą ochroną interesów narodowych i tym samym za ograniczeniem kompetencji instytucji unijnych. Inne partie natomiast popierają wzmocnioną rolę UE w niektórych obszarach, takich jak zdrowie, edukacja i opieka społeczna, a także szerszą koordynację polityk w ramach UE, tak aby partykularne interesy państw członkowskich nie były barierą w podejmowaniu istotnych decyzji na szczeblu unijnym.

¹ *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, X, 09.05.2022, <https://twitter.com/sweden2023eu/status/1523637827686531072>.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Po przywróceniu niepodległości w 1991 r. rząd Łotwy konsekwentnie realizował politykę „powrotu do Europy”, nakierowaną na akcesję do UE i NATO, a po włączeniu w struktury obu organizacji w 2004 r. – na pogłębienie integracji ze wspólnotą euroatlantycką. W ciągu ostatnich 20 lat rola Łotwy w procesie decyzyjnym UE znacząco wzrosła. Członkostwo w UE od lat oceniane jest pozytywnie, a instytucje unijne cieszą się niesłabnącym zaufaniem opinii publicznej. W 2024 r. UE cieszyła się większym zaufaniem społecznym niż instytucje krajowe na Łotwie – parlament i rząd (odpowiednio 50% oraz 26% i 29%)². Jednocześnie należy wskazać, że w porównaniu z pozostałymi państwami bałtyckimi odsetek mieszkańców Łotwy wyrażających pozytywny stosunek do UE jest niższy niż na Litwie (44% vs. 58%) i niemal taki sam jak w Estonii (43%)³. Wyniki te korespondują z badaniem opinii publicznej na Łotwie przeprowadzonym na zlecenie Instytutu Europy Środkowej w pierwszej połowie lipca 2023 r. Zgodnie z nim 1/3 społeczeństwa Łotwy dostrzega korzyści z członkostwa w UE, a połowa obywateli ma zaufanie do UE⁴.

Podczas gdy samo członkostwo Łotwy w UE nie jest kwestionowane, dyskusja na temat reform traktatów jest niemal nieobecna w łotewskich mediach. Wynika to zarówno ze złożoności samego zagadnienia propozycji zmian instytucjonalnych UE, jak i z dominacji narracji na temat sytuacji geopolitycznej w regionie Europy Środkowej. Z tego powodu największe zainteresowanie opinii publicznej budzi proces rozszerzenia UE, a szczególnie negocjacje akcesyjne UE z Ukrainą i Mołdawią.

² Standard Eurobarometer 101 – Spring 2024.

³ Zob. również: Standard Eurobarometer 81 – Spring 2014, Public opinion in the European Union fieldwork: June 2014.

⁴ J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, 4/2023, s. 59-65, <https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/12/ies-raport-2023-4.pdf>.

Już wcześniej, 18 października 2022 r. minister spraw zagranicznych Łotwy Edgars Rinkēvičs podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych (GAC) odniósł się krytycznie do propozycji PE dotyczących zwołania konwentu w celu rewizji traktatów UE. Wskazał, że w obliczu trwającej wojny nie jest to właściwy czas na reformy, a UE powinna skupić się na rozwiązaniu kryzysu geopolitycznego i energetycznego. Następnie ministerstwo spraw zagranicznych w oficjalnym stanowisku wyraziło swój sprzeciw wobec proponowanych zmian. W jego ocenie obecna procedura decyzyjna, choć czyni UE mniej efektywną i ogranicza jej oddziaływanie na arenie międzynarodowej w porównaniu z możliwościami, jakie daje wprowadzenie zasady większości kwalifikowanej, to jednak bariery te można zrekompensować dialogiem i innymi formami współpracy. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, że od wielu lat rządy na Łotwie sprawują partie narodowe i konserwatywne pod względem światopoglądowym, identyfikujące się jako stojące na straży suwerenności państwa i sprzeciwiające się w znacznej mierze ideom federalizacji UE. Tym samym stanowisko Łotwy w kwestii reform traktatów UE jest bliskie pozostałym państwom bałtyckim⁵.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Obecny rząd Łotwy, na czele którego stoi Evika Siliņa, tworzą trzy siły polityczne: centroprawicowa Nowa Jedność (*Jaunā Vienotība*, JV), Związek Zielonych i Rolników (*Zaļo un Zemnieku savienība*, ZZS) oraz partia Postępowych (*Progresīvie*). W ostatnich miesiącach debata publiczna koncentrowała się głównie na tematyce bezpieczeństwa w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz na problemach wewnętrznych, takich jak gospodarka i energetyka. Dyskusja na temat zmian traktatowych w UE pozostawała poza

⁵ P. Buras, E. Morina, *Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU*, Policy Brief, 23.11.2023, <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>.

główną agendą, choć różnice w stanowiskach partii należących do koalicji rządowej są zauważalne.

JV nie odniosła się bezpośrednio do propozycji zmian traktatów, jednak wskazała, że w obecnej sytuacji geopolitycznej ważne jest, aby UE wzmocniła i rozwijała współpracę międzynarodową z partnerami o podobnych poglądach na całym świecie oraz aby broniła porządku światowego opartego na prawie. Jednocześnie były minister spraw zagranicznych Krišjānis Kariņš (JV) (2023-2024), komentując opór Węgier wobec wysiłków pozostałych państw członkowskich mających na celu zapewnienie wsparcia finansowego Ukrainie przez UE, stwierdził, że w UE, podobnie jak w NATO, konieczna jest dyskusja na temat modyfikacji zasady jednomyślności w podejmowaniu decyzji. Nie opowiedział się przy tym jednoznacznie za lub przeciw konsensusowi w procesie decyzyjnym w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), a jedynie zasugerował rozpoczęcie debaty na ten temat. Z jednej strony, Kariņš wskazał, że zasada jednomyślności powinna być zachowana przy podejmowaniu najważniejszych decyzji, w tym np. dotyczących rozszerzenia UE. Ponadto podkreślił, że prawo weta pozwala małym państwom, takim jak Łotwa, na blokadę decyzji forsowanych przez silniejszych partnerów. Z drugiej strony, zauważył, że przy utrzymaniu zasady jednomyślności przyszły proces decyzyjny stanie się znacznie trudniejszy, ponieważ po kolejnych rozszerzeniach trudno będzie zachować spójność w ramach UE. Z tego powodu zastosowanie możliwości głosowania większością kwalifikowaną mogłoby pomóc uniknąć impasu w przyszłym procesie legislacyjnym. W odniesieniu do możliwości odejścia od jednomyślności w podejmowaniu decyzji w obszarze WPZiB Kariņš podkreślił, że państwa członkowskie UE dobrowolnie zrzekły się już części swojej suwerenności w imię bezpieczeństwa, sugerując tym samym, że nie jest przeciwny reformom traktatowym w tym aspekcie.

Głos w sprawie zabrała również partia Postępowych, wskazując na wysiłki Węgier zmierzające do zablokowania wsparcia UE dla Ukrainy i podkreślając potrzebę zmian instytucjonalnych w UE. Zdaniem Postępowych, szczególnie w kontekście procesu rozszerzenia UE, jej zdolność do skutecznego działania może być ograniczona. Partia zwraca uwagę na konieczność

budowania zjednoczonej i demokratycznej Europy, ponieważ w chwili obecnej „zasada jednomyślności w Radzie UE nie działa i stanowi zagrożenie dla jedności i bezpieczeństwa. Będziemy wspierać przejście od konsensusu do większości kwalifikowanej”. Z kolei ZZS wyraził opinię, że federalizacja UE i delegowanie kompetencji krajowych na poziom europejski mogłyby zagrozić suwerenności Łotwy i zasadom samostanowienia państwa.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Kilka partii opozycyjnych odrzuca koncepcje federacyjne UE, priorytetyzując interes narodowy. Nowa Partia Konserwatywna (*Jaunā konservatīvā partija*, JKP), broniąc języka narodowego, bezpieczeństwa i gospodarki, wskazuje na zagrożenia dla Łotwy płynące z bezwarunkowej integracji UE. Jest przeciwna koncepcji federalistycznej UE i przekazywaniu kompetencji instytucjom unijnym. Podobnie Sojusz Narodowy (*Nacionālā apvienība*, NA) postuluje kształtowanie UE jako narodowej, równoprawnej unii państw i sprzeciwia się propozycjom zmian traktatów. W ocenie tej partii, rewizja prawa wspólnotowego poprzez poszerzenie możliwości stosowania QMV ograniczyłaby rolę Łotwy w procesie decyzyjnym UE, zwłaszcza w kwestiach bezpieczeństwa zewnętrznego. Zarówno populistyczna i eurosceptyczna Stalność! (*Stabilitātei!*), jak i partia Łotwa na Pierwszym Miejscu (*Latvija pirmajā vietā*, LPV) sprzeciwiają się reformom instytucjonalnym prowadzącym do większej integracji UE oraz ograniczenia prawa weta. LPV ostro krytykuje „rosnące tendencje totalitaryzmu i gospodarki nakazowej w polityce wewnętrznej UE, centralizację władzy, cenzurę i narzucanie jedynej słusznej opinii przez administrację UE”.

Opozycyjne ugrupowanie Zjednoczona Lista (*Apvienotais saraksts*, AP) oraz liberalna partia Dla Rozwoju Łotwy (*Latvijas attīstībai*), pozostająca poza parlamentem, postulują skuteczniejsze zarządzanie w UE i ograniczenie prawa weta. Partia Dla Rozwoju Łotwy proponuje również rozszerzenie kompetencji unijnych w takich obszarach, jak opieka zdrowotna, edukacja i polityka społeczna, a także wzmocnienie zasady praworządności

i poszanowania wartości poprzez karanie państw naruszających normy zamrożeniem ich środków oraz ich praw do głosowania.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Najszerzej dyskutowaną kwestią w kontekście reformy traktatów UE jest proces rozszerzenia UE o państwa Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich. Łotwa jest jednym z największych zwolenników integracji europejskiej wśród państw UE, a większość partii politycznych na Łotwie jest zgodna co do konieczności dalszego wsparcia Ukrainy w takich aspektach, jak europejska stabilność i bezpieczeństwo regionu, demokracja, praworządność i wzrost dobrobytu. Według badań Eurobarometru z jesieni 2023 r., 42% mieszkańców Łotwy uznaje wojnę rosyjsko-ukraińską za najważniejszy problem (średnia dla całej UE to 28%), przed jakim stoi obecnie UE⁶. ZS i NA uważają, że należy zrobić wszystko, co możliwe, aby pomóc Ukrainie w procesie akcesji do UE i NATO. JKP podkreśla, że instytucje UE muszą być gotowe na przyjęcie nowych państw członkowskich. Partia Postępowi apeluje o ograniczenie prawa weta w niektórych obszarach WPZiB, a partia Dla Rozwoju Łotwy zwraca uwagę, że przystąpienie Ukrainy do UE i jej dalsze rozszerzenie wymagają reform instytucjonalnych, takich jak zmiana procesu decyzyjnego (metoda QMV w kwestiach polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa) oraz zmiana zasad podziału budżetu UE.

Minister obrony Andris Sprūds, w odniesieniu do wspólnej armii UE, wyjaśnił, że NATO jest gwarantem bezpieczeństwa Łotwy, co podważa potrzebę tworzenia dodatkowych struktur w ramach UE.

Mimo że Łotwa jest jednym z największych zwolenników rozszerzenia UE, a warunkowanie tego procesu wprowadzeniem zmian instytucjonalnych (postulowanych m.in. przez Francję i Niemcy) stanowi dla niej strategiczne

⁶ Standard Eurobarometer 100 – Autumn 2023.



wyzwanie, to debata wewnątrz krajowa jest w tym zakresie niewielka. Podczas corocznej dyskusji na temat polityki zagranicznej w parlamencie Łotwy, która odbyła się 25 stycznia 2024 r., minister spraw zagranicznych Krišjānis Kariņš nie poruszył w trakcie swojego wystąpienia wątku proponowanych zmian traktatów podstawowych UE. Temat nie pojawił się również w publikacjach Łotewskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (LIIA) dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Łotwy, ani w przekazach Łotewskiej Agencji Informacyjnej LETA.

Z kolei stanowisko łotewskich europarlamentarzystów jest zróżnicowane. Za projektem rezolucji PE głosowali: Andris Ameriks i Nils Ušakovs, obaj należący do grupy S&D. Przeciw były Tatjana Ždanoka (NI) oraz Inese Vaidere (PPE), a Ivars Ijabs (Renew) wstrzymał się od głosu. Trójka pozostałych członków PE z ramienia Łotwy, tj. Sandra Kalniete (PPE), Ansis Pūpols (ECR) i Roberts Zīle (ECR), nie wzięła udziału w głosowaniu.

Podsumowanie

- Łotwa jest za utrzymaniem zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE, obawiając się ograniczenia suwerenności i sprzeciwiając się ideom federalizacji UE. Tym samym stanowisko Łotwy w kwestii reform traktatów UE jest bliskie pozostałym państwom bałtyckim.
- Do tej pory dyskusja na temat reform traktatów była niemal nieobecna w łotewskich mediach. Głównym zainteresowaniem opinii publicznej cieszył się proces rozszerzenia UE, a szczególnie negocjacje akcesyjne UE z Ukrainą i Mołdawią. Łotwa jest jednym z największych zwolenników integracji europejskiej wśród państw UE, a większość partii politycznych na Łotwie jest zgodna co do konieczności dalszego wsparcia Ukrainy.



Andrzej Dumata

Polska

1. Ogólna ocena przebiegu debaty

Obecną fazę (2023-2024) polskiej debaty w sprawie zmian traktatów Unii Europejskiej (UE) trudno uznać za intensywną i rozwiniętą. Głównym punktem odniesienia w tej debacie stały się początkowo prace Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, a ostatecznie rezolucja Parlamentu Europejskiego (PE) z 22 listopada 2023 r. Swoje stanowiska publicznie przedstawiły główne siły polityczne (rząd i opozycja), kilka think tanków i nieliczni eksperci. Odbyły się też pojedyncze konferencje naukowe na ten temat. Na uwagę zasługują wypowiedzi niektórych polskich posłów do PE, zwłaszcza z Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz Suwerennej Polski (SP), którzy wykazują dużą aktywność w mediach, komentując problem.

Ogólny obraz tej debaty jest niejednoznaczny. Z jednej strony, widoczne są zasadnicze różnice między koalicją rządową a opozycją w podejściu do UE i polityki europejskiej. Z drugiej strony, obie siły zgodnie odrzucają proponowane przez PE zmiany traktatów, różnie jednak rozkładając akcenty. Ich stanowiska są ogólne i na tym etapie debaty nie zawierają szczegółowych rozwiązań problemów.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Polityczny i społeczny kontekst debaty w 2023 r. stanowiła kampania wyborcza do Sejmu i Senatu. W wyniku wyborów parlamentarnych 15 października 2023 r. doszło do zmiany ekipy rządowej. Dotychczas rządząca prawicowa koalicja premiera Mateusza Morawieckiego (Prawo i Sprawiedliwość, Suwerenna Polska) oddała władzę szerokiej koalicji demokratycznej (KKW Koalicja Obywatelska: Platforma, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni, KKW Trzecia Droga: Polska 2050 Szymona Hołowni i Polskie Stronnictwo Ludowe oraz KW Nowa Lewica) z premierem Donaldem Tuskiem na czele. W rezultacie diametralnie zmieniła się polityka europejska rządu.

Zmiana rządu nie zniosła ostrego podziału na polskiej scenie politycznej. Rząd Donalda Tuska reprezentuje siły proeuropejskie, a opozycja (Prawo i Sprawiedliwość, Suwerenna Polska, Konfederacja) – siły populistyczne, suwerenistyczne i eurosceptyczne. Ten wyraźny podział tworzy też główną oś debaty w sprawie integracji europejskiej w Polsce. Można przypuszczać, że nowym głosem w debacie będzie skrajnie antyunijne, antyniemieckie i suwerenistyczne stanowisko nowej – utworzonej w marcu 2024 r. – partii Niepodległość, której głównym postulatem jest wyprowadzenie Polski z UE.

Istotnym elementem kontekstu społecznego omawianej debaty jest fakt utrzymującego się bardzo wysokiego poparcia społecznego dla członkostwa Polski w UE.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

W dyskusjach toczących się w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy na forum Rady ds. Ogólnych i Rad Europejskich rząd premiera Morawieckiego i rząd premiera Tuska krytycznie odnosiły się do ewentualnych reform UE. Oba rządy zgodnie wyrażały pogląd, że reformy wewnętrzne UE, równoległe do procesu rozszerzenia UE, nie mogą stać się warunkiem akcesji nowych państw członkowskich. Da się jednak zauważyć istotne różnice w argumentacjach obu rządów.

Rząd Mateusza Morawieckiego w uchwale z 21 listopada 2023 r. (*notabene* w przeddzień przyjęcia rezolucji PE w sprawie zmian traktatowych) wyraził swój stanowczy sprzeciw wobec proponowanych zmian – formalnie wobec projektu zmian traktatów UE przedstawionego przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE. Rząd negatywnie ocenił zakres zmian instytucjonalnych, zmierzających do centralizacji kompetencji kosztem państw członkowskich. Polska sprzeciwiała się odchodzeniu od zasady jednomyślności, wskazując na ryzyko marginalizacji państw członkowskich, zwłaszcza mniejszych, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do stopniowej dezintegracji UE. Podkreślono, że projekt „zasadniczo



redukuje suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej” poprzez radykalne ograniczenie zastosowania zasady jednomyślności w Radzie i ograniczenie kompetencji państw członkowskich w strategicznych obszarach funkcjonowania państwa. Odrzucone zostały propozycje zmian w zakresie polityki zagranicznej, obronności, ochrony granic, bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa energetycznego), spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości, polityki społecznej, polityki gospodarczej, polityki podatkowej i w innych obszarach istotnych z punktu widzenia interesów państwa. Rząd wskazał, że proponowane zmiany dotyczące instytucji UE, sposobu podejmowania przez nie decyzji oraz procedur zmian traktatów ograniczają rolę państw członkowskich. W połączeniu ze zmianami dotyczącymi kompetencji przyznanych prowadzą do centralizacji UE, co jest niezgodnie z założeniami jej traktatów założycielskich, i stanowią zaprzeczenie celów, dla których większość państw członkowskich do niej przystąpiła.

Nowy rząd premiera Donalda Tuska, zaprzysiężony 13 grudnia 2023 r., podtrzymał sprzeciw swoich poprzedników. Minister ds. UE Adam Szałpa w odpowiedzi udzielonej 8 stycznia 2024 r. na pytanie posła Mariusza Błaszczaka (PiS) o stanowisko rządu w sprawie propozycji reform traktatowych przyjętych przez PE, zadane na pierwszym posiedzeniu Sejmu nowej kadencji, stwierdził, że rząd Polski jest przeciwny zmianie traktatów. Minister bardzo krytycznie ocenia propozycje PE w tym zakresie, jako nieodpowiadające potrzebom ani państw członkowskich, ani UE. Ponadto wskazał, że na posiedzeniu Rady UE w dniu 18 grudnia 2023 r., która podjęła decyzję o formalnym przekazaniu rezolucji PE z 22 listopada 2023 r. Radzie Europejskiej, Polska złożyła oświadczenie, w którym zaznaczyła, „że rozpoczynanie rewizji Traktatów w obecnym kontekście geopolitycznym osłabiłoby jedność UE oraz odciągnęło naszą energię polityczną od innych, palących wyzwań. W obliczu trudno przewidywalnej dynamiki politycznej w państwach członkowskich, wnikanie UE w żmudny proces reformy Traktatów może doprowadzić do poważnego kryzysu wewnątrz UE. Mogłoby również opóźnić akcesję nowych państw, co do których powzięliśmy istotne zobowiązania podczas

ostatniej Rady Europejskiej 14-15 grudnia 2023 r. Za nieadekwatne i nieodpowiadające realnym potrzebom Unii uważamy propozycje w sprawie zmian Traktatów przyjęte przez PE 22 listopada br., niewielką większością głosów. Ich radykalny charakter nie tylko nie służy usprawnieniu i wzmocnieniu Unii, ale może być wykorzystywany w ramach antyunijnej i antyzachodniej narracji w państwach członkowskich i kandydujących, które są szczególnie narażone na działania dezinformacyjne ze strony państw trzecich”¹.

Wobec faktu przekazania propozycji PE polskiemu Sejmowi, oczywistym miejscem takiej debaty powinna być Komisja ds. UE w Sejmie. Z informacji o pracach tej Komisji w okresie grudzień 2023 – marzec 2024 r. wynika, że kwestia reformy traktatów UE została uznana za ważną, czego dowodem jest powołanie w jej ramach stałej podkomisji do spraw traktatów europejskich. Temat pojawiał się w dyskusjach kilka razy. Formalnie, po raz pierwszy, znalazł się w programie spotkania Komisji już w listopadzie 2023 r. Jednak dopiero na posiedzeniu 21 lutego 2024 r. Komisja zajęła się propozycją PE i stanowiskiem rządu w sprawie reformy traktatów UE. Na tym posiedzeniu minister ds. UE Adam Szałapka stwierdził, że stanowisko rządu w sprawie propozycji PE o zmianie traktatów jest konsekwentnie negatywne i sprawa w zasadzie jest bezprzedmiotowa. Podkreślił, że „Ta propozycja PE nie będzie punktem obrad Rady Europejskiej, nie będzie zwołany w tej sprawie konwent. W zasadzie nikt już nie ma wątpliwości, że propozycja wniesiona przez PE upadła”. Krótka dyskusja koncentrowała się wokół kwestii formalnych: czy uruchomiona procedura art. 48 TUE będzie kontynuowana przez Radę Europejską i czy podstawą dalszych prac będzie propozycja PE. Nie odnoszono się do konkretnych propozycji zmian traktatowych. Posłowie reprezentujący stronę rządową podkreślali, że dyskusja jest obecnie bezprzedmiotowa.

¹ Zob. także: Odpowiedź na interpelację nr 331 w sprawie rozpoczęcia procedury zmiany unijnych traktatów, Odpowiadający: minister ds. Unii Europejskiej Adam Szałapka, Warszawa, 30.01.2024, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=D22JG3>.



Natomiast posłowie opozycji przypominali, że już w połowie listopada 2023 r., tuż po przyjęciu propozycji przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE, PiS zgłosiło projekt uchwały w tej sprawie. Projekt został przekazany przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia przez Komisję ds. UE. Poseł Szymon Szynkowski vel Sęk (PiS, były minister ds. UE w rządzie Mateusza Morawieckiego) chwalił rząd Donalda Tuska za negatywne stanowisko wobec reform, ale jednocześnie zarzucał, że stanowisko rządu, choć negatywne, jest niesłuchanie krótkie i ogólne, „niezwykle ubogie w warstwie merytorycznej”. Postulował, aby to Polska stanowiła oś koalicji sprzeciwu wobec tej sprawy. Zwracał też uwagę na fakt, że procedura rozpoczęta przez PE nie została jeszcze zamknięta i – w jego ocenie – będzie kontynuowana, a najpóźniej wraz z nowym cyklem instytucjonalnym wrócą nowe propozycje w tej sprawie. Zdaniem posła, szeroki zakres proponowanych przez PE zmian jest wyrazem strategii negocjacyjnej, ale te propozycje nie wejdą w życie, ponieważ wiele państw członkowskich jest bardzo sceptycznych wobec przekazywania tak szerokiego wachlarza kompetencji na poziom unijny. Przypomniał również, że w pierwszych dniach grudnia 2023 r. – jeszcze jako minister – odbył wiele wizyt w stolicach europejskich, aby sondować partnerów i badać ich nastawienie dotyczące tej kwestii. Między innymi dlatego zlecił analizę międzyresortową zagrożeń wynikających z proponowanych zmian traktatowych, którą przyjął Komitet do Spraw Europejskich, a następnie Rada Ministrów 11 grudnia 2023 r. To jedyny dokument w sprawie, jaki został przekazany ministrowi Szapce jako jego następcy na stanowisku ministra ds. UE. We wspomnianym 20-stronicowym dokumencie już na wstępie stwierdza się, że propozycje PE „zasadniczo modyfikują system instytucjonalny UE oraz jej mechanizmy decyzyjne”. Większość zmian należy ocenić negatywnie, gdyż ograniczą one rolę państw członkowskich w procesie stanowienia prawa unijnego. Resorty są zgodne co do tego, że zmiany zaproponowane przez PE rodzą ryzyko pogłębienia podziałów w UE, marginalizacji zwłaszcza mniejszych państw członkowskich, które nie podzielają zdania większości, a także

ingerują w suwerenność państw członkowskich². Sejmowa Komisja ds. UE przyjęła do wiadomości informację rządu na temat komunikatu Rady (Propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące zmiany Traktatów – Powiadomienie skierowane do parlamentów narodowych (CM 5781/23)) i odnoszące się do niego stanowiska rządu.

Ostatecznie 6 marca 2024 r. sejmowa Komisja ds. UE zajęła się projektem uchwały w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgłoszonym przez posłów PiS. Komisja odrzuciła projekt w pierwszym czytaniu. W krótkiej dyskusji, odbywającej się w atmosferze sporu regulaminowego, strony powtórzyły prezentowane wcześniej ogólne stanowiska, bez głębszej i szczegółowej analizy merytorycznej propozycji PE. Strona wnioskodawcza (poseł Paweł Jabłoński, PiS) podkreślała, że uchwała miała charakter postulatu politycznego do polskich posłów do PE, aby sprzeciwili się działaniom, które mogą narazić Polskę na utratę suwerenności. Zdaniem wnioskodawców, jeżeli propozycje PE zostałyby przyjęte, „UE przestałaby być organizacją suwerennych, równych sobie, współpracujących ściśle ze sobą, ale jednak odrębnych od siebie i różnych od siebie państw. Przekształciłaby się z takiej organizacji międzynarodowej *de facto* w jeden organizm, i to organizm o charakterze superpaństwa”. Odstąpienie od głosowania jednomyślnego w Radzie odebrałoby państwom członkowskim prawo do decydowania w kluczowych dla ich bytu dziedzinach, takich jak polityka obronna, miks energetyczny, ochrona granic, suwerenność gospodarcza oraz suwerenność monetarna. Poseł Szymon Szynkowski vel Sęk przedstawił tezę, że stanowisko koalicji rządowej przeciwne reformom traktatów jest tylko zasłoną dymną. Reprezentujący stronę rządową poseł Jarosław Wałęsa (KO) lakonicznie stwierdził, że rząd Donalda Tuska jednoznacznie wyraził sprzeciw wobec

² S. Szynkowski vel Sęk, Wstępna analiza i ocena zmian Traktatów zaproponowanych przez Parlament Europejski w rezolucji z 22 listopada 2023 r., KPRM, Warszawa, 11.12.2023.



propozycji zgłoszonych przez PE, oraz podkreślił, że „nie ma tematu” i „nie będzie zmian traktatowych”.

Minister spraw zagranicznych przedstawił informację o priorytetach polskiej polityki zagranicznej na 2024 r. podczas posiedzenia Sejmu RP 25 kwietnia 2024 r.³ W deklaracji padło stwierdzenie, że „Polska będzie wspierać realistyczną reformę Unii, która przyczyni się do zwiększenia jej konkurencyjności i potęgi”. Minister zastrzegł jednak, że „Nie jesteśmy przekonani, że niezbędna jest do tego zmiana traktatów, ale nie możemy wykluczyć, że część państw członkowskich uzależni od niej zgodę na dokończenie rozszerzenia. Staniemy wtedy jako kraj przed dylematem: czy zgodzić się na reformę traktatów, w której być może będziemy musieli zawrzeć kompromisy, czy zamknąć drogę do członkostwa naszym wschodnim i południowym sąsiadom, których akcesja jest korzystna”. Polska za najbardziej kontrowersyjne części możliwej reformy traktatów uznaje ewentualne odejście od zasady jednomyślności w niektórych dziedzinach oraz proponowaną zmianę systemu głosowania. Rząd wyraził otwartość na dyskusję w sprawie zmian, pozytywnie odnosząc się do przejścia do głosowania większościowego w sprawach sankcji, przy zachowaniu jednak jednomyślności w sprawach akcesji nowych państw.

Z nieoficjalnych informacji wynika, że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w maju 2024 r. powstał zespół złożony z ekspertów prawa europejskiego, którego zadaniem jest przygotowanie szczegółowego kompleksowego stanowiska Polski w sprawie ewentualnych zmian traktatów UE.

³ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 roku, Sejm RP, 25.04.2024, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r>.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Opozycyjna obecnie partia PiS przedstawiła swoje konfederalistyczne w istocie stanowisko w sprawie zmian traktatów UE w projekcie uchwały Sejmu „w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE” przekazanej Marszałkowi Sejmu dnia 20 listopada 2023 r. W projekcie uchwały podkreślono „poparcie dla obecności Rzeczypospolitej Polskiej w UE” oraz „dostrzeżono nasilające się działania na rzecz przekształcenia UE w scentralizowaną strukturę o charakterze ponadpaństwowym i ponadnarodowym, której członkowie mają zostać pozbawieni faktycznej możliwości podejmowania samodzielnych decyzji w istotnych dla siebie sprawach, a tym samym podporządkowani niedemokratycznej władzy zwierzchniej i – pozostając *de iure* osobnymi krajami – w praktyce utracić status suwerennych państw”. Opozycja zarzuciła również, że wiele propozycji PE jest niezgodnych z Konstytucją RP, szczególnie w kontekście zasady zwierzchniej władzy Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP.

Omawiana uchwała wzywała Sejm RP do wyrażenia zdecydowanego sprzeciwu wobec propozycji zmian systemu instytucjonalnego UE zaproponowanych przez PE. Według PiS, „propozycje zawarte w sprawozdaniu prowadzą do pozbawienia Rzeczypospolitej Polskiej możliwości samodzielnego podejmowania istotnych decyzji w zakresie polityki zagranicznej, obronności, ochrony granic, bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa energetycznego), spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości, polityki społecznej, polityki monetarnej, polityki podatkowej i w innych obszarach istotnych z punktu widzenia interesów państwa”. W treści uchwały odrzuca się „nieuczciwe, niezgodne z prawdą próby uzasadniania proponowanych zmian rzekomą koniecznością usprawnienia mechanizmów decyzyjnych w UE, czy też próby przedstawienia tych zmian jako warunku dalszego rozszerzenia Unii”. Jednocześnie podkreślono, że „aktualne mechanizmy decyzyjne – choć niepozbawione wad – pozwalają UE na skuteczne działania, z uwzględnieniem interesów wszystkich jej członków oraz poszanowaniem dla ich suwerenności i odrębności”.

W uzasadnieniu do projektu uchwały można znaleźć ogólną wizję i ocenę obecnego stanu procesu integracji europejskiej prezentowaną przez PiS. Autorzy uchwały stwierdzają, że proces ten „Choć niebezpieczny i niepokojący, nie prowadził jednak dotąd do gwałtownego pozbawiania państw członkowskich UE ich fundamentalnych kompetencji – a jego postępy mogły i wciąż mogą być powstrzymywane, czy to w drodze kroków o charakterze politycznym podejmowanych przez państwa w Radzie i Radzie Europejskiej, czy to w drodze dyskusji prawnej między TSUE a sądami konstytucyjnymi”.

Stanowisko, obecnie opozycyjnej, SP w sprawie zmian traktatów UE można zrekonstruować jedynie na podstawie publicznych wypowiedzi jej liderów, w szczególności europosłów reprezentujących tę partię. Jasno wyrażają oni sprzeciw wobec proponowanych przez PE zmian, jako odbierających Polsce suwerenność oraz prawo do prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, obronnej, podatkowej, energetycznej, środowiskowej, kulturalnej i edukacyjnej. Centralnym punktem ich uwagi pozostają propozycje rozszerzenia stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, co miałyby skutkować odebraniem Polsce prawa weta w kluczowych obszarach decyzyjnych. Radykalizm antyunijnego stanowiska partii dobrze ilustrują stwierdzenia lidera SP Zbigniewa Ziobry, który w listopadzie 2023 r. stwierdził w Sejmie, że propozycje zmian w prawie UE prowadzą do „likwidacji państw narodowych i stworzenia w miejsce UE jednego państwa europejskiego”. Przekonywał, że nowe traktaty „to jest w istocie kroczący zamach na suwerenność Polski, zmierzający do likwidacji państwa polskiego, i że Suwerenna Polska nigdy się na to nie zgodzi”.

Opozycyjna Konfederacja również bardzo ostro krytykuje propozycje PE. Politycy tej partii w swoich wypowiedziach oraz Konfederacja w mediach społecznościowych przekonują, że przyjęcie zmian traktatowych zdegradowe Polskę do nic nieznaczącego landu, a o polskich sprawach decydować będą brukselskie egzekutywy, czyli *de facto* Niemcy i Francja. Według partii, w Brukseli „przegłosowano propozycję odebrania Polsce prawa weta”, co sugeruje, że decyzja już zapadła i jest wymierzona konkretnie w Polskę.

Wspólną cechą argumentacji prezentowanej przez prawicowe partie opozycyjne jest silne odwoływanie się do argumentacji aksjologicznej.

Splyca to niewątpliwie debatę i odciąga strony od merytorycznej analizy sytuacji oraz koniecznych zmian w UE. W wypowiedziach polityków Prawa i Sprawiedliwości oraz Suwerennej Polski dostrzec można wiele demagogii. Twierdzą oni, że proponowane zmiany w traktatach sprowadzą status państw członkowskich „do roli landów” i przekształcą UE „ze wspólnoty suwerennych państw w państwo europejskie”, Polska zaś zostanie sprowadzona w UE „do roli zarządzanego z Brukseli euroregionu”, ponieważ proponowane zmiany traktatów miałyby oznaczać *de facto* likwidację państw narodowych. Jako głos skrajny wybrzmiała prognoza lidera PiS, Jarosława Kaczyńskiego, który stwierdził, że w następstwie zmian traktatów „państwo takie jak Polska może zmienić się w teren zamieszkały przez Polaków, ale rządzony z zewnątrz”, co doprowadziłoby do likwidacji polskiej niepodległości oraz anihilacji polskiego społeczeństwa.

Ponadto politycy PiS zarzucają rządzącej koalicji, zwłaszcza Platformie Obywatelskiej (PO), dokonanie „taktycznego zwrotu” w sprawie stanowiska wobec propozycji PE. Przypominają, że europosłowie PO w głosowaniach w komisjach PE w znaczącej mierze popierali proponowane zmiany. Spekulują, że gdy okazało się, że opinia publiczna w kraju jest zdecydowanie przeciwna tym zmianom, a PiS wniosło projekt uchwały do Sejmu i zaczęła się dyskusja na ten temat, premier Donald Tusk dokonał zwrotu: uznał, że te zmiany i tak zostaną zaakceptowane w PE, natomiast on będzie mógł na użytek wewnętrzny prezentować narrację, że europosłowie PO sprzeciwiają się takim zmianom. Politycy PiS posądzają też PO o chęć zepchnięcia tematu zmiany traktatów UE na margines debaty publicznej, bo nie służy to jej interesom politycznym.

Warto też zauważyć, że 4 października 2023 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o współpracy Rady Ministrów z prezydentem, która znacząco zwiększa kompetencje głowy państwa. Zgodnie z nowymi przepisami, rząd jest zobowiązany przekazywać mu, niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty UE podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi przed posiedzeniami Rady Europejskiej lub posiedzeniami międzynarodowymi z udziałem UE. Dodatkowo rząd musi też przedstawić prezydentowi projekt stanowiska, jakie zostanie przedstawione w Radzie Europejskiej.

To oznacza, że prezydent Andrzej Duda będzie miał dostęp do wszystkich dokumentów. Pozostaje pytanie, czy będzie chciał odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu stanowiska Polski i w negocjacjach w kwestiach zmian traktatowych UE. Prezydent podkreśla, że obecność w UE jest polską racją stanu, ale jednocześnie UE powinna pozostać stowarzyszeniem, umową międzynarodową między państwami narodowymi, posiadającymi bardzo silny mandat. Wszelkie propozycje zmian w UE, które zmierzają w kierunku silniejszej federacji, budzą poważne zastrzeżenia prezydenta.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

W grupie analiz przedstawionych przez polskie think tanki warto wskazać na opracowanie *Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w Unii Europejskiej*, pod redakcją Piotra Burasa, wykonane dla Fundacji im. Stefana Batorego (Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl>). W analizie podniesiono wiele kluczowych kwestii zawartych w propozycjach reform traktatowych, do których będą musiały się odnieść rządy państw członkowskich i państw kandydujących do UE. Z polskiej perspektywy najistotniejsze wydają się ograniczenie głosowania jednomyślnego we wrażliwych dla państwa obszarach oraz sposób obliczania nowej większości kwalifikowanej w Radzie. Warto też zauważyć, że Polska dostrzega w reformach instytucjonalnych szansę na osiągnięcie politycznych celów: rozszerzenie UE o Ukrainę przy jednoczesnym utrzymaniu równowagi między państwami członkowskimi, wzmocnienie europejskich możliwości obronnych oraz ograniczenie destrukcyjnego wpływu sytuacji na Węgrzech na całą UE i na Ukrainę.

Innym istotnym głosem w debacie jest również opracowanie *Reforma UE. Motywy zmian, paleta propozycji i przesłanki wyboru opcji* przygotowane przez dr. Jarosława Pietrasa dla Centrum Stosunków Międzynarodowych (Warszawa 2024, <https://csm.org.pl>). Autor kompleksowo omawia kwestię zmian traktatowych, wskazując na różne możliwe scenariusze reakcji na obecne wyzwania. Warto wskazać choćby kilka kluczowych tez zawartych

w tym opracowaniu. Autor realistycznie przestrzega przed nadmiernymi oczekiwaniami wobec procesu zmian traktatów, zaznaczając, że przy całej palecie argumentów za koniecznością zmian UE, może zabraknąć woli politycznej do wprowadzenia rozwiązań istotnie zmieniających *status quo*. Opowiada się za jasnym rozdzieleniem kwestii rozszerzenia UE od wysiłku na rzecz zmiany traktatów – zaleca użycie istniejących klauzul pomostowych, zastosowanie selektywnego podejścia przy rozszerzaniu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, nadanie większej skuteczności mechanizmom unijnej reakcji na wszelkie przejawy łamania praworządności. Zwraca też uwagę na możliwość rozwiązania niektórych problemów UE poprzez dużo prostsze dostosowanie *acquis communautaire*, reorientację polityki, a nawet tylko zmiany procedur i programów. Taka alternatywa jest łatwiejsza do wynegocjowania i nie jest obarczona takim ryzykiem odrzucenia, jak pełne zmiany traktatowe. Jednocześnie autor wskazuje, że „najpoważniejszym problemem wiążącym się z proponowanymi reformami jest nadmierna koncentracja na kompetencjach przyznanych na poziomie europejskim, uprawnieniach instytucji i ich wzajemnych relacjach. W propozycjach PE jest nieukrywana chęć nie tylko nowych uprawnień, ale uzyskanie dużo lepszej pozycji w systemie kierowania Unią Europejską”.

Należy też zauważyć komentarz Ośrodka Studiów Wschodnich⁴, w którym autorzy podkreślają znaczenie stanowisk i ważnej, inicjującej roli Niemiec i Francji w debacie o reformie UE, zwłaszcza w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), co jest istotne szczególnie w kontekście przyszłego rozszerzenia. Autorzy zwracają uwagę również na sceptycyzm państw Europy Północnej, Środkowej i Południowo-Wschodniej wobec szeroko zakrojonej reformy UE, przy czym – jak zauważają – część z tych państw wykazuje otwartość na ograniczone rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną w WPZiB, łącząc tę kwestię z rozszerzeniem

⁴ Zespół OSW, *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, Komentarze OSW, nr 545, 12.10.2023, <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze%20OSW%20545.pdf>.

i jednoczesnym poszukiwaniem sposobów na zabezpieczenie swoich interesów. W stanowisku tych państw pojawiają się także wątpliwości, czy reforma nie stanie się celem samym w sobie i nie opóźni czy wręcz nie zahamuje rozszerzenia.

Próby zainicjowania szerszej dyskusji w omawianej sprawie oraz komentarze i analizy podejmowały też inne ośrodki i organizacje, takie jak: Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów Politycznych PAN, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris.

Na tle wypowiedzi naukowców specjalizujących się w problematyce prawnoinstytucjonalnej UE wyróżniają się artykuły prof. Jana Barcza⁵. Autor dokonał wyczerpującego i szczegółowego omówienia genezy i stanu obecnej debaty, propozycji PE, istniejących możliwości wprowadzania zmian traktatowych oraz dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie. Szczególnie akcentowane są możliwości dostosowań instytucjonalnych bez konieczności rewizji traktatów, co jest opcją łatwiejszą w obecnym stanie UE i układzie stanowisk państw członkowskich. W ocenie prof. Barcza istnieją trzy kluczowe obszary reform instytucjonalnych: po pierwsze, podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, po drugie, skład i pozycja PE oraz, po trzecie, skład kolegium Komisji Europejskiej. Ponadto autor wskazuje też na inne istotne kwestie, takie jak: nowe obszary wyłącznych i dzielonych kompetencji UE, reforma w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, umocnienie roli parlamentów narodowych i nowa formuła zawierania traktatu rewizyjnego. Autor konkluduje, że skala wyzwań związanych z niezbędną reformą ustroju UE jest olbrzymia i nie da się tych problemów w obecnej sytuacji rozwiązać w drodze jednego dużego traktatu rewizyjnego. Wobec tego wzrasta znaczenie „kreatywnej elastyczności”, tj. maksymalnego wykorzystania procedur wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Taka

⁵ J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 1/2024 (styczeń), s. 4-16; tenże, *Obecna debata nad rewizją unijnych traktatów i rys historyczny proponowanych zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, #6 (157)/2024.

strategia umożliwi stopniowe wprowadzanie niezbędnych reform, co rozwiąże problemy instytucjonalne związane z przyszłym rozszerzeniem UE.

Niestety, wskazane opracowania, mimo że zawierają solidne analizy kontekstu i omawiają poszczególne propozycje zmian traktatowych, nie formułują szczegółowych stanowisk i propozycji dla Polski w ewentualnych przyszłych negocjacjach. Z pewnością pogłębione analizy pojawią się w momencie rozpoczęcia międzyrządowych negocjacji na temat zmian traktatów UE.

Podsumowanie

- Debata w sprawie zmian traktatów UE w Polsce nie jest obecnie zaawansowana – po początkowym zainteresowaniu w pierwszych miesiącach po przyjęciu przez PE rezolucji w tej sprawie teraz wyraźnie osłabła.
- W debacie wyraźnie zaznaczyły się główne osie podziałów dotyczące integracji europejskiej: z jednej strony, obecny rząd i opozycja zgadzają się co do sprzeciwu wobec podejmowania reform traktatowych, z drugiej, jest to jedynie maskowanie głębokiego sporu o kierunek rozwoju UE i rolę Polski w tym procesie. Żadna ze stron nie kwestionuje konieczności dostosowań instytucjonalnych UE, zwłaszcza w kontekście przyszłego rozszerzenia, które obie strony popierają. Podają jednak różne powody odsunięcia tych zmian w czasie – rząd Donalda Tuska uzasadnia to złym momentem w zaistniałej sytuacji geopolitycznej, a opozycja nieakceptowalnym ograniczeniem suwerenności Polski.
- W debacie wyraźnie zderzają się argumenty rzeczowe z argumentami aksjologicznymi.
- Aktualny brak konsensusu państw członkowskich UE w sprawie zwołania konwentu w kwestii nowego traktatu rewizyjnego nie powinien jednak zatrzymać prac analitycznych i przygotowań Polski do negocjacji koniecznych dostosowań instytucjonalnych UE, czy to w formie kolejnego traktatu, czy procedury pomostowej.



Piotr Oleksy

Rumunia



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

Prezydent Rumunii Klaus Iohannis poparł ideę reformy traktatowej w Unii Europejskiej (UE) na forum Parlamentu Europejskiego (PE). Wydaje się, że Rumunia utrzyma to stanowisko po wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które odbędą się pod koniec 2024 r. Kwestia reformy traktatowej w UE nie jest jednak istotnym elementem debaty publicznej w Rumunii. Ten temat nie jest w znaczący sposób wykorzystywany przez siły polityczne i jak do tej pory nie stał się przedmiotem sporu. Władze państwa podnoszą tę kwestię przede wszystkim na arenie europejskiej. Partie opozycyjne, które posługują się narracją eurosceptyczną, podejmują temat reform traktatowych sporadycznie i dość ogólnikowo. Kwestia nie była poruszana w ramach istotnych dyskusji ani seminariów eksperckich czy akademickich.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Kontekst społeczno-polityczny debaty jest kształtowany przez dwa równoległe zjawiska. Pierwszym i dominującym jest społeczno-polityczny konsensus odnośnie do proeuropejskiego oraz atlantyckiego kursu polityki zagranicznej Rumunii. Większa część klasy politycznej oraz społeczeństwa podziela opinię, że ich państwo jest beneficjentem integracji europejskiej w ramach UE. Jak pokazują badania zrealizowane przez Instytut Europy Środkowej, aż 69% ankietowanych obywateli Rumunii wyraża zaufanie do UE, przy czym dla 51% jest to zaufanie silnie zakorzenione. Kontrastuje to ze stosunkiem do instytucji państwowych – zaufanie wobec rządu i parlamentu wyraziło odpowiednio 29% i 27% badanych, natomiast wobec prezydenta – 32%. Co ważne, 81% badanych uważa, że członkostwo w UE jest korzystne dla ich kraju (41% – zdecydowane tak,

41 – niepewne tak)¹. W praktyce polityki europejskiej owocuje to dążeniem do zachowania dobrych relacji z najsilniejszymi podmiotami, utrzymania swojej pozycji w głównym nurcie integracji europejskiej, a także obawami o jedność UE oraz niechęcią wobec tendencji do różnicowania wewnętrznego UE (w duchu idei „Europy dwóch prędkości”)². Takie podejście łączy partie rządzące, które tworzą obecnie tzw. wielką koalicję, czyli Partię Socjaldemokratyczną oraz centroprawicową Partię Narodowo-Liberalną, a także ugrupowania opozycyjne o charakterze progresywnym, centrowym i centroprawicowym.

Drugim zjawiskiem jest rosnąca popularność partii prawicowych i populistycznych, które odwołując się do idei suwerenistycznych, krytycznie odnoszą się do instytucji UE, liberalnych elit oraz idei pogłębiania integracji europejskiej. Najpopularniejsze z tych ugrupowań, czyli Związek Jedności Rumunów (AUR) oraz SOS Romania, mogą liczyć obecnie na poparcie ok. 20% i 13% badanych. Wśród przyczyn aktualnej popularności tych ugrupowań wskazuje się, po pierwsze, bardzo niskie zaufanie do tradycyjnej klasy politycznej, społeczne przeświadczenie, że tylko te partie oferują realną alternatywę polityczną i szanse na zmiany w państwie, a po drugie, na traumy społeczne związane z pandemią koronawirusa COVID-19. Ugrupowania skrajnej prawicy, pozycjonując się jako siły antysystemowe, przeciwnicy dotychczasowej elity politycznej oraz orędownicy suwerenności państwa, dążą do podważenia obecnego konsensusu w polityce zagranicznej państwa³.

¹ J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, UE i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, 4/2023, s. 80.

² Zob. M. Chudziak, P. Oleksy, *Czy trilog ma przyszłość? Rumunia i Turcja jako partnerzy dla polityki zagranicznej Polski*, Prace IEŚ, 5/2023, s. 25-31.

³ P. Oleksy, *Rumunia na starcie maratonu wyborczego – ostry skręt w prawo*, Komentarze IEŚ, nr 1065, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1065/>.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

111

Rząd Rumunii wspiera ideę reform UE, które uczynią z niej silny podmiot polityczny. Rumunia jest również zwolennikiem rozszerzenia UE i podkreśla, że procesy reform i rozszerzenia powinny postępować symultanicznie. Prezydent Kalus Iohannis poparł zmianę traktatów w czasie swojego wystąpienia w PE w dniu 7 lutego 2024 r.

Po zakończeniu obrad „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” w maju 2022 r. władze Rumunii, podobnie jak Rada Europejska, wyraziły opinię, że UE potrzebuje znaczących reform, jednak powinny one zostać zrealizowane w ramach obecnych ram traktatowych. W czerwcu 2023 r. minister spraw zagranicznych Rumunii Bogdan Aurescu wraz z szefami dyplomacji sześciu innych państw członkowskich oraz wysokim przedstawicielem UE ds. WPZiB podpisał list otwarty, w którym apelował o odejście od zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie postulowano natomiast potrzeby zmiany traktatów, zakładając, że tę reformę można przeprowadzić w ramach obowiązującego prawa.

Wyrazistym przesłaniem ze strony Rumunii było przemówienie prezydenta Klausa Iohannisa w PE w ramach serii debat „This is Europe”, organizowanych przez przewodniczącą PE Robertę Metsolę. Prezydent Iohannis nawoływał do wysiłków na rzecz zwiększenia jedności UE, co przedstawił jako kwestię o strategicznym znaczeniu, oraz wyraził przywiązanie do europejskich wartości i demokracji. Podkreślił, że kluczowym warunkiem budowy silniejszej UE oraz wzmocnienia jej geopolitycznej roli jest rozwój odporności (*resilience*). Wskazał przy tym na konieczność zwalczania zagrożeń hybrydowych, rozwój technologii, walkę ze zmianami klimatu oraz stworzenie stabilnych łańcuchów dostaw. Wezwał także UE do odgrywania przywódczej roli w obronie obowiązującego porządku międzynarodowego oraz „zachowania naszego stylu życia i wartości”. Wskazał jednocześnie na konieczność ściślejszej współpracy z NATO oraz politykę rozszerzenia, którą zdefiniował jako „element strategicznej odpowiedzi na rozwój sytuacji geopolitycznej i kluczową inwestycję w pokój, stabilność i demokrację

w naszym sąsiedztwie”. Jako ogromne wyzwanie określił społeczny kryzys zaufania do instytucji UE.

W samym przemówieniu prezydent Iohannis nie odniósł się do reformy traktatowej⁴, pomysł zmian poparł jednak w wystąpieniu podsumowującym debatę, która miała miejsce po jego wykładzie. Zwrócił się do PE słowami: „Uważam, że musimy popracować nad naszą architekturą. Niektórych zmian można dokonać bez otwierania traktatów. Ale niektóre kwestie muszą zostać zmienione w traktatach. One nie są doskonałe. Odkąd mamy te traktaty [...] minęły lata. Jesteśmy inną Unią i pracujemy na rzecz innej Unii i mam nadzieję, że się z tym zgadzacie, że pracujemy na rzecz lepszej Unii. Więc pracujemy nad tym”⁵.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Otwarty sprzeciw wobec wszelkich form dalszego zacieśniania integracji europejskiej i centralizacji UE, w tym także wobec zmiany traktatów, został wyrażony przez liderów partii AUR i tworzony przez nich blok ugrupowań „suwerenistycznych”⁶ oraz partię SOS Romania.

Przewodniczący AUR George Simon w artykule *Centralizacja Unii Europejskiej. Kolejne ostrzeżenie przed zmianą traktatów UE*, opublikowanym na własnym blogu w październiku 2023 r., stwierdził: „centralizacja Unii Europejskiej jest obecnie niemiecką »obsesją«, która stanowi zagrożenie

⁴ *This is Europe' debate in the European Parliament: Speech by Klaus Iohannis, President of Romania*, 7 February 2024, European Parliament ThinkTank, 09.02.2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2024\)757791](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)757791).

⁵ *“This is Europe” debate: closing statement by Klaus Iohannis, President of Romania*, European Parliament Multimedia Center, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/this-is-europe-debate-closing-statement-by-klaus-iohannis-president-of-romania_I252263.

⁶ M. Necsutu, *Romania's Nationalists, Euro-Skeptics, to Unite Ahead of Elections*, *BalkanInsight*, 15.11.2023, <https://balkaninsight.com/2023/11/15/romanas-nationalists-euro-skeptics-to-unite-ahead-of-elections/>.

dla całej wspólnoty”⁷. Powoływał się przy tym na opinię Jacka Saryusza-Wolskiego, polskiego deputowanego do PE. W tekście zwięźle, ale jednoznacznie skrytykował propozycje reform UE, które pojawiły się w PE. Co istotne, zarówno w artykule, jak i innych wypowiedziach Simon oraz pozostali liderzy ugrupowań prawicowej opozycji traktowali tę kwestię w sposób bardzo ogólnikowy, unikając wchodzenia w szczegóły. Był to raczej element ich szerszej krytyki skierowanej wobec elit i instytucji europejskich oraz narracji odwołującej się do idei ochrony narodowej suwerenności.

Niemniej jednak w tych kwestiach często stosowany jest wyrazisty i emocjonalny przekaz. Na przykład Diana Șoșoacă, popularna liderka partii SOS Romania, w czerwcu 2023 r. stwierdziła, że „rezygnacja z weta w Radzie Unii Europejskiej jest aktem zdrady stanu”. Odnosząc się do decyzji rządu o podpisaniu listu otwartego w tej sprawie, poinformowała w mediach społecznościowych: „Pilnie proszę rumuńskiego premiera i ministra spraw zagranicznych o wyjaśnienie tej sprawy i przedłożenie jej rumuńskiemu parlamentowi do debaty, a także o zorganizowanie debat publicznych, ponieważ nie jest to sprawa, o której premier i minister spraw zagranicznych decydują jednostronnie [...] jest to wyłączna prerogatywa narodu rumuńskiego i rumuńskiego parlamentu”⁸.

Podsumowanie

- Stanowisko partii rządzących oraz większej części rumuńskiej sceny politycznej w sprawie reformy traktatowej w UE można określić jako ostrożny entuzjazm. Wydaje się, że w najbliższych latach nie ulegnie

⁷ G. Simon, *Centralizarea Uniunii Europene. Încă un avertisment față de modificarea tratatelor UE*, GeorgeSimon.ro, 26.10.2023, <https://georgesimion.ro/centralizarea-uniunii-europene-inca-un-avertisment-fata-de-modificarea-tratatelor-ue/>.

⁸ R. Pop, *Diana Șoșoacă: Renunțarea la dreptul de veto în Consiliul Uniunii Europene reprezintă un act de înaltă trădare!*, Stiripesure.ro, 01.06.2023, https://www.stiripesurse.ro/diana-osoaca-renuntarea-la-dreptul-de-veto-in-consiliul-uniunii-europene-reprezinta-un-act-de-ina_2938440.html.

ono zmianie. Wiele wskazuje na to, że po wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które odbędą się pod koniec 2024 r., u władzy pozostaną Partia Socjaldemokratyczna i Partia Narodowo-Liberalna.

- Jak wskazują postawa w sprawie zniesienia wymogu jednomyślności w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz słowa prezydenta Klausa Iohannisa, obóz rządzący w Rumunii jest otwarty na istotne zmiany w UE. Kwestia ta nie jest przedmiotem ani sporu w koalicji, ani krytyki ze strony liberalnych partii opozycyjnych. Wynika to z ogólnego konsensusu w sprawie polityki zagranicznej Rumunii, której pierwszoplanowym celem jest wspieranie jedności oraz sprawczości Zachodu na arenie międzynarodowej.
- Partie skrajnie prawicowe i eurosceptyczne, czyli AUR oraz SOS Romania, jak do tej pory nie poświęciły reformom traktowym dużej uwagi. Wątek ten nie był podejmowany nawet w trakcie kampanii przed wyborami do PE. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że jest to temat zbyt złożony i odległy, przez co nie wzbudza emocji społecznych.



Łukasz Lewkowicz

Słowacja



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

Debata w sprawie zmian traktatów Unii Europejskiej (UE) w latach 2023-2024 na Słowacji miała charakter marginalny. Swoje stanowiska publicznie przedstawiły główne siły polityczne (rząd i opozycja) w okresie kampanii wyborczych przed wyborami parlamentarnymi, prezydenckimi i europejskimi oraz w programie rządu, a także nieliczna grupa ekspertów reprezentujących najważniejsze ośrodki eksperckie zajmujące się polityką europejską. O problematyce europejskiej pisały wybrane media słowackie. Na uwagę zasługują także komentarze niektórych słowackich posłów do Parlamentu Europejskiego (PE).

Należy zauważyć, że dyskurs publiczny na Słowacji dotyczący reformy traktatów UE jest niejednoznaczny. Z jednej strony, widzimy zasadnicze różnice między obecną koalicją rządową a opozycją w podejściu do UE i polityki europejskiej. Z drugiej zaś strony, większość głównych sił politycznych (poza Progresywną Słowacją, PS) odnosi się z pewnym dystansem do proponowanych przez PE zmian traktatów. Ich stanowiska są ogólne (najszerzej swoją politykę europejską opisuje SaS) i przynajmniej na tym etapie debaty nie zawierają szczegółowych rozwiązań problemów.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Polityczny i społeczny kontekst debaty w 2023 r. stanowiła na Słowacji kampania wyborcza do Rady Narodowej. W wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych 30 września 2023 r. doszło do zmiany ekipy rządowej. Sprawujący władzę od połowy maja 2023 r. rząd techniczny premiera Ludovíta Ódora oddał władzę lewicowo-narodowej koalicji (Smer-SSD, Hlas-SD, SNS) z premierem Robertem Fico na czele. W rezultacie diametralnie zmieniła się polityka europejska rządu. Nowa ekipa rządowa zadeklarowała m.in. wsparcie dla „niezależnej” polityki zagranicznej i gospodarczej UE, większe skoncentrowanie się UE na kwestiach polityczno-gospodarczych kosztem polityki bezpieczeństwa, poszanowanie suwerenności poszczególnych państw członkowskich, niezależnie od ich siły

gospodarczej i wielkości. Do istotnych priorytetów polityki europejskiej zaliczono utrzymanie odpowiedniej wielkości funduszy spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Podkreślono także wsparcie polityki klimatycznej UE, pod warunkiem, że nie zagrazi to w sposób istotny konkurencyjności UE oraz nie spowoduje obniżenia poziomu życia obywateli państw członkowskich¹. Dodatkowo aktualny układ władzy został wzmocniony wygraną 6 kwietnia 2024 r. w wyborach prezydenckich dotychczasowego marszałka parlamentu Petera Pellegriniego (Hlas-SD), który zadeklarował wspieranie działalności ekipy premiera Fico na płaszczyźnie europejskiej. Jego główny oponent polityczny, były dyplomata Ivan Korčok, deklarował podczas kampanii wyborczej wsparcie dla reform traktatowych UE².

Zmiana rządu nie zlikwidowała istotnego podziału na słowackiej scenie politycznej, na której rząd Roberta Fico reprezentuje siły populistyczne, suwerenistyczne i często eurosceptyczne, natomiast opozycja (Progresywna Słowacja, SaS, Słowacja, KDH) reprezentuje raczej nurt proeuropejski. Ten wyraźny podział tworzy też główną oś debaty w sprawie integracji europejskiej na Słowacji. Istotnym elementem kontekstu społecznego omawianej debaty jest fakt stosunkowo niskiego poparcia społecznego dla członkostwa Słowacji w UE, sceptycyzm wobec liberalnej demokracji, obwinianie Ukrainy i Zachodu za wojnę oraz wciąż silne tendencje prorosyjskie³.

Istotnym i dość kontrowersyjnym tematem dyskursu politycznego na Słowacji jest dalsze rozszerzenie UE. Najbardziej problematyczne w tym

¹ Ł. Lewkowicz, „Słowacja na pierwszym miejscu”: polityka zagraniczna czwartego rządu Roberta Fico, Komentarze IEŚ, nr 1028, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies1028/>.

² Tenże, Peter Pellegrini nowym prezydentem Słowacji, Komentarze Brief IEŚ, nr 1099, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1099/>.

³ O niskiej odporności społeczeństwa słowackiego na dezinformację świadczą liczne raporty, w tym m.in.: D. Hajdu i in., *GLOBSEC Trends 2023: United we (still) stand*, <https://www.globsec.org/what-we-do/publications/globsec-trends-2023-united-we-still-stand>; J. Pomorski, „Wobec Rosji i wojny na Ukrainie...”. *Badanie opinii publicznej w 12 państwach Trójmorza*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, nr 1/2023, <https://ies.lublin.pl/aktualnosc/wobec-rosji-i-wojny-na-ukrainie-pierwszy-raport-z-badania-opinii-publicznej-w-12-panstwach-trojmorza/>.

kontekście wydaje się ambiwalentne podejście obecnego rządu do Ukrainy. Dylematy polityki wschodniej Słowacji najlepiej pokazuje spotkanie premierów Słowacji i Ukrainy w styczniu 2024 r. w Użhorodzie, gdzie starano się normalizować wzajemne relacje. Ogłoszono tam politykę „nowego pragmatyzmu”. Ustalono, że Słowacja będzie wspierać aspiracje Ukrainy do członkostwa w UE, nie będzie blokować pakietu unijnej pomocy finansowej dla Kijowa w wysokości 50 mld EUR, umożliwi także komercyjny zakup przez Ukrainę broni i sprzętu wojskowego od słowackich firm. Premier Fico zadeklarował ponadto kontynuację przekazywania pomocy humanitarnej stronie ukraińskiej oraz realizację szeregu wspólnych projektów społecznych. Jednocześnie władze słowackie nie wierzą w militarne zakończenie obecnego konfliktu w Ukrainie. Rząd chce więc wspierać wszelkie inicjatywy społeczności międzynarodowej służące zawieszeniu broni i rozmowom pokojowym, zwłaszcza na poziomie UE. Widoczna jest również próba rewitalizacji relacji słowacko-rosyjskich. Na szczycie dyplomatycznym w Antalyi na początku marca 2004 r. doszło do spotkania ministra spraw zagranicznych i europejskich Słowacji Juraja Blanára (Smer-SSD) z jego rosyjskim odpowiednikiem – Siergiejem Ławrowem. Ministerstwo spraw zagranicznych Rosji zgłosiło gotowość do wznowienia stosunków ze Słowacją na poziomie parlamentarnym. Jest również zainteresowane rozwojem rosyjsko-słowackiej współpracy kulturalno-humanitarnej i dotyczącej ochrony miejsc pamięci. Siergiej Ławrow w Antalyi ogłosił, że Rosja chce współpracować z takimi państwami, jak Słowacja i Węgry, które na pierwszym miejscu stawiają interesy narodowe, nawet jeśli są członkami UE lub NATO. Juraj Blanár dodał, że Słowacja jest przeciwna tworzeniu jakiegokolwiek żelaznej kurtyny między Rosją a UE, i podkreślił, że „należy szukać rozwiązań, które zagwarantują bezpieczeństwo i pokój” w regionie⁴.

⁴ Ł. Lewkowicz, *Słowacja: dylematy polityki wschodniej rządu Roberta Fico*, Komentarze IEŚ, nr 1087, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1087/>.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Nowy rząd Roberta Fico od początku swojego funkcjonowania realizuje politykę zagraniczną określaną przez niego jako „suwerenna”, która stawia na ochronę słowackich interesów narodowych i wielowektorowość kierunków. W opublikowanej 13 listopada 2023 r. deklaracji programowej „żyć lepiej, spokojniej i bezpieczniej” podkreślono istotną rolę uczestnictwa Słowacji w UE. Strona słowacka zwraca uwagę na chęć zachowania pozytywnych aspektów integracji europejskiej, w tym swobodnego przepływu osób i wspólnego rynku. Jednocześnie dokument krytycznie odnosi się do funkcjonowania i działalności instytucji europejskich, zauważa się, że wiele decyzji organów unijnych budzi na Słowacji dezaprobatę społeczną, widoczny jest w nim także sceptycyzm rządu Fico wobec pogłębiania integracji europejskiej.

Władze słowackie sprzeciwiają się zniesieniu prawa weta w decyzjach wymagających zgody wszystkich członków UE oraz nieuzasadnionemu przenoszeniu kompetencji z państw członkowskich na instytucje unijne. Zniesienie weta przedstawiane jest jako „osłabienie stanowiska mniejszych państw UE”. Zdecydowanie odrzuca się także wprowadzenie przez UE obowiązkowych kwot przyjmowania nielegalnych migrantów czy obowiązek płacenia jakichkolwiek kar finansowych za ich nieprzyjmowanie. Z jednej strony, takie wypowiedzi sugerują, że stanowisko Słowacji w trwającej dyskusji na temat reformy systemu migracyjnego i azylowego będzie dość sztywne i nie pozostawi miejsca na dialog i negocjacje z partnerami europejskimi. Z drugiej zaś strony, nieco zaskakujące jest wykluczenie tego systemu przez obecny rząd, gdyż to właśnie Robert Fico podczas słowackiej prezydencji w UE w 2016 r. proponował „elastyczną solidarność” w zakresie polityki migracyjnej. Kolejnym obszarem polityki UE, który wymaga zarówno zgody państw członkowskich, jak i wspólnotowego podejścia, są polityki sankcyjne. W programie rządowym zapisano, że ewentualne przyszłe propozycje sankcji wobec danego kraju rząd rozpatrzy na

podstawie analizy ich skuteczności, przede wszystkim wpływu gospodarczego i społecznego na Słowację⁵.

121

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Największa partia opozycyjna w słowackim parlamencie, liberalna Progresywna Słowacja, stawia na dalsze pogłębianie integracji europejskiej i federalizm. W programie tego stronnictwa zadeklarowano wsparcie w UE dla głosowania większościowego w wybranych obszarach polityki zagranicznej i obronnej UE, co ma przeciwdziałać paraliżowaniu procesu decyzyjnego przez niektóre państwa członkowskie. Wzmacniane mają być działania służące zakończeniu dużych projektów integracyjnych UE. Chodzi m.in. o dalszy rozwój unii energetycznej, dokończenie budowy jednolitego rynku usług cyfrowych, stworzenie unii bankowej i fiskalnej z własnym budżetem i ministrem finansów UE. Ponadto liberałowie opowiadają się za „skuteczną i sprawiedliwą” reformą polityki migracyjnej, obejmującą zmianę systemu dublińskiego, zacieśnienie współpracy UE w ramach wspólnego obszaru azyłowego oraz przekształcenie Frontexu w prawdziwą unijną Służbę Przybrzeżną i Graniczną. Popierana jest walka z nielegalną migracją i skuteczniejsza polityka powrotowa w oparciu o umowy o readmisji z państwami trzecimi, a także pomoc finansowa UE dla państw trzecich. PS chce wspierać rozszerzenie UE o te państwa kandydujące, które spełniają kryteria członkostwa. Deklaruje kontynuowanie pomocy dyplomatycznej, humanitarnej i wojskowej dla Ukrainy, ponadto wspiera integrację Kijowa ze strukturami europejskimi. Celem PS jest również wsparcie polityki sankcyjnej UE wobec Rosji i Białorusi. Należy dodać, że lider partii Michal Šimečka (Renew Europe Group) w 2023 r. znalazł się na 13. miejscu wśród

⁵ M. Pisklová, *Three governments and a rather swift turn in Slovakia's European policy in 2023*, Yearbook of Slovakia's Foreign Policy, 2023, s. 20-22.

najbardziej wpływowych europosłów, m.in. ze względu na pełnienie funkcji wiceprzewodniczącego PE oraz zaangażowanie w działania dotyczące bezpieczeństwa, praworządności i praw podstawowych⁶.

Bliska ideologicznie PS partia liberalna SaS ma bardziej sceptyczne podejście do proponowanych zmian w systemie głosowania Rady Europejskiej i Rady UE. W swoim programie wyborczym do PE politycy tego ugrupowania podkreślają, że zakładane zmiany traktatowe są zbyt pochopne i wiele istotnych spraw można podejmować w ramach traktatu lizbońskiego z zastosowaniem klauzul pomostowych (m.in. w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki rodzinnej i społecznej, budżetu UE). SaS zdecydowanie sprzeciwia się zniesieniu prawa weta w takich kwestiach, jak polityka podatkowa państwa, nakładanie nowych podatków europejskich, czy w obszarach prawnych naruszających zasadę subsydiarności UE. Dopuszcza jednak zmiany sposobu głosowania tam, gdzie byłoby to korzystne dla Słowacji. Podobny sceptycyzm prezentują politycy SaS w zakresie przekazywania kolejnych kompetencji instytucjom unijnym. Uważają oni, że w tym zakresie konieczny jest audyt polityk europejskich, z analizą ich wartości dodanej. Istotną rolę w programie SaS zajmuje polityka migracyjna UE. Widzą oni niedostatki zaproponowanych w 2023 r. zmian w tym zakresie. Proponują m.in. tworzenie ośrodków dla azylantów poza UE, bezpośrednie odsyłanie migrantów do pierwszego bezpiecznego państwa, intensyfikację walki z przemytnikami nielegalnych migrantów. Jednocześnie liberałowie zdecydowanie odrzucają narzucanie przez UE kwot migracyjnych, uznając, że będą one prowadzić do niepotrzebnych konfliktów między państwami członkowskimi. SaS jest za utrzymaniem sankcji UE wobec Rosji, chce wykorzystać zamrożone środki rosyjskie na powojenną odbudowę Ukrainy, wspiera integrację europejską Ukrainy, Mołdawii i Gruzji oraz państw Bałkanów Zachodnich⁷.

⁶ *Program pre budúcnosť Slovenska*, <https://progresivne.sk/program/>.

⁷ *EÚ ÁNO! S rozumom*, <https://www.sas.sk/pre-detailistov/>.

Opozycyjny konserwatywny ruch Słowacja (dawniej OĽaNO i Za ľudí) byłego premiera Igora Matoviča jest za utrzymaniem prawa weta dla Słowacji. W jego programie wyborczym do PE podkreśla się, że UE nie jest państwem federalnym, ale wspólnotą niepodległych państw członkowskich. Z tego powodu Słowacja powinna mieć prawo weta w tak wrażliwych kwestiach, jak kultura, podatki, polityka rodzinna, migracje. Politycy Słowacji opowiadają się za utrzymaniem pomocy dla Ukrainy. Ich zdaniem, jeśli Ukraina ulegnie Rosji, będzie to precedens, który umożliwi naruszenie integralności terytorialnej i granic państw w sposób militarny. Z tego powodu cała UE powinna solidarnie wspierać Kijów⁸.

Sprzeciw wobec pogłębiania integracji europejskiej zgłasza również chadecka partia KDH. W swoim programie przygotowanym na wybory do PE jej politycy deklarują zachowanie prawa weta w dotychczasowej formie, co ma mieć kluczowe znaczenie dla suwerenności Słowacji. Zdaniem KDH, narzucanie społeczeństwu poglądów przez partie lewicowe i progresywne oraz próby zmieniania traktatów europejskich tworzą podatny grunt dla wzrostu populizmu i ekstremizmu w całej Europie. Chadecy są zwolennikami poszanowania wyłącznych uprawnień państw członkowskich w kwestiach kulturowo-etycznych, suwerenności podatkowej, polityce rodzinnej i edukacyjnej. Odrzucają przyjęcie konwencji stambulskiej, włączenie prawa do aborcji w Karcie praw podstawowych UE oraz ataki na instytucję małżeństwa i rodziny. Sprzeciwiają się powiązaniu przyznawania funduszy unijnych z kwestią praworządności. Krytycznie odnoszą się do uchwał PE komentujących wewnętrzną politykę państw członkowskich. KDH uważa, że nielegalna migracja zagraża „pokojowemu współistnieniu, harmonii społecznej i tożsamości kulturowej narodów europejskich”. Z tego powodu odrzuca pakt migracyjny UE w obecnej formie. Chadecja uważa, że poradzenie sobie z problemem uchodźców wymaga pomocy w krajach

⁸ *Volebný program do Európarlamentu 2024*, <https://www.obycajniludia.sk/volebny-program-do-europarlamentu/>.

ich pochodzenia – rozwiązywania lokalnych konfliktów, współpracy rozwojowej czy łagodzenia skutków zmian klimatycznych. Wspierana ma być poprawa kontroli granic Schengen, inwestycje we wspólną ochronę granic zewnętrznych UE, w tym wzmocnienie Frontexu oraz eliminację nielegalnego przemytu. Politycy KDH deklarują również wsparcie integracji całej Ukrainy z UE⁹.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Wśród analiz przedstawionych przez słowackie think tanki warto zwrócić uwagę na poświęcony polityce europejskiej Słowacji rocznik „Yearbook of Slovakia’s Foreign Policy”, opublikowany w 2024 r. przez Słowackie Stowarzyszenie Polityki Zagranicznej (Slovak Foreign Policy Association, SFPA). W tekście Mirosłavy Pisklovej *Three governments and a rather swift turn in Slovakia’s European policy in 2023* poddano analizie ewolucję polityki europejskiej w okresie rządów Eduarda Hegera, Ľudovíta Ódora i Roberta Fico. Zaprezentowany został dyskurs publiczny dotyczący podejścia Słowacji do reform traktatowych, pokazano także sceptycyzm wobec planowanych zmian obecnej ekipy rządzącej. Analiza Pavla Baboša i Anety Világy *Support for integration, mistrust in institutions. How Slovak citizens make sense of the EU* pokazuje m.in. spadające od 2004 r. zaufanie społeczeństwa słowackiego do instytucji unijnych oraz stosunkowo niskie poparcie dla integracji w wybranych obszarach współpracy (m.in. w polityce migracyjnej i unii bankowej). Ponadto w roczniku znalazły się teksty dotyczące polityki klimatycznej i energetycznej UE, polityki bezpieczeństwa i obrony Słowacji, podejścia Bratysławy do Ukrainy i państw Bałkanów Zachodnich¹⁰.

⁹ Volebný program KDH pre voľby do Európskeho parlamentu 2024, <https://kdh.sk/eurovolby-program/>.

¹⁰ Zob. szerzej: Yearbook of Slovakia’s Foreign Policy, 2023.

Teksty medialne o planowanej reformie traktatowej ukazujące się na Słowacji mają w dużym stopniu charakter deskryptywny i pokazują ideowe zaangażowanie danej redakcji. Liberalny dziennik „Dennik N” zwraca uwagę, że w ostatnich latach prawo weta było nadużywane przez Węgry m.in. w takich strategicznych sprawach, jak pomoc finansowa dla Ukrainy. Określa je nawet mianem „broni jądrowej” w relacjach europejskich¹¹. Z kolei na zajmującym się polityką europejską portalu Euractiv.sk wskazuje się nie tylko na planowaną zmianę systemu głosowania w UE, ale także zakładane zmiany w samej Komisji Europejskiej (m.in. chodzi o zmniejszenie komisarzy do 15, wprowadzenie wyborów na jej przewodniczącego), PE i Radzie UE¹². Konserwatywny dziennik „Postoj” krytycznie analizuje rezolucję PE postulującą reformę traktatową. Według niego, planowane zmiany zaszkodzą głównie małym państwom, takim jak Słowacja. Podkreślono, że słowaccy europosłowie byli w większości przeciwni tej reformie – w ten sposób głosowali m.in. chadecy z KDH i liberałowie z SaS. Podkreślono, że nieobecni na głosowaniu byli eurodeputowani Smer-SSD, a tylko czterech europosłów opowiedziało się za zmianami traktatowymi: eurodeputowani z Progresywnej Słowacji oraz niezrzeszeni Lucia Ďuriš Nicholsonová i Jozef Mihál¹³.

Podsumowanie

- Debata w sprawie zmian traktatów UE na Słowacji nie jest obecnie szczególnie zaawansowana. Jest to związane w dużym stopniu

¹¹ P. Štrba, *Prečo vie Orbán blokovať celú Úniu? Právo veta je jadrová zbraň, ale EÚ väčšinou funguje inak*, <https://dennikn.sk/3732539/preco-vie-orban-blokovat-celu-uniu-pravo-veta-je-jadrova-zbran-ale-eu-vacsinou-funguje-inak/>.

¹² L. Yar, *Zmena hlasovania v zahraničných otázkach a iba 15 eurokomisárov: Europarlament volá po otvorení základných zmlúv*, <https://euractiv.sk/section/europaska-politika/news/zmena-hlasovania-v-zahranicnych-otazkach-a-iba-15-eurokomisarov-europarlament-vo-la-po-otvoreni-zakladnych-zmluv/>.

¹³ E. Potocký, *Koniec malých štátov v EÚ? Europoslanci schválili koniec práva veta, cez členské štáty to zrejme neprejde*, <https://www.postoj.sk/142218/europoslanci-schvalili-koniec-prava-veta-cez-clenske-staty-to-zrejme-neprejde>.

z faktem podwójnych wyborów (parlamentarnych i prezydenckich) w ostatnich kilku miesiącach. Zwycięstwo w obu przypadkach polityków związanych z lewicą słowacką (Smer-SSD i Hlas-SD) powoduje, że właśnie to środowisko polityczne nadaje ton decyzjom dotyczącym polityki europejskiej państwa. Brakuje również pogłębionej debaty publicznej nad reformami traktatowymi ze strony ośrodków analitycznych i mediów głównego nurtu.

- Obecny rząd i duża część opozycji parlamentarnej są zgodne w sprzeciwie wobec podejmowania głębszych reform traktatowych, głównie tych dotyczących sposobu głosowania w UE. Wyjątkiem jest największa partia opozycyjna – Progresywna Słowacja – która chce zdecydowanie pogłębiać proces integracji europejskiej. Obawy polityków słowackich związane są przede wszystkim z faktem, że małe państwa członkowskie, takie jak Słowacja, mogą stracić wpływ na decyzje UE, a likwidacja prawa weta doprowadzi do zdominowania rozstrzygnięć podejmowanych na szczeblu UE przez największe kraje unijne.
- W dyskursie publicznym widoczny jest konsensus słowackich sił politycznych w zakresie zmian w polityce migracyjnej UE. Więcej wątpliwości budzi kwestia rozszerzenia UE o Ukrainę. Formalnie rządzący i opozycja wspierają działania prointegracyjne Kijowa, faktycznie zaś widoczny jest sceptycyzm koalicji rządowej i nowego prezydenta wobec wspierania strony ukraińskiej.



Konrad Pawłowski

Słowenia

1. Ogólna ocena przebiegu debaty

W słoweńskim dyskursie publicznym debata na temat reformy Unii Europejskiej (UE) pozostaje mało widoczna i koncentruje się przede wszystkim na kwestii w wielu wymiarach symbolicznej, tj. odejściu od zasady jedności w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE w odniesieniu do zagadnień z zakresu polityki zagranicznej. Kwestia ta stała się przedmiotem polemik między liberalno-lewicowym rządem premiera Roberta Goloba a liberalno-konserwatywną opozycją. Politycy partii opozycyjnych wskazywali zatem, że rząd, który zdecydował o dołączeniu Słowenii do tzw. grupy przyjaciół większości kwalifikowanej, w istocie godzi się na rozwiązanie niekorzystne, które będzie skutkowało ograniczeniem suwerenności państwa oraz osłabieniem pozycji Słowenii w UE.

Stanowisko rządu Słowenii można uznać za proeuropejskie i pragmatyczne. Władze w Lublanie wskazują na potrzebę konstruktywnej dyskusji o reformie UE oraz adaptacji tej organizacji do nowych (i starych) wyzwań międzynarodowych o charakterze wewnątrzunijnym, europejskim i globalnym, opowiadając się za usprawnieniem funkcjonowania UE. Deklaracjom tym towarzyszy przekonanie, że prawdziwa, międzyrządowa debata na temat kierunku i zakresu reformy UE dopiero się zaczyna, a ewentualne zmiany w funkcjonowaniu instytucji europejskich nie nastąpią szybko.

Brak pogłębionej debaty krajowej na temat reformy UE wynika z faktu, że dyskusja w powyższej kwestii posiada na razie niską dynamikę na forum ogólnoeuropejskim, a w okresie ostatnich miesięcy była zdominowana przez wybory do Parlamentu Europejskiego (PE), oznaczające m.in. powołanie nowej Komisji Europejskiej oraz powstanie nowego „układu sił” w unijnych instytucjach, który zdefiniuje kierunek przyszłej aktywności UE. Słoweńscy decydenci nie mają zatem w tym momencie wielkiej motywacji, aby stymulować i angażować się w dyskusję krajową na temat reformy, krytykowanej przez partie opozycyjne oraz budzącej wątpliwości części obywateli, której przyszłość – w sytuacji utrzymującej się popularności szeroko definiowanych postaw eurosceptycznych w wielu państwach europejskich – pozostaje dodatkowo niepewna i odległa.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

Tłem politycznym debaty o reformie UE jest rywalizacja polityczna między rządzącą, liberalno-lewicową koalicją Ruchu Wolności (*Gibanje Svoboda*, GS), Socjaldemokratów (*Socialni demokrati*, SD) i Lewicy (*Levica*) a największą partią opozycyjną, liberalno-konserwatywną Słoweńską Partią Demokratyczną (*Slovenska demokratska stranka*, SDS). Jakkolwiek na poziomie Parlamentu Europejskiego SDS wchodzi w skład Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów), na przestrzeni lat partia ta wyraźnie skrzyła w prawą stronę sceny politycznej i prezentuje obecnie stanowisko osadzone w nurcie tzw. eurorealizmu, nierzadko wyrażając poglądy na sprawy europejskie bliskie wizji węgierskiego Fideszu czy obozu polskiej Zjednoczonej Prawicy.

Sondaże opinii publicznej wskazują na spadające poparcie dla premiera Roberta Goloba i GS, rosnącą liczbę wyborców niezdecydowanych oraz na utrzymujące się, wysokie poparcie dla SDS. Badania ankietowe z listopada 2023 r. pokazały, że największym poparciem społecznym cieszy się opozycyjna SDS (22,2%). Kolejne miejsca zajmują: GS (14,4%), SD (7%), Nowa Słowenia – Chrześcijańscy Demokraci (*Nova Slovenija – krščanski demokrati*, N.Si) (4,7%) i Lewica (4%). Pozostałe partie posiadają poparcie, które nie pozwala na przekroczenie progu wyborczego. Badania te pokazały również wysoką liczbę wyborców niezdecydowanych (23,4%). W rankingu popularności polityków na pierwszym miejscu znalazła się prezydent Słowenii Nataša Pirc Musar (bezpartyjna polityk o liberalno-lewicowej orientacji), na drugim miejscu – Anže Logar (SDS), na piątej pozycji – Tanja Fajon (SD), na dwunastej – Janez Janša (SDS), zaś na dziewiętnastej – premier Robert Golob (GS). Spadająca popularność GS prowadzi do wzrostu liczby wyborców niezdecydowanych, nie oznacza jednakże automatycznego wzrostu poparcia społecznego dla SDS. Oznacza to, że żadna z głównych sił na

scenie politycznej Słowenii nie może być pewna tego, że obejmie ster władzy po kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbędą się w 2026 r.¹

Kiedy 22 listopada 2023 r. PE przyjął w głosowaniu (291 głosami za, przy 274 głosach przeciw i 44 wstrzymujących się) rezolucję w kwestii zmian traktatowych, przewidujących m.in. zastąpienie w niektórych obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) zasady jednomyślności zasadą głosowania większością kwalifikowaną, 5 europosłów ze Słowenii zagłosowało za przyjęciem rezolucji, zaś 3 było przeciw. Rezolucję tę poparli europosłowie reprezentujący obecną koalicję rządową, a przeciw – z jednym wyjątkiem – byli przedstawiciele partii opozycyjnych (zob. tab. 1).

Tab. 1. Słoweńscy europosłowie wobec propozycji zmian traktatowych: głosowanie w Parlamencie Europejskim w dniu 22 listopada 2023 r.

Europoseł	Partia/ profil polityczny	Grupa polityczna w Parlamencie Europejskim	Głos za/przeciw rezolucji Parlamentu Europejskiego
Franc Bogovič	Słoweńska Partia Ludowa (<i>Slovenska ljudska stranka</i> , SLS) / partia konserwatywna i chadecka	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Przeciw
Milan Brglez	Socjaldemokraci (<i>Socialni demokrati</i> , SD) / partia liberalno-lewicowa	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Za
Klemen Grošelj	Ruch Wolności (<i>Gibanje Svoboda</i> , GS) / partia liberalna	Grupa Odnówmy Europę	Za
Irena Joveva	Ruch Wolności (<i>Gibanje Svoboda</i> , GS) / partia liberalna	Grupa Odnówmy Europę	Za

¹ B. Hočevár, *Rumeni karton vladi, premieru in Gibanju Svoboda*, Delo, 13.11.2023, <https://www.delo.si/novice/slovenija/rumeni-karton-vladi-premieru-in-gibanju-svoboda/>.

Europoseł	Partia/ profil polityczny	Grupa polityczna w Parlamencie Europejskim	Głos za/przeciw rezolucji Parlamentu Europejskiego
Matjaž Nemeč	Socjaldemokrati (<i>Socialni demokrati</i> , SD) / partia liberalno-lewicowa	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów	Za
Ljudmila Novak	Nowa Słowenia – Chrześcijańscy Demokrati (<i>Nova Slovenija – krščanski demokrati</i> , N.Si) / partia konserwatywna i chadecka	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Za
Romana Tomc	Słoweńska Partia Demokratyczna (<i>Slovenska demokratska stranka</i> , SDS) / partia konserwatywno-liberalna	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Przeciw
Milan Zver	Słoweńska Partia Demokratyczna (<i>Slovenska demokratska stranka</i> , SDS) / partia konserwatywno-liberalna	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)	Przeciw

Opracowanie własne w oparciu o: *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, HowTheyVote.eu, 22.11.2023, <https://howtheyvote.eu/votes/160487> [13.04.2024].

Słoweńcy wyrażają przywiązanie do wartości europejskich, takich jak demokracja, prawa człowieka, wolność słowa, praworządność itd., a UE jest – zarówno w słoweńskiej polityce, jak i w odbiorze społecznym – „jedną z najbardziej konsensualnie akceptowanych wspólnot politycznych”². Badania ankietowe Eurobarometer z października i listopada 2023 r. wskazują

² J. Kosec, G. Završnik, *Vmešavanje Bruslja je lahko dvorezen meč*, Delo, 27.02.2021, <https://www.delo.si/novice/slovenija/vmesavanje-bruslja-je-lahko-dvorezen-mec/>.

jednak na spadające zaufanie do UE w Słowenii, które znajduje się na poziomie 38%, poniżej średniej dla UE-27 (47%)³. Pozytywne zdanie na temat UE wyraża 40% Słoweńców, również poniżej średniej dla całej UE (44%). Podobne wnioski wynikają z badań ankietowych Instytutu Europy Środkowej (IEŚ) z lipca 2023 r. W raporcie IEŚ stwierdza się zatem, że „zaufanie do Unii Europejskiej polaryzuje respondentów, choć widoczne jest większe grono jej zwolenników. Mimo tego warto zauważyć, że co czwarty obywatel Słowenii nie ufa UE. Mimo umiarkowanego zaufania do Unii Europejskiej, ponad 70% badanych dostrzega korzyści płynące z członkostwa, a pewnych tej opinii jest blisko 40% obywateli. Słoweńcy na poziomie deklaracyjnym wykazują wyższe zaufanie do NATO niż do UE, ale na poziomie emocjonalnym to Unia Europejska jest im bliższa”⁴. Badania IEŚ pokazały także, że w grupie 12 analizowanych państw środkowoeuropejskich Słowenia zajęła dopiero 8 miejsce w rankingu szeroko definiowanego poparcia (zaufanie + korzyści) dla UE. Wyniki badań ankietowych Eurobarometer i IEŚ wskazują, że stosunek słoweńskiego społeczeństwa do UE jest pozytywny (zwłaszcza w kontekście społecznie uświadomionych korzyści, generowanych przez członkostwo Słowenii w UE), choć w odniesieniu do kwestii instytucjonalnych i szczegółowych – w praktyce zachowawczy i niejednoznaczny (zob. tab. 2).

³ *Standard Eurobarometer 100: Autumn 2023, Fieldwork SLOVENIA: 23 October – 12 November 2023*, s. 2-3, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>.

⁴ J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej, 4/2023, s. 96, <https://ies.lublin.pl/raporty/r2023-004/>.

Tab. 2. Stosunek do instytucji UE w wybranych państwach Europy Środkowej

Pytanie	Odpowiedź: Tak (%)											
	LT	EE	RO	LV	PL	HU	HR	SI	AT	SK	CZ	BG
Czy mam zaufanie do UE?	82	71	69	68	62	61	59	56	49	50	48	50
Czy członkostwo w UE jest korzystne dla mojego państwa?	90	85	81	77	80	77	76	73	63	61	62	59

Opracowanie własne w oparciu o: J. Pomorski, A. Stawicki, *Opinia publiczna państw Trójmorza wobec NATO, EU i instytucji krajowych w kontekście wojny na Ukrainie*, Raporty Instytutu Europy Środkowej 4/2023, *passim*, <https://ies.lublin.pl/raporty/r2023-004/> [14.04.2024].

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Na przestrzeni ostatnich lat (2019-2024) pozycja kolejnych rządów Słowenii w kwestii reformy systemu decyzyjnego UE uległa ewolucji. W tym okresie Słowenia odeszła bowiem od stanowiska niezdecydowanego oraz sceptycznego i obecnie opowiada się za usprawnieniem procesu decyzyjnego w ramach UE, akceptując możliwość szerszego wykorzystania procedury głosowania większością kwalifikowaną w ramach WPZiB.

W grudniu 2019 r. Słowenia znalazła się w grupie 22 państw, które podpisały ogólny w swej treści, nieoficjalny dokument (*non-paper*) w sprawie wzmocnienia spójności i efektywności WPZiB, który – według niektórych opinii – utożsamiany był z poparciem części państw członkowskich dla odejścia od podejmowania decyzji w Radzie UE w drodze jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w sprawach z zakresu WPZiB. Miro Cerar, ówczesny minister spraw zagranicznych w centrolewicowym rządzie premiera Marjana Šarca⁵, wyraźnie stwierdził jednak, że Słowenia

⁵ W tym czasie Miro Cerar był jednym z liderów Partii Nowoczesnego Centrum (*Stranka modernega centra*, SMC), zaś Šarec był przewodniczącym partii Lista Marjana Šarca (*Lista Marjana Šarca*, LMŠ).

nie popiera podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w odniesieniu do WPZiB i stoi na stanowisku, że decyzje UE w tych sprawach powinny opierać się na konsensusie. Cerar podkreślił również, że *non-paper* nie wzywa w żaden sposób do podejmowania decyzji w ramach WPZiB większością kwalifikowaną, lecz wskazuje na potrzebę wzmocnienia efektywności polityki zagranicznej UE i zwraca uwagę na możliwość częstszego korzystania z instytucji konstruktywnego wstrzymania się od głosu, umożliwiającego podjęcie decyzji w ramach WPZiB przez pozostałe państwa członkowskie.

W okresie rządów premiera Janeza Janšy (marzec 2020 – czerwiec 2022 r.), lidera liberalno-konserwatywnej SDS, stanowisko władz w Lublanie było bliższe eurorealistycznemu (*vel* eurosceptycznemu i suwerenistycznemu) podejściu ówczesnych rządów Węgier i Polski. Z uwagi na słoweńską prezydencję w Radzie UE (lipiec-grudzień 2021 r.), prowadzoną pod hasłem „Razem. Odporna. Europa” (*Together. Resilient. Europe*), Słowenia była jednak aktywnie zaangażowana w organizację dyskusji na forum UE na temat wzmocnienia i przyszłości UE, która prowadzona była tuż po pandemii COVID-19 w atmosferze powszechnie uświadomionych wyzwań i zagrożeń dla państw i społeczeństw europejskich (*vide* spowolnienie gospodarcze, konieczność zielonej transformacji, problem nielegalnej imigracji itd.)⁶. Jednym z kluczowych elementów tejże dyskusji była – zorganizowana z inicjatywy Francji – ogólnoeuropejska „Konferencja w sprawie przyszłości Europy” (*Conference on the Future of Europe*, CoFE) (kwiecień 2021 – maj 2022 r.), która w dużym stopniu przypadła na czas słoweńskiej prezydencji i była jednym z jej priorytetów. O wizji i przyszłości integracji europejskiej debatowano m.in. podczas Forum Strategicznego w Bledzie (*Bled Strategic Forum*), którego tematem przewodnim w 2021 r. była szeroko definiowana przyszłość UE (*Future of Europe*). Zakończenie wielomiesięcznej i wielowymiarowej dyskusji, prowadzonej w ramach CoFE, ujawniło wyraźne

⁶ Wśród priorytetów słoweńskiej prezydencji znalazły się m.in. kwestie odporności na kryzysy państw i społeczeństw europejskich, autonomia strategiczna UE, transformacja ekologiczna oraz refleksja nad przyszłością procesu integracji europejskiej.

rozbieżności w kwestii reformy oraz kierunku rozwoju UE. Co więcej, z inicjatywy Danii i Szwecji kilka mniejszych i średnich państw członkowskich – w tej grupie znalazła się także Słowenia – przygotowało na zakończenie CoFE nieoficjalny dokument (*non-paper*), wyrażający sprzeciw wobec szybkich zmian instytucjonalnych i przesadnego pośpiechu w reorganizacji UE⁷. Pokazało to, że w sprawie zakresu i kierunku reformy UE rząd Janšy zajmował w praktyce stanowisko sceptyczne, niechętnie zmianom poszerzającym możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną.

Po wyborach parlamentarnych z kwietnia 2022 r. na czele rządu stanął Robert Golob, a do władzy w Słowenii doszła centrolewicowa koalicja GS, SD i Lewicy. Nowy rząd Słowenii dokonał proeuropejskiego zwrotu, związanego z odejściem od współpracy w sprawach europejskich z niechętnymi wzmocnieniu integracji europejskiej konserwatywnymi rządami państw Grupy Wyszehradzkiej. W ramach reorientacji w polityce zagranicznej nowe władze Słowenii postawiły na rozwój współpracy z Niemcami i innymi państwami tzw. „rdzenia UE”. W perspektywie obecnych władz w Lublanie polityka ta stanowi najlepszy sposób na ochronę interesów narodowych oraz wzmocnienie pozycji Słowenii – zarówno w samej UE, jak i w szerszym wymiarze międzynarodowym.

W dyskusji na temat reformy, znaczenia oraz przyszłości UE rząd premiera Goloba zajmuje zatem pozycję proeuropejską, wyrażając przekonanie, że silna i skuteczna UE leży w interesie Słowenii i jej obywateli. Rząd ten: deklaruje przywiązanie do fundamentalnych wartości europejskich, takich jak demokracja, praworządność, wolność mediów, solidarność (także

⁷ W tym dokumencie znalazło się m.in. stwierdzenie, że „zmiana Traktatu nigdy nie była celem Konferencji. Najważniejsze jest to, abyśmy odnieśli się do pomysłów i obaw obywateli. Jakkolwiek nie wykluczamy żadnych opcji na tym etapie, nie popieramy nieprzemysłanych i przedwczesnych prób na rzecz rozpoczęcia procesu zmierzającego do zmiany Traktatu”. Zob. *Non-paper by Bulgaria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe, 9 May 2022*, https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf.

w kontekście Paktu o Migracji i Azylu) itd.; opowiada się za wzmocnieniem autonomii strategicznej UE oraz zwiększeniem zdolności UE do skutecznego reagowania w obszarze WPZiB; krytycznie ocenia praktykę nadużywania weta narodowego i blokowania procesu decyzyjnego w UE przez niektóre państwa członkowskie; podziela opinię na temat potrzeby usprawnienia systemu decyzyjnego w UE oraz akceptuje możliwość odejścia od wymogu jednomyślności w odniesieniu do określonych obszarów WPZiB; popiera ideę rozszerzenia UE o aspirujące do członkostwa państwa Bałkanów Zachodnich, uznając proces rozszerzenia UE na Bałkanach za „konieczność geostrategiczną”.

W kwestii reformy UE słoweńscy decydenci zajmują zatem stanowisko konstruktywne i koncyliacyjne oraz opowiadają się za rozwiązaniem pragmatycznym, które równoważyłoby potrzebę zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego w UE z gwarancją ochrony interesów narodowych państw członkowskich. Władze w Lublanie nie są – przynajmniej na razie – zwolennikiem formalnej zmiany traktatów europejskich, ale opowiadają się za aktywniejszą implementacją w ramach WPZiB istniejących rozwiązań traktatowych, tj. szerszym zastosowaniem tzw. konstruktywnego wstrzymania się państw od głosu (zamiast głosowania przeciw), umożliwiającego podjęcie decyzji przez pozostałych członków UE, oraz za zwiększeniem liczby przypadków głosowania większością kwalifikowaną dzięki zastosowaniu tzw. klauzuli pomostowej (*passerelle*) z art. 31 ust. 3 TUE, pozwalającej na zmianę metody podejmowania decyzji (z jednomyślności na większość kwalifikowaną) w niektórych obszarach WPZiB. Władze Słowenii wskazują m.in. na zasadność podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w odniesieniu do części procesu rozszerzenia UE. Opowiadają się zatem za podzieleniem procesu akcesyjnego na kilka etapów, stojąc na stanowisku, że decyzja o przejściu państwa kandydującego do kolejnego etapu, zbliżającego je do członkostwa, mogłaby zapadać w drodze głosowania większością kwalifikowaną.

Powyższe stanowisko odzwierciedla wypowiedź wicepremier oraz minister spraw zagranicznych i europejskich Tanji Fajon, która we wrześniu 2023 r. w czasie wystąpienia w Zgromadzeniu Państwowym podkreśliła, że Słowenia uczestniczy aktywnie – w sposób konstruktywny i odpowiedzialny

– w dyskusji na temat szerszego wykorzystania głosowania większością kwalifikowaną w ramach WPZiB. Fajon stwierdziła: „Nie jestem zwolenniczką zmiany traktatów UE, ale opowiadam się za przemyślaną dyskusją na temat szerszego wykorzystania instrumentów, którymi dysponujemy, w celu skuteczniejszego podejmowania decyzji i ochrony naszych interesów narodowych”. Minister Fajon argumentowała także, że państwa członkowskie UE będą musiały wspólnie znaleźć równowagę między potrzebą zwiększenia zdolności UE do działania a ochroną własnych interesów narodowych („zdaję sobie sprawę, że istnieją obszary i polityki tak ważne, że prawdopodobnie chcemy zachować [w tym zakresie] możliwość weta. Jeśli chodzi o inne obszary, pragnęłabym, abyście konstruktywnie uczestniczyli w dyskusji, która powinna prowadzić do [powstania] bardziej skutecznej UE”). Fajon przypomniała także, że Rada UE w większości przypadków – w odniesieniu do różnych obszarów działania UE – podejmuje decyzje w ramach zwykłej procedury ustawodawczej kwalifikowaną większością głosów („w ten sposób przyjmuje się około 80% wszystkich aktów prawnych. Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną nie tylko nie stanowi zatem jakiejś nowej koncepcji, ale jest w istocie ugruntowanym sposobem podejmowania decyzji w zdecydowanej większości obszarów działalności UE”). Argumenty te sprowadzały się zatem do stwierdzenia, że w odniesieniu do zamiany systemu głosowania na forum Rady UE rząd Słowenii nie przyjął jeszcze żadnych formalnych zobowiązań, ale jako odpowiedzialny uczestnik debaty o reformie UE włączył się do dyskusji na ten temat, mając na celu zapewnienie, że stanowisko Słowenii zostanie w ramach tejże dyskusji wysłuchane i uwzględnione. Twierdzeniom tym towarzyszyło przekonanie, że dyskusja na temat reformy UE dopiero się rozpoczyna i będzie to dyskusja długotrwała⁸.

⁸ Republika Slovenija, *Ministrica Fajon: "V razpravi o večji uporabi kvalificirane večine pri glasovanju v EU smo aktivni"*, 29.09.2023, <https://www.gov.si/novice/2023-09-29-ministrica-fajon-v-razpravi-o-vecji-uporabi-kvalificirane-vecine-pri-glasovanju-v-eu-smo-aktivni/>.

W kontekście polityki europejskiej rządu premiera Goloba widoczne jest również zbliżenie stanowisk Słowenii i Niemiec, którego egzemplifikacją stanowi porozumienie o intensyfikacji współpracy bilateralnej z lipca 2022 r. oraz wejście Słowenii do powstałej w maju 2023 r. z inicjatywy Niemiec nieformalnej „Grupy przyjaciół na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (*The Group of Friends on Qualified Majority Voting in Common Foreign and Security Policy*). Grupę tę tworzą: Belgia, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia i Hiszpania.

Słowenia jest jedynym „nowym” państwem członkowskim, które weszło w skład tej grupy, zrzeszającej przede wszystkim wpływowe państwa „starej” UE. Minister Fajon argumentowała, że Słowenia dołączyła do grupy przyjaciół większości kwalifikowanej, ponieważ chce w aktywny sposób uczestniczyć w debacie na temat usprawnienia procesu decyzyjnego w UE, ale nie oznacza to przyjęcia żadnego formalnego zobowiązania odnośnie do ostatecznego stanowiska Słowenii. W podobnym tonie wypowiadał się sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Samuel Žbogar, który stwierdził, że Słowenia znalazła się w grupie przyjaciół większości kwalifikowanej przede wszystkim po to, „aby wiedzieć, co się dzieje”⁹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że poparcie obecnych władz Słowenii dla rozszerzenia procedury głosowania większością kwalifikowaną opiera się na przekonaniu, że:

- w sytuacji obecnych (*vide* agresja rosyjska na Ukrainę) oraz przyszłych wyzwań międzynarodowych, stojących przed UE, istnieje

⁹ Dnia 12 czerwca 2023 r. na profilu Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich Słowenii w serwisie X pojawił się komunikat o treści: „UE potrzebuje skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dlatego też Słowenia dołączyła do grona siedmiu państw, inicjatorów dyskusji. Nie oznacza to, że się do czegokolwiek zobowiązaliśmy, ale chcemy aktywnie uczestniczyć w tej refleksji. Uczestnicząc w dyskusji, chcemy mieć pewność, że małe państwa nie zostaną przegłosowane”. Zob. *Fajonova in ministri šestih članic EU za pragmatičen pristop k odločanju v zunanji politiki*, Dnevnik, 12.06.2023, <https://www.dnevnik.si/1043025836>.

potrzeba usprawnienia procedur decyzyjnych w celu poprawy zdolności UE do szybkiego i zdecydowanego działania na arenie międzynarodowej oraz podejmowania decyzji strategicznych;

- wymóg jednomyślności nierzadko wydłuża proces decyzyjny w UE, a w niektórych sprawach jednomyślność ta jest trudna do osiągnięcia;
- ograniczenie weta pozwoli na skuteczniejsze działania w obszarze WPZiB, które wzmocnią pozycję międzynarodową UE i *summa summarum* będą korzystne dla Słowenii oraz innych państw członkowskich;
- niewielka Słowenia czerpie korzyści z rozwoju współpracy europejskiej i w jej interesie leży raczej usprawnienie procesu decyzyjnego w ramach UE, a nie jego blokowanie;
- zasada jednomyślności wywiera w praktyce negatywny wpływ na proces rozszerzenia UE, skutkuje bowiem spowolnieniem integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich;
- w sytuacji spodziewanego rozszerzenia UE o kolejne państwa proces decyzyjny w Radzie UE może zostać jeszcze bardziej skomplikowany i narażony na stosowanie blokującego weta.

Last but not least, z punktu widzenia Słowenii wyzwaniem pozostaje niewielka liczba ludności państwa (2,1 mln). Zgoda na rezygnację z prawa weta w obszarze WPZiB niesie zatem ryzyko, że małe państwa członkowskie zostaną w jakimś stopniu pozbawione ważnego instrumentu, pozwalającego na ochronę własnych, żywotnych interesów, a ich głos zostanie zmarginalizowany, ponieważ będą one przegłosowywane przez państwa członkowskie o większym potencjale demograficznym. Obawy te powodują, że stanowisko władz Słowenii cechuje swoista proeuropejska ostrożność, która łączy uświadomioną potrzebę poprawy efektywności procesu decyzyjnego na forum UE z brakiem chęci do wprowadzenia w tym zakresie formalnych zmian traktatowych. Władze w Lublanie pozostają także zainteresowane pozostawieniem tzw. hamulca awaryjnego, pozwalającego na ochronę żywotnych interesów narodowych państw członkowskich w sytuacji głosowania większością kwalifikowaną.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

141

Stanowisko obecnych władz Słowenii, opowiadających się za rozszerzeniem możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w odniesieniu do WPZiB, spotkało się z krytyką ze strony polityków SDS i innych partii opozycyjnych, którzy wyrazili zaniepokojenie faktem, że Słowenia dołączyła do nieformalnej grupy państw opowiadających się za ograniczeniem weta. Były premier i lider SDS Janez Janša stwierdził, że „stanowisko obecnego rządu graniczy ze zdradą stanu” i stanowi „strzał w kolano”¹⁰. Krytyczną opinię na temat poszerzenia możliwości głosowania większością kwalifikowaną wyrazili również inni politycy opozycji, w tym były minister spraw zagranicznych Anže Logar (SDS), europosłowie Romana Tomc (SDS) i Milan Zver (SDS), były minister spraw zagranicznych Miro Cerar, przez lata związany z nieistniejącą już liberalną SMC, oraz była europejska komisarz ds. transportu Violeta Bulc, wiceprzewodnicząca centrystycznej partii Nasza Przyszłość (*Naša prihodnost*, SNP). Krytyka ta sprowadzała się do twierdzeń, że:

- w Słowenii nie odbyła się poważna dyskusja parlamentarna ani debata publiczna na temat stanowiska państwa w sprawie przystąpienia do grupy przyjaciół większości kwalifikowanej, a decyzję w tak ważnej sprawie powinno podjąć Zgromadzenie Narodowe;
- przystąpienie Słowenii do nieformalnej grupy przyjaciół stanowi w istocie przedwczesną i aprioryczną zgodę rządu na podejmowanie decyzji w ramach WPZiB większością kwalifikowaną;
- brak stosownej debaty publicznej w państwach członkowskich na temat rozszerzenia zastosowania głosowania większością kwalifikowaną pozbawi taką decyzję właściwej legitymacji społecznej i może przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, tj. osłabić poparcie dla UE w państwach członkowskich;

¹⁰ *Fajon in 6 ministrov EU predlagajo "pragmatičen pristop". Janša: Strel v koleno*, N1, 12.06.2023, <https://n1info.si/novice/svet/fajon-in-6-ministrov-eu-predlagajo-pragmaticen-pristop-jansa-strel-v-koleno/>.

- podejmowanie decyzji w odniesieniu do WPZiB w gronie suwerennych państw członkowskich („wspólnoty równych państw”) musi opierać się na konsensusie;
- zasada jednomyślności (i wynikające z niej prawo weta) stanowi ważny instrument ochrony interesów małych państw członkowskich;
- konstytucja Słowenii nie pozwala na takie rozwiązanie, naruszające suwerenność państwa;
- decyzje wypracowywane w oparciu o zasadę jednomyślności zakładają ustępstwa ze strony wszystkich państw i wprawdzie bywają czasochłonne, ale jednocześnie są zoptymalizowane – w opinii Milana Zvera są to zazwyczaj decyzje „lepszej jakości”;
- z uwagi na małą liczbę ludności Słowenii (mniej niż 0,5% ludności całej UE) podejmowanie decyzji w oparciu o większość kwalifikowaną (uwzględniającą także potencjał ludnościowy państw członkowskich) osłabia siłę głosu i pozycję Słowenii w UE;
- na głosowaniu większością kwalifikowaną najwięcej tracą państwa małe, zyskują natomiast państwa największe i najsilniejsze, zdolne do przegłosowywania mniejszych członków UE. Jak stwierdza w tym kontekście Romana Tomc, „trudno nam pogodzić się z tym, że jako mniejsze państwo zostaniemy przegłosowani i przestaniemy się liczyć”;
- rezygnacja z prawa weta w ramach WPZiB jest niekorzystna, szkodliwa, a nawet niebezpieczna z punktu widzenia interesów niewielkiej Słowenii, które to w sytuacji podejmowania decyzji większością kwalifikowaną mogą być sukcesywnie marginalizowane na forum UE;
- wbrew założeniom i oczekiwaniom, podejmowanie decyzji w ramach WPZiB większością kwalifikowaną nie wzmocni w istotnym stopniu pozycji międzynarodowej UE¹¹.

¹¹ *Golobova vlada sprejela zelo nevarno odločitev za našo državo*, Nova24TV, 05.05.2023, <https://novice.najdi.si/novica/7b76766d79e34acb8f111b8b413f3885/nova24tv/golobova-vlada-sprejela-zelo-nevarno-odlocitev-za-naso-drzavo>; U. Esih, *Vlada globlje v EU z odrekanjem pravice do veta*, Delo, 29.09.2023, <https://www.delo.si/novice/slovenija/>

Tego rodzaju opinie i argumenty pokazują, że SDS – najważniejsza siła opozycyjna – oraz inne konserwatywne i prawicowe partie polityczne będą sprzeciwiać się osłabieniu zasady jednomyślności na forum Rady UE i krytykować politykę europejską centrolewicowego rządu Roberta Goloba.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Jakkolwiek dyskusja publiczna na temat reformy UE pozostaje mało dynamiczna i sprowadza się do polemik między politykami, w tzw. mainstreamowych – i opiniotwórczych – mediach słoweńskich pojawiają się argumenty i narracje dotyczące zmieniającego się kontekstu geopolitycznego oraz potrzeby dostosowania UE i usprawnienia jej funkcjonowania w odniesieniu do bieżących i pilnych potrzeb, wynikających z komplikującej się sytuacji międzynarodowej oraz kolejnych wyzwań dla UE i jej państw członkowskich.

Spotkać się można również z głosami akademików i ekspertów, którzy – w mniejszym lub większym stopniu – wskazują na zasadność stanowiska władz Słowenii. Dr Bojko Bučar z Uniwersytetu w Lublanie argumentuje, że członkostwo w grupie przyjaciół większości kwalifikowanej jest korzystne dla Słowenii, pozwala bowiem na aktywny udział w dyskusji na temat UE oraz zwiększa możliwość wpływu na pojawiające się w tym zakresie propozycje. Z kolei dr Janja Hojnik z Uniwersytetu w Mariborze opowiada się za poszerzeniem możliwości głosowania większością kwalifikowaną, argumentując, że obecny system decyzyjny UE w odniesieniu do polityki zagranicznej jest nieefektywny. Podobnie wskazuje komisarz UE ds. zarządzania kryzysowego Janez Lenarčič, który wyraża poparcie dla stosowania większości kwalifikowanej w odniesieniu do WPZiB z uwagi na przypadki nadużywania przez państwa prawa weta, ograniczającego zdolność UE do

vlada-globlje-v-eu-z-odrekanjem-pravice-do-veta/; M. Cerar, *Ali naj se Slovenija odreče pravici veta*, IUS-INFO, 04.12.2023, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/ali-naj-se-slovenija-odrece-pravici-veta-309254>.

skutecznego działania na forum międzynarodowym i osłabiającego jej pozycję międzynarodową¹².

Podsumowanie

- Władze Słowenii chcą aktywnie uczestniczyć w wewnętrznej dyskusji na temat reformy systemu decyzyjnego w UE. Rząd premiera Roberta Goloba prezentuje konstruktywne i prointegracyjne stanowisko, wskazując na potrzebę wzmocnienia autonomii strategicznej UE i usprawnienia procesu podejmowania decyzji w ramach WPZiB.
- Obecny, liberalno-lewicowy rząd Słowenii opowiada się za rozwiązaniem funkcjonalnym i kompromisowym, równoważącym potrzebę zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego na forum UE i zdolności UE do skutecznego reagowania w obszarze WPZiB z potrzebą ochrony interesów narodowych Słowenii.
- Z punktu widzenia Słowenii wyzwaniem pozostaje niewielka liczba ludności tego państwa. Władze w Lublanie są bowiem świadome, że rozszerzenie katalogu głosowań większością kwalifikowaną (uwzględniającą w ramach zasady podwójnej większości także potencjał ludnościowy państw członkowskich) może prowadzić do zmniejszenia siły i wagi głosu Słowenii na forum UE. W efekcie władze Słowenii nie są – przynajmniej na razie – zwolennikami formalnej zmiany traktatów europejskich, ale opowiadają się za aktywniejszą implementacją w ramach WPZiB istniejących rozwiązań traktatowych, tj. szerszym zastosowaniem tzw. konstruktywnego wstrzymania się państw od głosu, umożliwiającego podjęcie decyzji przez pozostałych członków UE, oraz za zwiększeniem liczby przypadków głosowania większością kwalifikowaną dzięki zastosowaniu klauzuli pomostowej, pozwalającej na zmianę metody podejmowania decyzji (z jednomyślności na większość kwalifikowaną) w niektórych obszarach WPZiB.

¹² U. Esih, *Vlada globlje v EU...*



Aleksandra Poznar

Węgry



1. Ogólna ocena przebiegu debaty

W dyskusji publicznej na Węgrzech niewiele miejsca zajmuje debata na temat ewentualnych zmian traktatowych w Unii Europejskiej (UE). Głównym punktem odniesienia w dyskursie o reformie traktatowej na Węgrzech jest kwestia dalszej federalizacji. Wszystkie większe partie polityczne dostrzegają potrzebę zmian w funkcjonowaniu UE, prezentują jednak sceptyczne podejście do głębszej integracji. Poza skrajnymi ugrupowaniami, węgierskie partie polityczne są świadome potrzeby reform instytucji UE, a ich stanowisko w debacie o suwerenności narodowej jest jednoznaczne. Swoją punkt widzenia wyraźnie akcentowała koalicja rządząca, szczególnie w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego (PE). Zdecydowanie rządu na temat potencjalnych zmian wypowiadają się węgierskie partie opozycyjne. W przestrzeni publicznej brakuje otwartych paneli dyskusyjnych organizowanych przez podmioty niezależne, takie jak think tanki czy NGO, które mogłyby prowadzić dialog społeczny i podstawową edukację na tematy dotyczące dynamiki procesów zachodzących we wspólnocie.

Należy również zaznaczyć, że debata o zmianach traktatowych nie ma pogłębionego charakteru, często jest bowiem wykorzystywana jako narzędzie polityczne przez Fidesz-KDNP. W tym kontekście głosy podnoszące potrzebę reform często służą Fideszowi do kształtowania politycznej narracji, która zdecydowanie sprzeciwia się dalszej federalizacji struktur europejskich. Partia rządząca wykorzystuje kwestię reform UE jako instrument polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej, określając je jako „dyktat brukselski” czy „atak na suwerenność”. Premier Viktor Orbán wielokrotnie podkreślał konieczność powstrzymania dalszych reform, argumentując, że obecny model nie spełnia oczekiwań części państw członkowskich i rząd będzie otwarcie sprzeciwiał się wszelkim próbom rozpoczęcia negocjacji w trakcie kryzysów (tj. migracyjnego, gospodarczego, wojny w Ukrainie).

Opozycyjne partie polityczne na Węgrzech unikają tematu zmian traktatowych zarówno w debacie publicznej, jak i w swoich postulatach wyborczych – w czerwcu 2024 r. na Węgrzech odbyły się równocześnie wybory do PE oraz wybory samorządowe. Refleksja na temat ewolucji relacji z UE jest kontrowersyjna i nie cieszy się na Węgrzech popularnością. Wynika

to przede wszystkim z braku pomysłu partii opozycyjnych na relacje między Węgrami a UE. Podstawowymi postulatami są odbudowanie zaufania unijnych sojuszników do węgierskich instytucji państwowych oraz odblokowanie pozostałych środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz z Funduszu Spójności¹.

Stanowiska wyrażane przez think tanki oraz analityków zajmujących się tą problematyką wykazują głębokie podziały, przebiegające wzdłuż dzielących ich granic ideologicznych. Prorządowe instytucje promują ideę powrotu do koncepcji „Europy narodów”, jednak w nierzetelny sposób przedstawiają jedynie jej pozytywne strony, te, które w aktualnym momencie kampanii pasują do narracji rządowej. Brak jest natomiast konstruktywnej krytyki koncepcji powrotu do pierwotnej formy wspólnoty oraz przedstawienia ryzyk, z jakimi taki „krok wstecz” mógłby się wiązać. Z kolei niezależne NGO skupiają się na fundamentalnych dla demokracji kwestiach, takich jak wolność słowa i mediów, upolitycznienie organów państwowych oraz uniwersytetów, które są problemami bliskimi obywatelom i międzynarodowej opinii publicznej.

¹ Fundusze zostały wstrzymane przez Komisję Europejską (KE) zgodnie z nowym systemem warunkowości w zakresie praworządności wprowadzonym w 2021 r. Węgry zostały pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie zasad praworządności, z związku z czym 55% zobowiązań budżetowych w ramach funduszy spójności zostało zamrożonych. Ponadto ok. 10,4 mld EUR z Węgierskiego Krajowego Planu Odbudowy również nie zostało wypłaconych ze względu na niedopełnienie wymogów tzw. kamieni milowych. W grudniu 2023 r. KE uznała, że węgierskie sądownictwo spełnia minimalne wymagania niezależności zgodnie z Kartą praw podstawowych UE i na tej podstawie odblokowano ok. 10,2 mld EUR z Funduszu Spójności, co stanowi mniej niż połowę środków przeznaczonych dla Węgier, *Release of frozen EU funds to Hungary: MEPs to debate next steps with Commission*, News European Parliament, 23.01.2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240122IPR17026/release-of-frozen-eu-funds-to-hungary-meps-to-debate-next-steps-with-commission>.

2. Elementy kontekstu politycznego i społecznego debaty

149

Od dwóch lat na Węgrzech trwa intensywne debata o zmianach w traktatach UE. Najważniejszym czynnikiem, który wpłynął na podjęcie tego tematu w przestrzeni publicznej, był wybuch wojny w Ukrainie w 2022 r. Przyjęta przez rząd Viktora Orbána strategia deklaratywnej neutralności państwa wobec wojny w Ukrainie oraz postulat o „pokoju za wszelką cenę” – nawet kosztem suwerenności sąsiedniego państwa – znacząco różniły się od podejścia pozostałych państw członkowskich UE. Kiedy UE zaczęła aktywnie wspierać wysiłki militarne Ukrainy, co stało w sprzeczności z „pacyfistyczną doktryną” Węgier, doszło do intensyfikacji dyskusji o kompetencjach delegowanych na poziom unijny. Agresywna polityka antyukraińska rządu Węgier narzuciła roszczeniowy ton unijnym rozmowom na tematy dotyczące wspólnotowych działań UE, szczególnie w kontekście wspólnego zadłużenia krajów członkowskich i emisji obligacji UE. Zgadzając się na takie rozwiązania, Węgry domagają się prawa do decydowania o sposobie wykorzystania tych środków. Taki roszczeniowy ton rozmów widoczny był już w czasie pandemii COVID-19, a obecnie towarzyszy rozmowom o pomocy finansowej dla Ukrainy. Węgierskie społeczeństwo niechętnie podejmuje rozmowy na temat reform traktatów UE, co jest wynikiem długotrwałej kampanii koalicji Fidesz-KDNP przeciwko polityce migracyjnej i fiskalnej UE. W ostatnim czasie doszło do intensyfikacji działań mediów finansowanych przez rząd, które mają na celu dyskredytację decyzyjnych organów unijnych oraz podważanie zasadności unijnego konsensusu. Na zaognienie narracji politycznej wpłynęło kilka czynników.

Partia Fidesz doświadczyła kryzysu wewnętrznego, wywołanego w lutym 2024 r. skandalem związanym z ułaskawieniem przez prezydentkę Katalin Novák osoby skazanej za tuszowanie pedofilii w domu dziecka².

² O wewnętrznych perturbacjach w polityce wewnętrznej w następstwie skandalu zob. A. Poznár, *Talpra Magyarok – nowa partia opozycyjna na Węgrzech*, Komentarze IEŚ, nr 1100, <https://ies.lublin.pl/komentarze/kies-1100/>.

W następstwie skandalu partia Fidesz straciła ok. 8% poparcia społecznego. W związku z tymi wydarzeniami na Węgrzech pojawił się nowy ruch polityczny – Talpra Magyarok, który przekształcił się w partię pod nazwą Tisza Pétera Magyara. Partia ta, w obliczu kryzysu największej partii, podjęła próbę przyciągnięcia niezadowolonego i niezdecydowanego elektoratu, a obecnie konsoliduje wyborców węgierskich partii opozycyjnych, którzy są zmęczeni podziałami i sporami na węgierskiej scenie politycznej. Choć manifest Pétera Magyara dotyczy sytuacji wewnętrznej kraju, partia, której przewodzi, była w stanie zawalczyć o kilkanaście procent poparcia w wyborach do PE i wyborach samorządowych na Węgrzech³.

Debata o zmianach traktatowych w kontekście zmian politycznych nie była efektywnie rozwijana przez żadną z partii ani ruchów politycznych. Propozycje zmian traktatowych były podejmowane w debacie publicznej jedynie przez rządzącą koalicję Fidesz-KDNP, która jednak ostatnio przeszła kryzys wizerunkowy. Była ministra ds. polityki rodzinnej i późniejsza prezydentka oraz ministra sprawiedliwości odpyerały zarzuty o brak równości płci w konserwatywnym środowisku rządzącym, wraz z ich odejściem najważniejsze stanowiska rządowe pełnił tylko mężczyźni. Judit Varga, była ministra edukacji oraz była liderka z listy Fideszu do PE, zrezygnowała z życia politycznego po tym, jak wyszło na jaw, że odegrała znaczącą rolę w procedurze ułaskawienia osoby skazanej za tuszowanie pedofilii. W wyniku tego skandalu zrezygnowała również prezydentka Katalin Novák, która promowała politykę prorodzinną rządu Viktora Orbána i prezentowała się jako obrończyni dzieci i ofiar przemocy. W tym czasie społeczna debata skupiała się na wewnętrznych problemach państwa, a głównym katalizatorem społecznych nastrojów okazał się nowy ruch polityczny Pétera Magyara, który przez lata był związany z bliskimi kręgami premiera Orbána. W wyniku wewnętrznych kryzysów partia Tisza stała się głównym konkurentem

³ Tamże.

zarówno dotychczasowej opozycji, jak i koalicji rządzącej, osiągając poparcie na poziomie 20%⁴.

Mimo dużego niezadowolenia z rządów Viktora Orbána, widocznego w ostatnim czasie na protestach społecznych i w mediach społecznościowych, społeczeństwo nadal niechętnie podchodzi do zmian w polityce zagranicznej kraju. Zmęczenie wywołane tematem wojny w Ukrainie oraz poprawiająca się sytuacja ekonomiczna mają duży wpływ na nastroje społeczne. Coraz częściej wojna w Ukrainie jest omawiana w kontekście jej przyszłego członkostwa w NATO i UE. Decyzje o intensyfikacji inwestycji z Rosji i Chin dzielą opinię społeczeństwa – wielu Węgrów je kwestionuje. Badania z 2023 r. pokazują, że ponad 72% Węgrów popiera członkostwo swojego państwa w UE, 66% uważa, że gospodarka węgierska stopniowo zyskuje na tym członkostwie, a 67% jest za wprowadzeniem euro po spełnieniu kryteriów kopenhaskich. Jednocześnie tylko 32% badanych zaznacza, że „UE powinna być światowym obrońcą demokracji, praworządności i praw człowieka”⁵.

3. Stanowisko rządu w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Węgierski rząd unika pogłębionej debaty o potencjalnych zmianach traktatowych w UE. Dyskusje o reformie struktur UE dotyczą przyszłości Węgier jako członka UE, a w skrajnych przypadkach politycy z partii Nasza Ojczyzna (*Mi Hazánk*) opowiadają się za huexitem, jeśli UE będzie forsować rozwiązania niekorzystne dla Węgier. Politycy koalicji Fidesz-KDNP, w tym premier Orbán, są sceptyczni wobec głębszej integracji UE. Do tej kwestii

⁴ *Medián: Magyar Péteré a legrősebb ellenzéki párt mélyponton a Fidesz*, hvg.hu, 30.04.2024, https://hvg.hu/360/20240430_hvg-median-ep-onkormanyzati-valasztas-magyar-peter-tisza-part-fidesz-ellenzek.

⁵ A. Bíró-Nagy, V. Juhász, Á. Szászi, A. Varga, *What kind of the EU do Hungarians want? Hungarian Society and the European Union in 2023*, Policy Solutions, 21.09.2023, https://www.policysolutions.hu/en/news/615/what_kind_of_EU_do_Hungarians_want_publication.

odnoszą się także wszyscy ważni ministrowie, włączając w to ministra spraw zagranicznych i handlu Pétera Szijjártó oraz dyrektora politycznego w gabinecie premiera – Balázsa Orbána. Dyskusja o zmianach traktatowych jest bardzo ogólna i służy wewnętrznej narracji politycznej oraz legitymizowaniu polityki zagranicznej rządu, co jest widoczne w podejściu Węgier do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą.

Rząd podnosi kwestię blokowania akcesji Ukrainy do UE, zwracając przy tym uwagę na trzy aspekty, które warto rozważyć w kontekście reformy. Po pierwsze, pojawia się kwestia budżetu UE i systemu rozdysponowywania funduszy europejskich pomiędzy większą liczbę państw członkowskich. W tym kontekście premier wielokrotnie podkreślał, że dla Węgier priorytetem jest otrzymanie należnych im środków, a rozszerzenie UE automatycznie wiązałoby się ze zmniejszeniem roli Węgier jako beneficjenta wspólnej polityki rolnej, strukturalnej oraz spójności. W podobnym tonie wypowiadał się minister gospodarki Márton Nagy, który kładzie nacisk na konkurencyjność produktów węgierskich na wspólnym rynku oraz zagrożenia wynikające z unijnych wymogów nakładanych na te produkty, co – jego zdaniem – negatywnie wpływa na ich atrakcyjność. Oprócz aspektu finansowego, partia rządząca postrzega debatę o reformach traktatów również z perspektywy politycznej.

Stanowisko Viktora Orbána w kwestii reformy struktur UE jest od dawna otwarcie komunikowane. Od miesięcy w piątkowych wywiadach w Kossuth Rádió podkreśla on, że obecny format UE jest „krokiem za daleko” i należy „zrobić krok w tył”, a jednocześnie „głośno sprzeciwić się dalszej federalizacji odbierającej suwerenność narodom”. Choć stanowisko premiera w tej sprawie nie jest nowe, to wraz z rozpoczęciem kampanii samorządowej i kampanii do PE stało się ono coraz bardziej widoczne w przekazie i działaniach rządu na Węgrzech. W swoim przemówieniu z 15 marca 2024 r. Viktor Orbán zasygnalizował, na które aspekty jego rząd zwraca szczególną uwagę oraz jaki stosunek do instytucji UE obecnie prezentuje: „Nie będziemy tolerować, jak rujnują rolników, niszczą klasę średnią, powalają europejskie

firmy na ziemię, odbierają narodom prawa, czynią nasze dzieci zadłużonymi niewolnikami, a ponadto wciągają całą Europę w wojnę”⁶.

Drugim, zaraz po finansowym, aspektem debaty o zmianie traktatowej, przytaczanym przez polityków Fidesz-KDNP, jest jej wymiar polityczny. Minister Péter Szijjártó w swoich wywiadach często podkreśla, że UE w obecnym kształcie nie spełnia swojego pierwotnego celu i w dużej mierze nakłada ograniczenia na mniejsze państwa, faworyzując większe rynki, takie jak Niemcy i Francja. Argumentuje, że obecny system polityczny UE sprzyja potęgom gospodarczym, które wywierają presję na mniejsze państwa członkowskie, a decyzje nie zawsze są rezultatem wypracowanego konsensusu. Z wypowiedzi ministra wynika, że Węgry popierają tzw. unię dwóch prędkości, co oznacza, że państwa mogą dobrowolnie przystępować do wybranych przez siebie i korzystnych dla nich inicjatyw. Do politycznego aspektu debaty rządowej o zmianach traktatowych niejednokrotnie odnosił się również premier Orbán, który zachowuje sceptycyzm wobec zmian w systemach głosowania w instytucjach UE, a jednocześnie apeluje o „krok wstecz”, „w imię suwerenności państw narodowych”⁷. Co ciekawe, wspomina on także o daleko idących planach reformy UE, które były jednak hasłami wyborczymi na potrzeby kampanii do PE, a nie spójnym i przejrzystym manifestem, który po wyborach mógłby stanowić impuls do zmian. Premier wskazuje też, że Węgry reprezentują podejście, które spotyka się z zakulisowym uznaniem innych państw członkowskich UE, choć te nie mają odwagi wyrazić głośno swojego sprzeciwu: „Europa nie jest dziś spokojna, jest coraz głośniejsza, inne narody Europy boją się artykułować swoje pragnienie wolności od [działań podejmowanych przez polityków w] Brukseli [...] chcą nam narzucić coś, co potępia węgierskiego

⁶ Orbán Viktor *ünnepi beszéde* (2024. március 15.), Magyarország Kormánya, <https://www.youtube.com/watch?v=l3siAslTLOM>.

⁷ Tamże.

ducha, jest obce węgierskiemu życiu [...] wiele narodów się identyfikuje [z tym podejściem]”⁸.

Po trzecie, poza aspektami finansowym i politycznym, debata o zmianach traktatowych, a może raczej o charakterze polityk UE, opiera się na kwestiach ideologicznych, które dla partii Fidesz są istotne. Premier Orbán wielokrotnie wypowiadał się na temat odmiennych nurtów ideologicznych obecnych w europejskim mainstreamie oraz reprezentowanych przez koalicję konserwatywno-narodową rządzącą na Węgrzech. Przykładem może być CPAC Hungary (Conservative Political Action Conference), wydarzenie, które gromadzi różne środowiska nacjonalistyczne oraz konserwatywnych polityków zarówno z Europy, jak i ze Stanów Zjednoczonych. Wystąpienie Viktora Orbána 24 kwietnia 2024 r. w Budapeszcie podkreślało potrzebę zmian w UE, która – według niego – nie jest przyjazna konserwatywnym ideom, lecz faworyzuje zachodnioeuropejski liberalizm⁹. Podnoszone były kwestie „narzucania ideologii gender przez Brukselę”, „ataków na tradycyjne wartości chrześcijańskie” oraz „ograniczania suwerenności rządów krajowych”. To ostatnie określenie zostało nazwane „dyktatem brukselskim”, co jest nawiązaniem do traktatu z Trianon, który w pamięci zbiorowej Węgrów uznawany jest za atak zachodnich mocarstw na jedność terytorialną państwa. Potrzeba rekonstrukcji UE w wymiarze ideologicznym jest ważnym postulatem polityków rządu, jednak przedwyborczy radykalizm wydaje się głównie zabiegiem politycznym na potrzeby kampanii – zarówno samorządowej, jak i do PE – oraz próbą dotarcia do prawicowych i centroprawicowych wyborców, a nie kompleksową strategią otwarcia merytorycznej debaty o zmianach traktatowych w UE.

Warto podkreślić, że węgierska debata o zmianach traktatów nabiera na znaczeniu w obliczu kryzysów, które mają bezpośredni wpływ na sferę polityczną i społeczną. Wobec niepokoju wywołanego wojną za wschodnią

⁸ Tamże.

⁹ *CPAC Hungary 2024 – Orbán Viktor beszéde – HÍR TV*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QSuWANONkqE>.

granicą oraz ekonomicznych problemów kraju (inflacja na Węgrzech przed długi czas była jedną z najwyższych w Europie) partii Fidesz jest zdecydowanie łatwiej narzucać zarówno formę debaty, jak i jej treść. Od miesięcy możemy obserwować, jak partia rządząca dominuje w kreowaniu wizji przyszłości Węgier w UE, przedstawiając się jako orędownik walki o pokój, obrońca chrześcijańskiego dziedzictwa i gwarant suwerenności. Oferta szeroko rozumianej stabilności politycznej, ekonomicznej i ideologicznej, w kontekście kryzysów, których UE doświadczyła w ostatnich latach, stimuluje dyskusję na dwóch płaszczyznach: krajowej i europejskiej.

W kontekście wewnętrznym debata funkcjonuje jako narzędzie polityczne, które umacnia pozycję koalicji Fidesz-KDNP na scenie politycznej. Dyskusja przybiera formę agresywnej narracji, mającej na celu mobilizację wyborców poprzez przedstawienie dalszych planów integracji europejskiej jako zagrożenia dla suwerenności Węgier. Kampanie polityczne Fidesz-KDNP przyjmują różne formy: od ataków w kontrolowanych przez rząd mediach i prasie, po plakaty, na których opozycyjni politycy przedstawiani są jako kelnerzy usługujący Ursuli von der Leyen lub George'owi Sorosowi. Dodatkowo hasło „nie będziemy tańczyć [my, Węgrzy], jak nam zagrają [tam, w Brukseli]”¹⁰ stanowi główny element wewnętrznej kampanii Fideszu przeciwko UE. O aspiracjach Węgier do kształtowania przyszłości instytucji UE świadczy wypowiedź Viktora Orbána: „sami dokonamy zmiany w Unii Europejskiej. Nie jesteśmy już źrebiętami, [a państwem] doświadczonym i odpornym na wstrząsy, wiemy, przez którą bramę maszerować i jak zreorganizować Unię Europejską”¹¹.

W kontekście europejskim debata o zmianach w traktatach toczy się między rządem Fidesz-KDNP a wybranymi instytucjami UE. Kluczowe kwestie dotyczą przede wszystkim jasnej definicji kompetencji UE w zakresie

¹⁰ *Nem táncolunk úgy, ahogy Brüsszel fütyül*, YouTube, 23.10.2023, https://www.youtube.com/watch?v=y3yCIPI_Dig.

¹¹ *Orbán Viktor ünnepi beszéde*, Magyarország Kormánya, YouTube, 15.03.2024, <https://www.youtube.com/watch?v=l3siAslTLOM>.

wstrzymywania funduszy dla państw naruszających zasadę praworządności oraz finansowania pomocy dla Ukrainy z unijnego budżetu. Te zagadnienia zajmują centralne miejsce w dyskusji w kontekście dalszego kształtowania stosunków Węgier z UE. Na poziomie europejskim Węgry nie inicjują jednak szeroko zakrojonej debaty na ten temat, co stoi w sprzeczności z deklaracjami Viktora Orbána o szerokim poparciu dla węgierskiej perspektywy ze strony partii politycznych o podobnych poglądach.

Debata na Węgrzech na temat zmian traktatowych zaczęła się w związku z wprowadzeniem przez instytucje UE nowego systemu warunkowości, który wymaga niezależnego i transparentnego systemu sądownictwa. Kwestia wyznaczenia granicy kompetencji organów UE w polityce wewnętrznej państwa członkowskiego wywołała ostrą dyskusję między Węgrami a instytucjami UE. Propozycje zmian w ogólnych zasadach, postulowanych w konkluzjach Rady Europejskiej oraz dotyczących ochrony budżetu¹², nie zgadzają się z wizją rządu Węgier. Koalicja Fidesz-KDNP uważa, że zaproponowane zmiany ingerują w wewnętrzne sprawy kraju oraz naruszają suwerenność organów państwowych w kwestii reformy systemu wymiaru sprawiedliwości na Węgrzech.

Ta retoryka nie była nowością: stanowiła kolejny element długotrwałej narracji. Od 2015 r. węgierska debata na temat reform traktatowych była kształtowana przez kryzys migracyjny i jego skutki dla państw członkowskich UE. Mechanizm relokacji, opracowany na forum UE, spotkał się z ostrą krytyką IV rządu Viktora Orbána, a obecnie działania UE opisywane są przez kolejny, V już rząd premiera Orbána jako „niewystarczające”. UE została przedstawiona jako instytucja narzucająca swoją wolę niezależnym

¹² Zob. treść nowego systemu warunkowości dotyczącego ochrony praworządności i innych zasad ogólnych postulowanego w konkluzjach Rady Europejskiej z 17-21 lipca 2020 r. jako kontynuacja prac nad projektowanym przez KE rozporządzeniem PE i Rady w sprawie ochrony budżetu UE w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich z 2 maja 2018 r., Rada Europejska, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, Bruksela, 21.07.2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>.

państwom członkowskim, a Węgry jako kraj, który powinien wybrać inną drogę. Dyskusja na temat reform traktatowych była w tym kontekście niekonstruktynwa i zdominowana przez wrogi przekaz dotyczący solidarności europejskiej, której celem było zniszczenie węgierskiej państwowości.

W swoim przemówieniu minister do spraw UE János Bóka wyraził jednoznaczna opinię na temat zmian zachodzących w UE, nazywając 2023 r. „rokiem porażek”¹³. Skrytykował unijne działania dotyczące pomocy militarnej dla Ukrainy, określając tę politykę jako groźna dla UE. Jasno stwierdził, że polityka wspólnych unijnych zakupów mająca na celu wsparcie militarne Ukrainy jest polityką prowadzącą do wojny i nie ma nic wspólnego z deklaracjami o pokoju przywódców zachodnich krajów. Wyraził potrzebę głębokich zmian w systemie UE, aby „państwa mogły decydować o tak ważnych kwestiach zgodnie ze swoim interesem narodowym”. Ta deklaracja jest zgodna z linią partii Fidesz, która w połowie 2024 r. objęła prezydentcję w Radzie UE, z czym związana jest nowa agenda Węgier. Poza pokojowymi postulatami, lobbują one również za ograniczeniem kompetencji UE na rzecz przekazania ich na poziom parlamentów państw członkowskich.

4. Stanowisko opozycji i innych sił politycznych w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Stanowiska sił opozycyjnych w kraju wobec zmian traktatowych są niejasne, ponieważ debata jest zdominowana przez agresywną kampanię partii rządzącej, trwającą już kilka lat. Partie opozycyjne nie prezentują w swoich manifestach długofalowych planów reformy struktur UE, raczej koncentrują się na bieżących problemach między UE a Węgrami. Najczęściej poruszane zagadnienia dotyczą praworządności oraz dostosowania węgierskiego wymiaru sprawiedliwości do standardów UE, co wiąże się z odblokowaniem

¹³ *Az Európai Unió jövője: Igazodás vagy együttműködés? Bóka János, Inforádió, Aréna, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=y35Bwkr3Akk>.*

unijnych funduszy. Najbardziej spójne stanowisko w tej sprawie ma Koalicja Demokratyczna (DK) byłego premiera Ferenc Gyurcsány'a oraz Kláry Dobrev, obecnie europosłanki z ramienia DK. Poza planem rekonstrukcji relacji węgiersko-unijnych, partia nie zajmuje jednolitego stanowiska w sprawie reform traktatowych, a wysuwane przez nią postulaty w tej kwestii opierają się na ogólnych obietnicach „walki o interes państwa i obywateli Węgier”.

Najbardziej aktywny jest Péter Márki-Zay, który w wyborach parlamentarnych w 2022 r. był liderem koalicji opozycyjnej (DK, Momentum, LMP, MSZP, Jobbik, Párbeszéd), ale poniósł porażkę. Mimo słabości koalicji, Márki-Zay aktywnie działa w mediach społecznościowych i często prowadzi w nich rozmowy w trybie *live* na takich platformach, jak X, Facebook i TikTok. W wyborach w 2024 r. nie osiągnął jednak znaczącego sukcesu, a co za tym idzie, jego rola w opozycji słabnie. Niemniej jednak w rozmowach przyznaje, że UE „jest daleka od perfekcyjnej struktury, ma swoje niedociągnięcia, ale strategia Węgier powinna opierać się na aktywnym szukaniu rozwiązań i tworzeniu koalicji państw, a nie kursie kolizyjnym, ponieważ Wspólnota to najlepsze narzędzie polityki zagranicznej [...] a miejsce Węgier jest na Zachodzie”¹⁴. Podkreśla również potrzebę debaty o przyszłości struktury unijnych i deklaruje chęć uczestnictwa w niej, jednak zaznacza, że obecnie Węgry mają poważniejsze problemy do rozwiązania w relacjach z UE.

Opozycyjna a zarazem najbardziej proeuropejska węgierska partia polityczna Momentum zwraca uwagę przede wszystkim na izolację Węgier w strukturach UE, wynikającą z polityki Viktora Orbána. Liderzy tej partii: Katalin Cseh, Anna Donáth oraz Marton Tompos zauważają prorosyjską politykę rządu oraz regres demokracji w kraju, na co unijne instytucje reagują powoli. Przekaz partii Momentum nie skupia się jednak na promowaniu ogólnonarodowego dialogu w sprawie debaty o zmianach traktatowych, przez co partia traci obecnie poparcie społeczne. Jednoznacznie wskazuje

¹⁴ *Brüsszelben tárgyalt a magyar uniós forrásokról Márki-Zay Péter*, ATV Magyarország, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=EOyYSWEBBAw>.



na to wynik wyborów do PE w 2024 r. – Momentum osiągnęła jedynie 3,7% poparcia¹⁵. Niskie poparcie przekłada się na brak realnego zainteresowania elektoratu tematami związanymi z reformą UE. Momentum, z jednej strony, koncentruje się na tych tematach, które znacząco odróżniają ją od partii Fidesz, z drugiej, unika kontrowersyjnych tematów, takich jak reforma traktatów unijnych, aby zachować jak największe poparcie i nie znaleźć się poniżej progu wyborczego.

W podobnej sytuacji znajduje się Partia Psa o Dwóch Ogonach (MKKP), koncentrując się na aktywistach miejskich oraz liderach ruchów społecznych. MKKP deklaruje chęć działania blisko ludzi – w dzielnicy, mieście, kraju, w związku z czym skupia się na wewnętrznych problemach systemowych, zamiast angażować się w debatę o zmianach traktatowych. Kwestie dotyczące UE podejmuje głównie Marietta Lee, która była główną kandydatką MKKP w wyborach do PE w 2024 r., odnosi się ona jednak tylko do funduszy inwestycyjnych i ochrony środowiska. Większość kwestii poruszanych przez Partię Psa o Dwóch Ogonach ma formę satyrycznie skomponowanego programu, który skierowany jest do specyficznych wyborców. Partia w wyborach samorządowych osiągnęła niewielki sukces, a w wyborach do PE zagłosowało na nią jedynie 3,6% wyborców¹⁶.

Nowa partia opozycyjna Pétera Magyara Tisza, która zgodnie z wynikami wyborów samorządowych i wyborów do PE stanowi drugą siłę na węgierskiej scenie politycznej, w swoim programie skupia się na reformach wewnętrznych i nie podejmuje tematu zmian traktatowych na poziomie UE. Lider ugrupowania w swoich przemówieniach zajmuje niejasne stanowisko w kwestii polityki unijnej, sugerując potrzebę zmian i kontynuację obecnego kursu, który wyznaczył Fidesz. Péter Magyar odwołuje się do narracji Fideszu o suwerenności narodowej, a jednocześnie obiecuje reformę

¹⁵ European Parliament, *European Parliament 2024-2029*, <https://results.elections.europa.eu/en/hungary/>.

¹⁶ Tamże.

systemu jurysdykcyjnego na Węgrzech, zgodnie z wyznaczonymi przez UE kamieniami milowymi.

5. Inne wybrane stanowiska w sprawie propozycji reformy traktatów UE

Debata o zmianach traktatowych na poziomie organizacji pozarządowych i think tanków na Węgrzech przebiega na dwóch różnych poziomach. Finansowane przez rząd instytucje, tak jak ośrodki badawcze, think tanki oraz instytuty polityczne, promują narrację zgodną z oczekiwaniami rządzącej koalicji Fidesz-KDNP. Ich działania można określić jako kontynuację narracji rządu Viktora Orbána, który wykorzystuje debaty w tych instytucjach do legitymizacji swoich działań w wymiarze polityki wewnętrznej. Organizacje te nie są niezależnymi ośrodkami, a ich agresywna narracja antyunijna służy do usprawiedliwiania w pseudonaukowy sposób kolizyjnego kursu rządu Węgier i instytucji unijnych. W ich dyskusjach brakuje różnorodności opinii, a zapraszani goście są ideologicznie bliscy Fideszowi. Wydarzenia przez nie organizowane są dostępne głównie dla obywateli o podobnych poglądach politycznych, a próba zrozumienia problemu zazwyczaj jest powierzchowna. Te instytucje pełnią rolę narzędzia politycznego rządu, nie angażują się w debatę w sposób zrównoważony, niezależny i zarazem pogłębiony.

Niezależne ośrodki, które nie otrzymują finansowego wsparcia od rządu, podejmują dyskusję o zmianach traktatowych UE, aby zabezpieczyć politykę państwa przed ewentualną erozją demokracji, utratą niezależności mediów i upolitycznieniem wymiaru sprawiedliwości. Jednak ta debata nie dotyczy szeroko zakrojonej przyszłości UE, lecz raczej doskonalenia obecnego systemu. Według takich NGO, jak Political Capital i Policy Solutions, istnieje potrzeba wprowadzenia „bezpiecznika”, który byłby instytucjonalną odpowiedzią na naruszenia traktatów unijnych. Obie te organizacje nie wykluczają też możliwości podjęcia w przyszłości debaty na temat reform traktatowych, szczególnie w obliczu zmian zachodzących w Europie.




Podsumowanie

161

- Węgierska scena polityczna jest podzielona co do kierunku reform struktur UE: z rządem popierającym „wspólnotę narodów” i opozycją bez sprecyzowanej wizji zmian. Koalicja Fidesz-KDNP promuje konserwatywną politykę narodową, krytykując instytucje UE i sprzeciwiając się federalizacji – retoryka ta nasiliła się po rosyjskiej agresji na Ukrainę.
- Partie polityczne koncentrują się na wewnętrznych problemach, a relacje z UE spłycone są do debaty o odblokowanie funduszy, wszyscy politycy unikają pogłębionych debat o potrzebie zmian w funkcjonowaniu UE. Niezależne NGO skupiają się na kwestiach najważniejszych dla przeciętnego obywatela, takich jak wolność słowa czy równość wobec prawa.
- Debata o zmianach traktatowych jest upolityczniona, służy legitymizowaniu antyunijnej retoryki rządu i brakuje w jej konstruktywności oraz pogłębionej analizy.

Recenzent	dr hab. Kamil Zajączkowski, dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego
Projekt okładki i skład	Amadeusz Targoński www.targonski.pl
Ilustracje	© igor kisselev shutterstock.com
Copyright	Instytut Europy Środkowej
ISBN	978-83-67678-51-3
Wydawca	Instytut Europy Środkowej ul. Niecała 5 20-080 Lublin www.ies.lublin.pl
Druk	Drukarnia Akapit www.drukarniaakapit.pl



Celem prezentowanego przez Instytut Europy Środkowej raportu jest analiza debaty w państwach Europy Środkowej, dotyczącej proponowanych zmian traktatów UE. Raport otwiera przedstawienie kontekstu proponowanych obecnie zmian traktatowych w wymiarze zarówno międzynarodowym, jak i wewnątrzunijnym, w tym przede wszystkim związanym z procedurą uruchamiania i wprowadzania zmian traktatowych. W dalszej części raportu analizie poddano debatę w 11 państwach, które uzyskały członkostwo w UE w ramach kolejnych etapów rozszerzenia w: 2004 r. (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), 2007 r. (Bułgaria, Rumunia) i 2013 r. (Chorwacja). W każdym z przypadków zaprezentowane zostały: 1) kontekst polityczny i społeczny debaty; 2) stanowisko rządu w sprawie reformy UE; 3) stanowisko opozycji; 4) stan debaty publicznej na temat zmian traktatów UE (opinie think tanków i ekspertów).

Zachęcając czytelnika do zapoznania się z raportem przygotowanym przez Instytut Europy Środkowej, warto podkreślić jego wartość nie tylko poznawczą, ale również eksplanacyjną oraz osadzenie analizy w kontekście politycznym i społecznym każdego państwa. Chociaż debata wywołana raportem Parlamentu Europejskiego na temat zmian traktatowych nieco ucichła po pierwszej fali emocji, nie zwalnia to ani decydentów, ani analityków od bieżącego monitorowania sytuacji, analizowania argumentów państw członkowskich, a przede wszystkim rzetelnego przygotowania się do negocjacji w tej kwestii.

ze *Wstępu*