

Auctoritas non veritas facit legem?

Zastanawiając się nad rezultatami posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 22–23 czerwca 2007 r., warto przypomnieć sobie spostrzeżenie, które Thomas Hobbes sformułował w *Lewiatanie*: „To władza, a nie prawda, prawo stanowi” (rozdz. XXVI). W zasadzie maksyma ta jest znana nie tylko filozofom, badaczom myśli politycznej lub stosunków międzynarodowych – dla tych ostatnich jest jednym z fundamentów tak zwanej szkoły realistycznej. W mniej subtelnej postaci funkcjonuje wszakże jako prawda powszechna, która będąc kumulacją doświadczeń życiowych wielu pokoleń została zsyntetyzowana do stwierdzenia: „Silniejszy ma zawsze rację”.

Spostrzeżenie Hobbesa może pomóc odpowiedzieć na pytanie: Dlaczego polskiemu rządowi nie udało się uzyskać poparcia innych państw członkowskich UE dla idei nowego systemu podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej? Przypomnijmy, że polski rząd proponował, aby liczbę głosów w Radzie przypadających każdemu z państw członkowskich determinował pierwiastek kwadratowy z liczby ludności tego państwa. Propozycja upadła, ponieważ jej przyjęciu sprzeciwiała się przede wszystkim Republika Federalna Niemiec, sprawująca od stycznia do czerwca 2007 r. prezydencję w UE.

Przewodniczenie pracom Unii Europejskiej wiąże się z bardzo szerokimi i silnymi prerogatywami, innymi słowy: z władzą. Celem każdego państwa sprawującego prezydencję jest osiągnięcie zgody wszystkich państw członkowskich. Brak konsensusu jest równoznaczny z porażką. Prerogatywy prezydencji tylko wyglądają niepozornie. Polegają na proponowaniu porządku obrad i przedkładaniu propozycji sformułowań wspólnego stanowiska (z wyjątkiem obszaru legislacji I filaru, gdzie wyłączne kompetencje należą do Komisji Europejskiej). W praktyce prezydencja może proponować dowolną procedurę dochodzenia do wspólnego stanowiska, określać harmonogram i kolejność rozpatrywania spraw, w sposób jej zdaniem najlepiej służący osiągnięciu konsensu i, o ile nie jest ograniczona wcześniejszymi decyzjami Rady, może dość swobodnie nimi zonglować, łącząc lub rozdzielając różne kwestie będące przedmiotem równoległych

procedur decyzyjnych. Dla każdego państwa członkowskiego istotnie zainteresowanego w sprawie będącej przedmiotem wypracowywania wspólnego stanowiska prerogatywy prezydencji dają ogromne możliwości kształtowania wyniku negocjacji. Informacjami o stanie ich zaawansowania, dynamice różnic w stanowiskach państw członkowskich, perspektywach ustępstw dysponuje w czasie rzeczywistym wyłącznie prezydencja. Z tego wynikają ogromna władza prezydencji nad przebiegiem negocjacji i możliwości manipulowania nim, teoretycznie rzecz biorąc, tym większe, im większy jest potencjał wyjściowy danego państwa¹.

Prezydencja niemiecka osiągnęła sukces, doprowadzając do przełamania impasu w procesie reform instytucjonalnych Unii Europejskiej, jaki nastąpił na skutek negatywnych wyników referendum ratyfikacyjnych Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE) we Francji i Królestwie Niderlandów w 2005 r. Obyło się to bez uszczerbku dla podstawowego interesu Niemiec – instytucjonalizacji niemieckiej przewagi w procesie podejmowania decyzji w UE, do której udało im się doprowadzać w trakcie prac nad TUE. Stało się tak, dzięki umiejętnemu wykorzystaniu prerogatyw prezydencji do ochrony partykularnych niemieckich interesów. Pewien brytyjski dyplomata, komentując nieoficjalnie taktykę negocjacyjną prezydencji, stwierdził: „Gdyby zastrzeżenia do kształtu nowego traktatu zgłosiła Francja, to Niemcy zmieniliby traktat. Gdy takie zastrzeżenia zgłosiła Polska, to ona musiała się zmienić”. Państwa członkowskie nie były więc przez prezydencję niemiecką traktowane w sposób równoprawny.

Jaki kształt ma ten sukces? Otóż jedyne ustępstwo, na które Niemcy zgodzili się przystać w sprawie systemu podejmowania decyzji w UE, to odroczenie o kilka lat momentu, gdy będą mogli ze swej przewagi w pełni korzystać. Jednocześnie został przyjęty bezprecedensowo szczegółowy mandat dla Konferencji Międzyrządowej (IGC), która przygotowuje ostateczny tekst Traktatu Reformującego UE. W ten sposób dyplomacja niemiecka starała się zminimalizować niebezpieczeństwo wprowadzenia niekorzystnych dla Niemiec zmian w nowym traktacie w czasie prac IGC, czyli już za prezydencji portugalskiej. Ale osiągnięcie porozumienia w sprawie mandatu dla IGC jeszcze nie oznacza, że Niemcom uda się ostatecznie swój cel zrealizować. Po pierwsze, przyjęcie szczegółowego mandatu wcale nie determinuje sukcesu Konferencji Międzyrządowej. Sprawy polityczne w trakcie jej

¹ Ale sama wielkość czy potencjał państwa nie przesądza o sukcesie prezydencji. Uważa się nawet, że prezydencje mniejszych państw są często skuteczniejsze, gdyż państwa te mają strukturalnie mniej interesów.

obrad niemal na pewno powrócą, a wraz z nimi różnice stanowisk. Po drugie, nowy traktat musi zostać podpisany przez wszystkie państwa członkowskie. Po trzecie, większość zmian instytucjonalnych, które próbowano wprowadzić w TUK, zostanie prawdopodobnie dokonana za pomocą nowego traktatu, który nie będzie już aspirował do miana Konstytucji. Ma to ułatwić politykom szybkie wprowadzenie reform z pominięciem referendum ratyfikacyjnych, czyli odwoływania się do głosowań powszechnych. Tym razem traktat ma być z założenia trudny w lekturze i skomplikowany, co będzie wzmacniać argumentację przekonującą o bezcelowości odwoływania się do wyrażonej w głosowaniu woli społeczeństw. Materia jest bowiem tak skomplikowana, a jednocześnie tak dla polityków ważna, iż „zwykły obywatel” nie będzie w stanie samodzielnie dojść do „prawdy”, a więc głosować nad nią świadomie. Lamenty o deficycie demokratycznym, któremu próbowano zaradzić, zwołując w 2001 r. Konwent w sprawie Przyszłości Europy, nagle ucichły. *Auctoritas non veritas facit legem!*

Nie można wykluczyć, że referendum ratyfikacyjnych nie uda się jednak uniknąć. Rosnące notowania Partii Pracy w Wielkiej Brytanii mogą skłonić Gordona Browna do ogłoszenia wyborów parlamentarnych na wiosnę 2008 r. W takiej sytuacji sprawa ratyfikacji Traktatu Reformującego UE może się stać bardzo ważnym punktem kampanii. Jest niemal pewne, że Partia Konserwatywna będzie się opowiadać za zorganizowaniem referendum, co postawi Browna w bardzo niezręcznym położeniu. Możliwe, iż jedynym dobrym dla niego rozwiązaniem będzie połączenie referendum z wyborami do parlamentu. Bardzo trudno będzie uniknąć referendum w Królestwie Niderlandów – ze względu na zbliżoną zawartość nowego traktatu do odrzuconego przez Holendrów TUK. Zorganizowanie referendum w Niderlandach mogłoby z kolei zmusić prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego do ogłoszenia referendum we Francji. Możemy mieć więc do czynienia z efektem domina. Niemcom i Francji, obawiającym się takiego scenariusza, będzie zależać na czasie, szybkim przygotowaniu oraz podpisaniu Traktatu Reformującego. Dla Polski czas nie ma większego znaczenia. Gdyby traktat przewidywał wprowadzenie bardziej zrównoważonego systemu ważenia głosów w Radzie, rząd polski także byłby zapewne zainteresowany jego szybkim wprowadzeniem. Kształt przyjętego w Brukseli mandatu dla IGC sprawia, iż z polskiego punktu widzenia traktat nie musi być przyjęty w jakimś ekstraordynaryjnym tempie.

Sytuacja polskiego rządu przed szczytem w Brukseli była trudna. Brakowało nie tylko zwolenników otwarcia negocjacji w sprawie pakietu instytucjonalnego,

ale także państw, którym kwestia ta byłaby obojętna. Zdecydowana większość państw członkowskich ratyfikowała Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TUK) i była bardzo niechętna idei reasumpcji tej decyzji. Ta sytuacja znakomicie ułatwiała życie prezydencji niemieckiej. Dzięki temu mogła ona wywierać na rząd polski potężny nacisk i skutecznie blokować możliwość otwarcia negocjacji nad pakietem instytucjonalnym. Choć więc polska propozycja nowego systemu głosowania w Radzie UE opierała się na mocnych podstawach logicznych i była rozwiązaniem w dłuższej perspektywie korzystnym dla procesu idei integracji europejskiej, to jednak: *Auctoritas non veritas facit legem!*

Styl niemieckiej prezydencji nikogo w Europie nie zachwycił. Najwięcej zażenowania wzbudziła propozycja, aby zwołać Konferencję Międzyrządową bez udziału Polski. Sam fakt publicznego zgłoszenia takiego postulatu budzi wątpliwości, czy aby nie zostały przekroczone uprawnienia prezydencji? Przecież jej celem jest poszukiwanie konsensu. Nie może więc ona próbować ułatwiać sobie zadania, wykluczając państwo, z którym nie udało się jej dojść do porozumienia. Wprawdzie przyjęcie mandatu dla Konferencji Międzyrządowej nie wymagało jednomyślnej zgody państw członkowskich, ale nie istnieją także podstawy prawne, które umożliwiałyby większości państw członkowskich eliminowanie któregośkolwiek członka UE z udziału w niej. Z politycznego punktu widzenia nie miałyby to większego sensu, jako że każdy wynik takiej konferencji, zmieniającej zasady funkcjonowania Unii, musiałby następnie uzyskać akceptację wszystkich państw członkowskich na drodze odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej.

Swoją drogą, prezydent Lech Kaczyński wykazał wobec Niemiec dużo dobrej woli, gdy nie opuścił posiedzenia Rady po tym, jak kanclerz Angela Merkel zaproponowała przyjęcie mandatu bez Polski. Mógł wszakże uznać tę propozycję za bardzo dla Polski wygodne zakończenie obrad i ogłosić, że w takim razie Polska w trakcie obrad IGC nie będzie związana żadnym wspólnym mandatem i zastrzeżę sobie prawo ponownego zgłoszenia wszystkich własnych postulatów. W ten sposób prezydencja niemiecka zakończyłaby się całkowitym fiaskiem, za które państwa członkowskie winą obarczyłyby Niemców i obroną przez nich taktykę negocjacyjną. Polska nie tylko uratowała dla Niemców sukces ich prezydencji, ale także zdemontowała wolę konsensualnego uczestnictwa w procesie reformowania Unii.

Niemniej jednak z całą pewnością mieliśmy do czynienia z naruszeniem dobrych obyczajów. Akurat dyplomacja niemiecka nie powinna inicjować takich praktyk. Próby ominięcia Polski nie mogą tłumaczyć ani nerwowa atmosfera negocjacji podczas szczytu, ani wypowiedzi premiera polskiego rządu, który

w wywiadzie radiowym w przededniu szczytu wspomniał o konsekwencjach II wojny światowej dla populacji państwa polskiego². Groźba dotarła bowiem do Warszawy drogą dyplomatyczną kilka dni przed udzieleniem przez premiera wspomnianego wywiadu³. Był to więc element taktyki negocjacyjnej niemieckiej prezydencji, wątpliwej z moralnego i politycznego punktu widzenia. W imię jakich interesów się na nią zdecydowano, czy aby na pewno chodziło o interes wszystkich członków UE, czy może wyłącznie o interes Niemiec?

Ostatnio słyszy się w Niemczech argument, iż siła Niemiec w UE musi znaleźć swoje instytucjonalne odzwierciedlenie, ponieważ są one największym płatnikiem do budżetu Unii. Takie podejście zawiera w sobie źródło potencjalnych kłopotów w przyszłości. Rada Europejska nie jest walnym zgromadzeniem akcjonariuszy spółki, ale organem służącym wypracowywaniu wspólnych decyzji przez suwerenne państwa tworzące Unię. Celem tych decyzji jest tworzenie synergii. Dlatego też do procesu integracji europejskiej nie możemy stosować kategorii obowiązujących w świecie biznesu, gdzie podmiot o największym zaangażowaniu kapitałowym może żądać proporcjonalnego do niego udziału w zarządzaniu spółką, a jeśli go nie uzyska, grozić wycofaniem swego kapitału. Brak synergii, oznacza obniżenie efektywności Unii. Wydaje się, iż partnerom niemieckim warto o tym przypominać, gdyż w ostatnich latach mają niepokojącą skłonność do mieszania porządków, biznesowego z politycznym.

W przedstawionych uwarunkowaniach Polska uzyskała czas i prawdopodobnie maksimum tego, co było aktualnie do osiągnięcia: wydłużenie obowiązywania uzgodnionego w Nicei systemu podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej co najmniej do 2014 r.⁴; wzmocnienie instrumentu pozwalającego na opóźnianie,

² „Poles seek political redress for war dead”, „Financial Times” z 21 czerwca 2007 r., s. 1 i 7.

³ Wypowiedź premiera mogła być emocjonalną reakcją na nowy argument negocjacyjny Berlina

⁴ Z konkluzji prezydencji Rady Europejskiej 21 i 22 czerwca 2007 r. wynika, że od 1 listopada 2014 do 31 marca 2017 r. będzie obowiązywał okres przejściowy, w czasie którego wprawdzie będzie już funkcjonować system podejmowania decyzji oparty na tzw. podwójnej większości, ale każde z państw członkowskich będzie mogło zażądać, aby w decydowaniu w danej konkretnej sprawie zastosowano procedurę uzgodnioną w traktacie z Nicei. Niemniej jednak komunikat prasowy ogłoszony 23 czerwca 2007 r. na stronie internetowej niemieckiej prezydencji może zapowiadać powstanie sporu interpretacyjnego co do tego uzgodnienia w trakcie prac Konferencji Międzyrządowej przygotowującej ostateczny tekst traktatu. W komunikacie podano bowiem, iż uzgodnione rozwiązanie daje jedynie możliwość odłożenia wejścia w życie danej decyzji, a nie jej odrzucenia („the postponement of an undesired decision until 2017”). Zob. www.eu2007.de, 23 czerwca 2007 r. Oznaczałoby to, że decyzja, dla której nie byłoby zgody na podstawie systemu nicejskiego, wchodziłaby w życie z dniem 1 kwietnia 2007 r.

przez „rozsądny czas”, wejścia w życie decyzji podjętej na podstawie systemu podwójnej większości zgodnie z tak zwanym kompromisem z Joaniny⁵. Co więcej, mechanizm ten będzie prawdopodobnie obowiązywał już na stałe, gdyż w przeciwieństwie do postanowień TUK, w mandacie dla Konferencji Międzyrządowej pracującej nad traktatem nie określono daty granicznej, do której kompromis z Joaniny miałby być wiążący. Ponadto do unijnej Karty Praw Podstawowych, która znajdzie się w aneksie do nowego traktatu, dołączona zostanie jednostronna polska deklaracja stwierdzająca, że Karta nie ogranicza „prawa krajów członkowskich do ustanawiania przepisów w dziedzinie moralności publicznej i prawa rodzinnego”. Polska zastrzegła sobie także prawo (w przypisie do mandatu) do zgłoszenia w terminie późniejszym wniosku o wyłączenie spod działania Karty (o wyłączenie poprosiła również Wielka Brytania, a Irlandia zgłosiła podobne jak Polska zastrzeżenie).

Czy taki rezultat udałoby się wynegocjować, konsekwentnie budując stanowisko negocjacyjne na idei odłożenia terminu wejścia w życie systemu podwójnej większości? Na to pytanie prawdopodobnie nigdy nie poznamy zadowolającej odpowiedzi.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że zwolennicy kontynuowania przez Polskę procesu ratyfikacji TUK, pomimo negatywnego wyniku referendum we Francji i Królestwie Niderlandów, się mylili. Takie rozwiązanie nie przyniosłoby Polsce żadnych większych korzyści, poza oczywiście wzrostem sympatii wśród tych partnerów w UE, których jedynym oczekiwaniem wobec polskiego rządu jest to, aby nie sprawiał im kłopotów. W czerwcu 2007 r. okazało się, że oprócz RFN, największy wpływ na kształt mandatu pozwalającego na przygotowanie Traktatu Reformującego uzyskały państwa, które albo TUK odrzuciły, jak Francja i Królestwo Niderlandów, albo wstrzymały proces ratyfikacji, jak Wielka Brytania, Polska, Irlandia, Republika Czeska, Portugalia. Gdyby wypadki potoczyły się zgodnie z oczekiwaniami zwolenników kontynuowania procesu ratyfikacji, Polska utraciłaby pole manewru, dobrowolnie zrezygnowałaby z samodzielnej pozycji negocjacyjnej oraz szans na uzyskanie ewentualnych dodatkowych koncesji.

W dłuższej perspektywie promowanie przez Polskę własnej propozycji politycznej, dotyczącej ważnej dla funkcjonowania Unii kwestii, przyczyni się do

⁵ Mandat dla IGC jest w tym punkcie jednak dość niejasny. Nie można wykluczyć powstania sporów interpretacyjnych z powodu tej sprawy podczas prac redakcyjnych nad traktatem. Będą one najpewniej dotyczyć interpretacji pojęcia „rozsądny czas”.

zmniejszenia politycznego zróżnicowania w UE. W wielu państwach o dłuższym od polskiego stażu członkowskim proces rozszerzenia się Unii jeszcze się nie zakończył. Wciąż uważa się, iż nowi członkowie, zanim zaczną zajmować stanowisko w ważnych dla Unii sprawach, powinni się nauczyć, na czym polega funkcjonowanie w tej wspólnocie. Rzeczywiście nowi członkowie muszą opanować wiele umiejętności, na przykład jak realizować własne interesy z wykorzystaniem procedur i instytucji wspólnoty skutecznie, lecz nie konfrontacyjnie. Ale brak doświadczenia nie może sankcjonować prób ignorowania ich stanowisk lub izolacji.

Pewną cenę za rozwiewanie tych szkodliwych dla procesu integracji europejskiej przekonań warto było i należało zapłacić. Przy czym każdy polski rząd, niezależnie od politycznych konstelacji, powinien być zawsze gotów ponosić koszty ewentualnej niechęci wywołanej swym dążeniem do przeciwdziałania tendencjom do usankcjonowania nierównoprawności członków Unii. Na dłuższą metę chodzi wszakże o większe możliwości formowania wygrywających koalicji, czyli poprawy efektywności oddziaływania na proces decyzyjny w UE. Ponieważ to *Auctoritas non veritas facit legem!*

Nie ulega wątpliwości, że interes długofalowy powinien mieć pierwszeństwo przed interesem doraźnym. Ale za pomocą jakich środków przeciwdziałać? Proporcjonalnych do siły, z jaką działają tendencje do dywersyfikacji członków UE według kryteriów przynależnych im praw. Pamiętając, iż zastosowana metoda działania ma wpływ na cel ostatecznie osiągną. Użycie złej metody może nasz cel zniekształcić, tak iż w rezultacie nie osiągniemy tego, do czego dążyliśmy. Jak wysoką cenę można zaakceptować? Na to pytanie nigdy nie ma dobrej odpowiedzi, ponieważ decyzje są przez polityków podejmowane w warunkach dużej niepewności i pod presją czasu. Odpowiedź jest więc uzależniona od okoliczności i zmiennych niezależnych od decydenta. Jedno jest jednak pewne, doświadczenie historyczne wskazuje, iż wcale nie tak rzadko zdarza się politykom płacić cenę, której nigdy by nie zaakceptowali, gdyby mogli przewidzieć konsekwencje własnych decyzji. A więc mimo wszystko warto stawiać znak zapytania, przywołując Hoobesowską sentencję: *Auctoritas non veritas facit legem*. Po doświadczeniach ze sprawą Gazociągu Północnego Niemcy powinni coś na ten temat już wiedzieć.

30 czerwca 2007 r.

Ślawomir Dębski

