
O KRYZYSIE USTROJOWYM UNII EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska 20 grudnia 2017 r. uznała, że zainicjowane w Polsce zmiany porządku prawnego w zakresie organizacji sądownictwa stanowią zagrożenie dla praworządności – kluczowej zasady państwa prawnego, w oparciu o którą działa Unia Europejska. „Państwo prawne” to jedna z głównych wartości wspólnoty wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE): „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. O ile wszystkie państwa członkowskie, zawierając Traktat o Unii Europejskiej, zgodziły się, że łączy je poszanowanie wartości państwa prawnego, o tyle nie przyjęły wspólnej definicji tego pojęcia. Tymczasem ich doktryny prawne rozwijały się w sposób suwerenny, a zakresy znaczeniowe terminów: *państwo prawne*, *rule of law*, *État de droit*, *Rechtsstaatlichkeit* – użytych w różnych, równie ważnych wersjach językowych Traktatu – nie są tożsame. Brak zredefiniowania w TUE pojęcia „państwo prawne” oznacza, że wszystkie definicje wynikające z doktryn prawnych i *iurisprudentia* państw członkowskich funkcjonują w Unii Europejskiej równolegle i mają równoprawne znaczenie. Dla polskiego rządu podstawowej w tym względzie wykładni dostarcza Konstytucja RP, zwłaszcza art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, a także sformułowana w art. 7 zasada legalizmu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten wiąże władze polskie w relacjach z organami Unii Europejskiej, które jednocześnie – łącznie z Komisją Europejską

– wiąże art. 2 TUE. Jest tak dlatego, że art. 7 Konstytucji RP wchodzi w zakres pojęciowy państwa prawnego funkcjonujący w polskiej doktrynie prawnej. Ponadto zasada legalizmu wchodzi w zakres pojęciowy terminów: *rule of law*, *État de droit* i *Rechtsstaatlichkeit*, gdyż każdy z nich zakłada działanie organów państwa *per lege*, a więc wyłącznie wówczas, gdy istnieje odpowiednia, przyznająca im kompetencje delegacja prawna. Z zasady praworządności wynika bezwzględny obowiązek przestrzegania regulujących kompetencje przepisów. Jest to szczególnie ważne w relacjach rządu RP z organami Unii Europejskiej, która nie jest państwem, lecz organizacją międzynarodową o kompetencjach przekazanych jej przez państwa członkowskie. Ergo, z zasady praworządności wynika, że rząd RP ma konstytucyjny zakaz współdziałania w zakresie kompetencji nieprzekazanych na podstawie jednoznacznej delegacji prawnej w TUE.

Należy także pamiętać, że państwa członkowskie UE – pojedynczo bądź działając wspólnie – nie dysponują formalnym prawem oceny tego, jak zorganizowany jest system sądownictwa w innym państwie członkowskim. Tego rodzaju ocena godziłaby w fundamentalną dla stosunków międzynarodowych zasadę poszanowania suwerenności. Oznacza to, że państwa członkowskie, zawierając umowę międzynarodową, jaką jest TUE, nie mogły w tym trybie wyposażyć Komisji Europejskiej w uprawnienia w dziedzinie, w której same takich uprawnień nie posiadały. Oznaczałoby to naruszenie ogólnej zasady wywodzącej się z prawa rzymskiego, zgodnie z którą nikt nie może przenieść więcej praw, niż sam posiada (*nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*). Nie ulega zatem wątpliwości, że Komisja w oczywisty sposób przypisała sobie kompetencje, których nie mogła uzyskać w jedynym przewidzianym do tego trybie, a zatem w akcie prawa pierwotnego UE.

Tymczasem Komisja zdecydowała o uruchomieniu procedury dyscyplinującej państwo członkowskie na podstawie art. 7.1 Traktatu o Unii Europejskiej: „Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc

zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne”.

Zgodnie z zasadą legalizmu należy postawić pytanie, czy Komisja Europejska działała *per lege*, czyli w ramach i granicach prawa, a więc przyznanych jej kompetencji?

Przesłanki, na których Komisja Europejska oparła swoje działania wobec Polski, zostały przez nią wywiedzione z art. 2 TUE, mówiącego o głównych wartościach UE. Kroki poczynione przez Komisję w sprawie wprowadzanych w Polsce reform sądownictwa opierały się więc na ocenie ich ogólnych skutków dla praworządności w państwie członkowskim (funkcję posiłkową pełniło tu także stanowisko tzw. Komisji Weneckiej Rady Europy). Warto odnotować, że były to przesłanki wątpliwe, zwłaszcza jeśli się je zestawi z twardym brzemieniem art. 5 TUE: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. 2. Zgodnie z zasadą przyznania **Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie** [podkreślenie SD] w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

Z powodów, które zostały już omówione powyżej, organizacja sądownictwa państw członkowskich nie należy do uprawnień przyznanych Unii. Komisja twierdzi jednak, że jest uprawniona, aby zajmować się reformą sądownictwa w Polsce, oraz do stwierdzenia, że narusza ona europejską praworządność. Komisja uważa także, że sama procedura określona w art. 7 TUE daje jej uprawnienia do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, skoro następnie musi przedstawić Radzie „uzasadniony wniosek” o wszczęcie procedury dyscyplinującej. Tymczasem zgodnie z zasadą legalizmu zadań jakiegokolwiek organu władzy publicznej – a Komisję Europejską w zakresie kompetencji przekazanych traktatowo należy za taką uznawać – nie można utożsamiać z jego kompetencjami. Zasada legalizmu zakazuje domniemania kompetencji na mocy uregulowań dotyczących zadań postawionych przed danym organem. Każdy organ władzy publicznej jest zobligowany do działania tylko na podstawie i w granicach prawa, w tym przyznanych kompetencji. Z samej zasady legalizmu wynika konkluzja, że Komisja Europejska przekroczyła

swoje kompetencje, uznając, że w związku z postawionym jej w TUE zadaniem, polegającym na uzasadnieniu wniosku o wszczęcie procedury z art. 7 TUE, może prowadzić postępowanie weryfikacyjne. To, że tak podstawowy element kultury prawnej, jak brak możliwości wyinterpretowania kompetencji z przyznaných zadań, nie jest Komisji znany – przeraża i grozi porządkowi prawnemu całej wspólnoty w znacznie większym stopniu niż ewentualne skutki błędów popełnionych w procesie reform systemu sądownictwa w jednym z państw członkowskich, które to reformy z natury rzeczy ograniczone są wyłącznie do terytorium tego państwa członkowskiego. Gdyby państwa członkowskie, założyciele Unii, rzeczywiście chciały Komisję wyposażyć w tego rodzaju instrument weryfikacyjny, wprowadziłyby do TUE przepis bezpośrednio umożliwiający. A jednak tego nie zrobiły. Zdecydowały się na wprowadzenie *lex imperfecta* – sformułowały zadanie dla Komisji, pozbawiając ją jednocześnie podstaw prawnych jego skutecznego wykonywania. Stał jednak za tym wyraźny cel polityczny – ograniczenie uprawnień Komisji wobec państw narodowych UE. Sprawa uruchomienia przez Komisję postępowania dyscyplinującego przeciwko Polsce z art. 7 TUE wskazuje, że obawy państw członkowskich przed nadużyciem władzy przez Komisję Europejską były w pełni uzasadnione.

Tu należy szukać jednego ze źródeł sporu polskiego rządu z Komisją Europejską. Polski rząd uważa, że wprowadzane reformy polskiego sądownictwa nie są sprawą, którą Komisja Europejska powinna się zajmować. Nie należą bowiem do kompetencji przekazanych na poziom Unii Europejskiej. Ponadto nie podziela oceny Komisji skutków tych reform dla praworządności w Polsce, państwie członkowskim UE. Spór między Komisją Europejską i Polską dotyczył więc interpretacji konsekwencji wprowadzanych w Polsce reform dla praworządności. Ponownie trudno uciec od wrażenia, że Komisja próbowała zwiększyć swoje kompetencje względem nie tylko pozostałych organów UE, lecz także instytucji suwerennego państwa członkowskiego. Można zaryzykować pogląd, że Komisja podjęła próbę przejęcia funkcji polskiego Trybunału Konstytucyjnego, co jednak nie ma żadnej podstawy traktatowej.

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej spory dotyczące jego interpretacji rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (TSUE). Wydany w związku z ogłoszeniem decyzji Komisji Europejskiej komunikat polskiego MSZ sugeruje, że Polska

może skierować do Trybunału wniosek przeciwko Komisji, zarzucając jej przypuszczalne przekroczenie uprawnień. Znowu jednak stajemy przed problemem kompetencji nieprzekazanych. TSUE jest bowiem władny rozstrzygać spory kompetencyjne między organami UE i państwami członkowskimi „w ramach i granicach” przekazanych Unii kompetencji. Sądownictwo i jego organizacja do nich nie należą. Jednak w chwili skierowania przez Komisję Europejską wniosku do Rady Europejskiej o uruchomienie procedury dyscyplinującej wobec Polski z art. 7.1 powstała wątpliwość dotycząca legalności działań Komisji w sprawie reform polskiego systemu sądownictwa, które mogą być przedmiotem zaskarżenia do TSUE. Dopiero w związku z tym wnioskiem działania Komisji wywołują skutki prawne dla państwa członkowskiego.

Rząd polski stoi przed wyborem właściwej taktyki obrony. Ścieżka polityczna zmierzająca do zatrzymania procedury wydaje się bardziej perspektywiczna. Zwłaszcza że ewentualne postępowanie przed Trybunałem może komplikować działania polityczne polskiego rządu. Państwa członkowskie mogą uniknąć zajmowania stanowiska w sprawie Komisja Europejska przeciwko Polsce, czekając na orzeczenie TSUE. To zaś będzie przedłużać procedurę wbrew oczywistym interesom Polski.

Istnieje jeszcze jeden prawny aspekt sprawy. Otóż trzeba przypomnieć, że traktaty wiążą wszystkie umawiające się strony oraz instytucje powoływane na ich podstawie. Natomiast wewnętrzne akty tychże instytucji mają moc wiążącą wyłącznie dla nich samych. W związku z tym powstaje pytanie, czy polski rząd miał obowiązek prawny wykonania zaleceń Komisji – opartych wyłącznie na jej komunikacie, nierodzającym żadnych skutków prawnych i mającym wyłącznie wewnętrzny charakter oraz przyjętej przez Komisję kontrowersyjnej interpretacji art. 2 TUE? Sądem właściwym do rozstrzygnięcia tej wątpliwości jest Trybunał Konstytucyjny RP. Polski rząd, zgodnie z ustawą zasadniczą i jako organ władzy wykonawczej praworządneho państwa członkowskiego UE, może działać tylko na podstawie i w granicach prawa, w tym przypadku delegacji uczynionych na rzecz instytucji europejskich w TUE. Jeśli powstaje uzasadniona wątpliwość, czy i w jakim zakresie kwestia organizacji systemu sądowniczego w Polsce była przedmiotem przekazania uprawnień na rzecz Unii Europejskiej, powstaje też pytanie, czy rząd działałby na podstawie i w granicach prawa (Konstytucji

RP), wykonując zalecenia Komisji? Powodem interwencji Trybunału Konstytucyjnego mogłaby być np. ustawa Sejmu zabraniająca rządowi RP współpracy z organami UE w zakresie kompetencji nieprzekazanych i w oparciu o wewnętrzne akty tych instytucji. Jeśli nawet w bieżącej sprawie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego miałoby charakter ściśle referencyjny, to ze względu na jej precedensowe znaczenie warto byłoby wyjaśnić wszystkie istotne wątpliwości.

Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej Komisja, bez wystarczających podstaw prawnych, zainicjowała postępowanie zmierzające do wypchnięcia państwa członkowskiego poza Unię Europejską, w związku z rzekomym poważnym naruszeniem prawa europejskiego. Sama sprawa zatem już zapisała się w historii Europy. Zainicjowanie procedury z art. 7 było dotąd określane jako „opcja nuklearna”. I bez wątpienia ostateczny wynik wszczętego przeciwko Polsce postępowania zweryfikuje zasadność tego określenia. Ale będzie miało ono także daleko poważniejsze skutki. Przesądzi o kształcie Unii Europejskiej, jej praworządności, charakterze relacji między organami wspólnotowymi a państwami członkowskimi, a także między państwami narodowymi uczestniczącymi w procesie integracji europejskiej. Być może przesądzi także o dalszym kierunku integracji europejskiej. Należy mieć świadomość, że polityczne „promienianie” tej sprawy przez długie lata będzie wpływać na sytuację polityczną w Europie. Sprawa wszakże dotyczy zagadnień o największym politycznym ciężarze – suwerenności państw i relacji pomiędzy państwami narodowymi a organizacjami międzynarodowymi – i będzie przywoływana za każdym razem, gdy te będą nabierały jakichkolwiek cech ponadnarodowych (sekretariaty, komisje, systemy głosowania).

Ewentualna porażka Komisji może powstrzymać tendencje federalistyczne na Starym Kontynencie przy jednoczesnym wzmocnieniu praworządności w Unii Europejskiej. Może także zapobiec tworzeniu przez Komisję kompetencji własnych w oparciu o interpretację stojących przed nią zadań. Upowszechnienie się takiej praktyki wcześniej czy później doprowadzi Unię do dezintegracji, gdyż przestanie być ona instytucją nomen omen praworządną. Z kolei porażka Polski może uruchomić procesy, których żadna siła polityczna w Europie nie będzie

w stanie okiełznać. Wystarczy wspomnieć, że powstanie poważnej siły politycznej aspirującej już wkrótce do przejęcia władzy w Polsce stało się na skutek działań Komisji dużo bardziej prawdopodobne. Z tego powodu, a także w interesie wszystkich państw członkowskich UE, wyprowadzenie Polski spod działania bezprawnej procedury dyscyplinującej stało się z dnia na dzień najpoważniejszym zadaniem dla polskiej polityki zagranicznej i europejskiej.

Otrzymałoby wniosek Komisji o wszczęcie postępowania z art. 7.1, Rada będzie „badać”, czy delikty w nim wskazane zostały usunięte, a zatem czy istnieją powody do zakończenia procedury. To na Radzie, a więc na państwach członkowskich, ciąży teraz całkowita odpowiedzialność za dalszy przebieg procedury: weryfikację wniosku, ocenę ryzyka sformułowaną przez Komisję i ostateczny rezultat wyrażony w głosowaniu w Radzie. To rządy państw UE muszą zadać sobie, ale także własnym wyborcom, pytanie, czy sprawa, którą skierowała do ich rozpatrzenia Komisja Europejska, rzeczywiście dotyczy kompetencji przekazanych na poziom wspólnotowy i czy niesie ryzyko „poważnego naruszenia” wartości Unii? A także, czy to ryzyko jest wystarczająco „wyraźne”, aby podjąć ryzyko przyspieszenia dezintegracji wspólnoty?

Postępowanie z art. 7 jest politycznie kosztowne dla wszystkich członków UE. Dla państwa objętego postępowaniem jest ono niewygodne nie tyle ze względów prestiżowych, ile w związku z potrzebą budowania koalicji państw UE dostrzegających jego długotrwałe ustrojowe konsekwencje. Rada stwierdza bowiem istnienie poważnego ryzyka naruszenia wartości UE „większością czterech piątych swych członków”. To oznacza, że państwo członkowskie objęte postępowaniem z art. 7.1 TUE musi dążyć do uzyskania poparcia sześciu innych członków UE w celu zablokowania procedury. Ale konieczność jej zatrzymania dotyczy wszystkich państw narodowych UE, które nie chcą w przyszłości znaleźć się w podobnej sytuacji. Powinny wobec tego skorzystać z okazji do pozbawienia Komisji instrumentu, który próbuje sobie obecnie nielegalnie stworzyć. Jeśli nie znajdzie się w Radzie większość czterech piątych, Rada *de facto* uzna, że polska reforma systemu prawnego nie rodzi poważnego ryzyka dla wartości Unii Europejskiej i procedura dyscyplinująca ulega zakończeniu. Tak więc za stwierdzeniem „poważnego naruszenia” muszą zagłosować 22 państwa UE. Głosy wstrzymujące będą się liczyć jak sprzeciw. I tu dochodzimy do bardzo ważnego momentu.

Po negatywnej decyzji Rady zgodnie z art. 7.1 Komisja nie może już próbować skorzystać z art. 7.2. Gdy Rada nie stwierdzi ryzyka „poważnego naruszenia”, sprawa będzie ostatecznie zamknięta. Doprowadzenie do takiego właśnie rezultatu powinno być celem działań polskiego rządu. Dla dużego państwa członkowskiego stworzenie koalicji sześciu państw, które albo wstrzymają się od głosu, albo zagłosują przeciw, nie powinno być niemożliwe do zrealizowania. Rząd będzie rozliczany ze skuteczności, nie ze stylu.

A co się stanie, jeśli nie uda się zablokować decyzji Rady działającej na podstawie art. 7.1 i w głosowaniu cztery piąte państw członkowskich stwierdzi „istnienie ryzyka poważnego naruszenia”? Wówczas możemy niestety przejść do drugiego etapu procedury, choć nie ma takiej prawnej ani politycznej konieczności. Zgodnie z art. 7.2: „Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. A zatem stwierdzenie już nie „ryzyka”, ale „poważnego i stałego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE będzie wymagało jednomyślności. W praktyce bardzo trudno będzie uzyskać taką jednomyślność, gdyż wszystkie strony postępowania będą już sporem wycieńczone, a pozbawienie państwa członkowskiego głosu w Radzie ten konflikt spotęguje i przedłuży. Dlatego rząd powinien skoncentrować się na pierwszym etapie procedury i zorganizowaniu koalicji sześciu państw blokujących. W razie niepowodzenia łatwiej mu będzie przekonywać państwa, które poprą stanowisko Polski na pierwszym etapie procedury, do utrzymania poparcia na etapie drugim.

Postępowanie sprawdzające wobec Polski prowadzone było przez Komisję Europejską od 2016 r. Toczyło się na podstawie przyjętego w marcu 2014 r. komunikatu Komisji i od początku nie miało wyłącznego charakteru technokratycznego. Przeciwnie, przyświecał mu dość wyraźny cel polityczny. Komisja, kierując się motywami politycznymi – a takim jest aspiracja do zwiększenia zakresu władzy – porzuciła pierwotną funkcję przewidzianą dla niej przez ojców założycieli Unii, którzy wykluczali możliwość inicjowania przez Komisję działań politycznych, ponieważ nie ma ona do tego żadnej legitymacji. Żyjemy jednak

w rzeczywistości determinowanej przez traktat lizboński i aspiracje polityczne Komisji Jeana-Claude'a Junckera, która próbuje wykorzystać przypadek Polski do powiększenia zakresu własnych kompetencji, stosując zmanipulowaną interpretację Traktatu o Unii Europejskiej. Komisja Junckera stara się w ten sposób uniezależnić od państw członkowskich, założycieli Unii. Podobną próbę Komisja podjęła w 1965 r., gdy jej przewodniczącym był Walter Hallstein. Wywołała w ten sposób ostry kryzys w relacjach z Francją, która zastosowała politykę „pustego krzesła”, paraliżując funkcjonowanie wspólnoty.

Dlaczego Komisja Junckera, który ma szansę przejść do historii Europy jako następcą Hallsteina, nie podjęła takiej próby wcześniej, choć w sprawie Węgier zgłaszała podobne wątpliwości? Stało się tak z powodu kalkulacji politycznych i protekcji Europejskiej Partii Ludowej, której członkiem jest premier Węgier Viktor Orbán. Tak więc od początku sporu z Polską Komisja w istocie rzeczy rezygnowała w swoich działaniach wobec Polski z roli „strażnika traktatów”. Po skierowaniu wniosku do Rady o wszczęcie procedury dyscyplinującej przechodzimy do etapu, którym rządzić będą już niemal wyłącznie siły i uwarunkowania polityczne, nie prawne.

Wynika to między innymi z tego, że uczestnikami procesu stają się rządy państw członkowskich, czyli podmioty reprezentujące narodowe interesy polityczne. Czyni to z prowadzonej procedury kwestię wielopłaszczyznowego dialogu europejskiego wykraczającego poza sprawy bezpośrednio związane z Unią Europejską. O ile bowiem dla Komisji Europejskiej Unia i miejsce Komisji w jej instytucjonalnej architekturze wyczerpują ramy politycznej aktywności i interesów, o tyle dla państw członkowskich udział w integracji europejskiej to tylko instrument realizacji własnych interesów narodowych. Bardzo często najważniejszy – dla wielu mniejszych państw członkowskich – ale nie jedyny.

Stanowisko w tej sprawie w sposób automatyczny stanie się kwestią stosunków politycznych Polski z pozostałymi członkami UE we wszystkich obszarach: w polityce europejskiej, bezpieczeństwa i zagranicznej. Trudno jest przesądzić, co jest dla państwa członkowskiego wygodniejsze: prowadzenie dialogu z Komisją na podstawie jej wewnętrznego komunikatu – pozbawionego mocy prawnej, ale określającego w trybie roboczym procedurę sprawdzania zagrożenia dla praworządności, czy też dialogu z Radą na podstawie przepisów art. 7 TUE?

Dla Polski odpowiedź też nie jest jednoznaczna. Komunikacja z Komisją wygenerowała dla naszego kraju duży koszt polityczny. Będzie to miało znaczenie dla kształtowania stanowiska rządów pozostałych państw członkowskich i ich decyzji na forum Rady. Negatywny wizerunek Polski może ułatwiać nacisk na rządy (między innymi medialny) w celu skłonienia ich do uznania, że istotnie mamy do czynienia z „poważnym naruszeniem” przez nią głównych wartości Unii Europejskiej określonych w art. 2 TUE. Jednakże przez dwa lata dialogu z Komisją Europejską Polska zapłaciła już poważną cenę reputacyjną, więc na obecnym etapie koszty nie będą dużo większe. Ponadto arsenał instrumentów, z których Polska będzie mogła skorzystać, prowadząc politykę wobec państw członkowskich UE, jest znacznie szerszy niż wykorzystywany w komunikacji z Komisją. Niemniej wywikłanie się z procedury art. 7 będzie pochłaniało dużo czasu i politycznej energii polskiego rządu, co samo w sobie powinno go skłaniać do jak najszybszego zakończenia tych działań.

Taktyka polskiego rządu będzie najprawdopodobniej obliczona na zrównoważenie politycznej asymetrii między Polską – państwem objętym procedurą sprawdzania praworządności – a pozostałymi uczestnikami procesu integracji europejskiej. Komisja nie była w stanie przekonać Polski do własnych kompetencji w zakresie reformy polskiego sądownictwa i krytycznej oceny wprowadzanych tam reform, więc – zachowując się politycznie – postanowiła pozbyć się problemu, czyli przekazać sprawę na poziom Rady, uruchamiając procedurę przewidzianą w Traktacie.

Wyrównywanie politycznej asymetrii będzie zapewne polegać na wykorzystywaniu przez Polskę precedensowego charakteru toczącego się postępowania. Procedura art. 7 TUE jest potencjalnie niebezpieczna dla każdego państwa członkowskiego. Dziś nie możemy przesądzić, jak będą się rozwijać światopogląd i polityczne preferencje społeczeństw europejskich. Może się okazać, że w przyszłości pod wpływem obecnie dominujących nastrojów instytucje europejskie zdecydują się politycznie wspierać określone ugrupowania polityczne w państwach członkowskich. Obserwowane dzisiaj upolitycznienie Komisji Europejskiej może ją coraz częściej skłaniać do poszukiwania popularności i przekuwania jej w większy zakres kompetencji, kosztem Rady i państw członkowskich. To groźne zjawisko, któremu – ostrożnie rzecz biorąc

– przynajmniej część państw członkowskich będzie niechętna. I właśnie ze względu na ryzyko wygenerowania poważnych następstw dla przyszłego ustroju Unii mogą one być zainteresowane szybkim zakończeniem postępowania w sprawie Polski.

Inną możliwością wyrównywania politycznej asymetrii będzie podniesienie argumentów prawnych.

Rozpoczęta wobec Polski procedura nie zakończy się wprowadzeniem sankcji. Nie można jednak wykluczyć, że jej skutkiem będzie zasilenie obecnych w całej Europie nastrojów antyunijnych, które z biegiem czasu mogą doprowadzić do ukształtowania się sił politycznych aspirujących do udziału we władzy. W razie uruchomienia sankcji i pozbawienia Polski, jednego z państw członkowskich UE – na podstawie jednomyślnej decyzji pozostałych członków – prawa głosu w Radzie UE, taki rozwój wypadków wydaje się prawdopodobny. Więc zamiast przeciwdziałania możliwości powtórzenia się brexitu, procedura może doprowadzić do wzrostu nastrojów antyunijnych i referendum grożących wychodzeniem z Unii następnym państw.

Państwo dotknięte takimi represaliami nie przestaje być członkiem Unii, ale staje się obiektem decyzji podejmowanych w jego imieniu, na które nie miało wpływu. Pozbawienie prawa głosu w Radzie Unii Europejskiej naruszałoby zasadę suwerennej równości państw, wyrażoną w formule: *par in parem non habet imperium*. Dodatkowo byłoby pogwałceniem fundamentalnej dla polskiej tradycji suwerenności maksymy: „nic o nas bez nas”, znanej w wariancie amerykańskim jako *no taxation without representation*. Uczestnictwo we wspólnocie, w której rząd mający demokratyczny mandat jest tylko obserwatorem i nie może skutecznie reprezentować interesów własnych obywateli, oznaczałoby sprzeniewierzenie się fundamentalnym interesom państwa i kwestionowałoby sens jego istnienia. Sprawa przybrałaby wymiar egzystencjalny. Trzeba sobie jasno powiedzieć, że zwolennicy uruchomienia przez Komisję Europejską procedury opartej na artykule 7 TUE dają przyzwolenie na wejście procesu politycznego na ścieżkę mogącą prowadzić do powstania takich uwarunkowań społeczno-politycznych, w których nie będzie ani proeuropejskich zwycięzców, ani przegranych. Z drugiej strony należy mieć świadomość, że procedura z art. 7.2 *de facto* służy „wypchnięciu” państwa członkowskiego z Unii. Szczerze mówiąc,

trudno mi sobie wyobrazić, że taki rezultat można byłoby uznać za polityczny sukces kogokolwiek.

Najnowszy numer „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” otwiera wywiad z profesorem Markiem Cichockim o Niemczech i Europie, analizujący, jak wielkie znaczenie mają zachodzące obecnie zmiany, oraz pokazujący różnice między teorią a praktyką uprawiania polityki.

Prof. Krzysztof Szczerski – sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP – podejmuje tematykę naprawy Unii Europejskiej, jej znaczenia dla Polski i jej polityki zagranicznej, a także naszego udziału w procesie zmian.

Z okazji stulecia „czternastu punktów” Thomasa Woodrowa Wilsona wybitny polski historyk dyplomacji, prof. Marek Kornat przygotował esej zajmujący się głębszym kontekstem postawy politycznej amerykańskiego prezydenta.

Robert Kupiecki przypomina z kolei o przełomowym momencie w dziejach NATO sprzed pół wieku – „Raportie Harmela”.

Jak wyglądają Niemcy po przełomowych wyborach? Tematykę niemiecką podjętą w wywiadzie z Markiem Cichockim kontynuują w swoich artykułach znawcy tematu: Ryszarda Formuszewicz i Tomasz Krawczyk.

Łukasz Jurczyszyn z PISM dokonuje reasumpcji pierwszych miesięcy urzędowania prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Jego tekst jest kontynuacją rozważań już publikowanych na łamach PPD, dotyczących Francji na progu nowej epoki politycznej.

Tekst o ubiegłorocznych manewrach „Zapad” analityka PISM Wojciecha Lorenza reprezentuje na łamach kwartalnika tematykę wschodnią. Autor nie tylko analizuje militarną stronę manewrów, lecz także zarysowuje ich tło polityczne i znaczenie dla Polski.

Veronika Józwiak spogląda na relacje polsko-węgierskie i węgierską wizję Europy z tamtejszej perspektywy. Jest to punkt widzenia szerzej nieznanym polskiemu czytelnikowi – co jest niewątpliwym błędem z uwagi na rosnące znaczenie Grupy Wyszehradzkiej.

Zestaw tekstów uzupełniają eseje tematyczne: Marcina Przychodniaka o zmianach na szczytach władzy w Chinach i Pawła Dubera

o mało znanych aspektach relacji polsko-szwajcarskich podczas ostatniej wojny.

W dziale „Archiwum” Piotr Długołęcki przypomina postać Józefa Retingera – człowieka, bez którego nie można napisać historii polskich relacji dyplomatycznych z aliantami w okresie II wojny światowej.

Dział recenzji jest ponownie niezwykle urozmaicony. W jego ramach najnowsze publikacje analizują: Ryszard Stemplowski, Bartosz Bieliszczuk, Karol Wasilewski i Joanna Lubecka.