



JEDNOŚĆ EUROPY
NIE MOŻE BYĆ TYLKO DEKORACJA



ROZMOWA Z KONRADEM SZYMAŃSKIM

Panie Ministrze, półtora roku temu w artykule opublikowanym w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” napisał Pan, że należałoby zmienić kierunek rozważań o przyszłości Unii Europejskiej. Postulował Pan, aby skoncentrować się na tym, co Europejczyków łączy, co zwiększa poczucie jedności. Jak Pan ocenia stan spójności Europy niemal dwa lata później?

Jedność Europy jest ważna nie ze względów dekoracyjnych, aby to ładnie wyglądało na kolejnej okolicznościowej fotografii, ale ma znaczenie praktyczne i polityczne. Podział Unii na jakimkolwiek tle oznacza, że Europa jest słabsza. Przed nami bardzo poważne wyzwania związane ze zwiększaniem poczucia bezpieczeństwa, z utrzymywaniem pozycji Europy w globalnym handlu, wreszcie z koniecznością obrony modelu społeczno-ekonomicznego. Z żadnym z tych wyzwań Unia Europejska sobie nie poradzi, jeśli zdecyduje się na wzmocnienie różnic. Inicjowanie podziałów jest więc błędem i szko-

dliwą polityką. Czasami można usłyszeć, że pogłębienie zróżnicowania integracji europejskiej to problem Polski i innych państw Europy Środkowej, a reszty Europy ten problem nie dotyczy. Osłabienie Europy przez podział UE dotknie wszystkich.

Czyli to nie jest obawa o pozycję i status Polski w Unii Europejskiej?

Nie. My nie boimy się o naszą pozycję. Sami zdecydujemy, gdzie chcemy być. Nasz status coraz bardziej będzie pochodną potencjału gospodarczego Europy Środkowej. Region w ostatnim ćwierćwieczu jest najszybciej rozwijającą się częścią kontynentu, już obecnie jest ważniejszym partnerem gospodarczym Niemiec niż Francja. I ten potencjał w dalszym ciągu będzie się zwiększał. Dlatego Polska i inne państwa regionu będą aktywnie uczestniczyć w debacie o przyszłości Europy. Będziemy uczestniczyć w tworzeniu każdej nowej architektury integracyjnej, o ile będzie ona sprzyjała budowaniu jedności. My, w przeciwieństwie

do wielu innych krajów, mamy pełną swobodę tego manewru. Polska będzie w odpowiednim dla siebie momencie podejmować decyzje, w jakim stopniu i w jakim tempie chce w nowych formach integracji uczestniczyć. Naszym kryterium oceny różnych pomysłów na przyszłość Europy będzie pytanie o jedność. Akcent na ten aspekt integracji wynika z troski o Europę i Unię jako całość. Jeżeli Unia przestanie spełniać oczekiwania wszystkich społeczeństw europejskich, to przestanie być postrzegana jako ważny instrument polityki europejskiej. Jeżeli Unia chce zachować polityczne znaczenie i politycznie się nie zdezaktualizować, to musi odpowiadać na współczesne wyzwania, a będzie do tego zdolna wyłącznie, jeśli zachowa jedność i zdolność do reformy.

Mówimy o jedności europejskiej w bardzo specyficznym historycznym kontekście. Otóż jedno z europejskich społeczeństw o największym wkładzie w dzieje Europy zdecydowało w głosowaniu o opuszczeniu Unii Europejskiej. Brytyjczycy uznali, że bardziej wierzą w lepszą przyszłość poza Unią niż w jej ramach. To z całą pewnością fakt o potężnych następstwach politycznych. Jakie konsekwencje z tego wydarzenia wynikają dla Polski? Czy proces integracji europejskiej traci impet, a Unia, zamiast

dążyć do rozszerzenia, zaczyna się kurczyć?

Konsekwencje są rozliczne. Po pierwsze, skutki brexitu są bardzo niedobre dla samej Unii, ponieważ ryzyko podejmowania decyzji błędnych będzie większe bez Wielkiej Brytanii niż z Wielką Brytanią. Wielka Brytania była koniecznym elementem równowagi strategicznej i regulacyjnej w Unii. Dzisiaj ktoś musi ją zastąpić i myślę, że pytanie, jak kompensować ten brak, jest bardzo żywe w takich stolicach jak Haga czy Warszawa, bo to nie jest tylko i wyłącznie kwestia wąsko rozumianych naszych interesów. Mówimy o równowadze w procesie integracji, mówimy o równowadze w debacie o relacjach między instytucjami Unii. Po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię to wszystko będzie pod wielkim znakiem zapytania.

Czy współpraca państw uczestniczących w inicjatywie Trójmorza może, choć częściowo, być taką rekompensatą?

Z całą pewnością państwa uczestniczące w inicjatywie Trójmorza są dużo bardziej przywiązane do wartości wspólnego rynku niż niektóre kraje Europy Zachodniej. Na pewno ich silniejsza współpraca będzie wzmacniała to podejście, a więc będzie przywracała niezbędną równowagę. Ale deficyt, który powstanie po wyjściu Wielkiej Brytanii, będzie dostrzegany w wielu innych obszarach. Inicjatywa Trój-

morza ma koncentrować się na likwidowaniu różnic rozwojowych między wschodnią a zachodnią częścią Unii Europejskiej. Ten instrument może być ponadto skuteczny w zwalczaniu koncepcji protekcyjnych i regulacji ograniczających wolność gospodarczą, ale już nie da się go użyć do wypełnienia luki europejskiego bezpieczeństwa powstałej po brexicie. W tej sprawie musimy szukać równowagi gdzie indziej. Z jednej strony Polska zabiega o to, aby Unia wytworzyła takie mechanizmy współpracy w zakresie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej, które zrekompensują nieobecność Wielkiej Brytanii we wspólnocie. I w tej sprawie nic nie zdejmie odpowiedzialności z liderów europejskich. Warto pamiętać, że z dwóch stałych miejsc w Radzie Bezpieczeństwa, którymi pośrednio mogły dysponować państwa członkowskie Unii Europejskiej, zostanie nam jedno – to należące do Francji. Trzeba szukać odpowiedzi, jak zapełnić także tę lukę.

Jak możemy ją zapełnić?

Nie da się tu zastosować rutynowych rozwiązań ani rozwiązań tymczasowych, jakie stosujemy wobec innych państw, często również pozaunijnych. To jest całkowicie niepoważne. Polska w imię dobrze pojętego interesu całej Europy będzie zabiegała o to, żeby Wielka Brytania miała swoje własne istotne miejsce w eu-

ropejskiej architekturze bezpieczeństwa. Aby głos Londynu wciąż się liczył, Europa powinna w obszarze bezpieczeństwa mieć więcej możliwości. Ale nie da się tego zrobić bez Wielkiej Brytanii. Tak się nieszczęśliwie złożyło, że Wielka Brytania nie będzie państwem członkowskim UE, ale to nie usprawiedliwia beczynności i braku kreatywności w tej sprawie. Europejczycy potrzebują Wielkiej Brytanii, aby czuć się bardziej bezpiecznie.

Mówi Pan o roli europejskich liderów w odtwarzaniu potencjału Unii Europejskiej po wyjściu Wielkiej Brytanii ze wspólnoty, a jaka będzie rola Polski?

Polska będzie oczywiście także re-kompensowała to wydarzenie – brexit – swoimi własnymi środkami. Nieprzypadkowo niezwykle rozbudowano współpracę międzyrządową polsko-brytyjską. Polska jest jednym z niewielu krajów, które mają regularne konsultacje międzyrządowe z Wielką Brytanią. Za chwilę będziemy ratyfikować bilateralny traktat w sprawie bezpieczeństwa i obronności. To też jest nasz sposób równoważenia brexitu. Mamy współpracę w NATO, której znaczenie po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię się zwiększy. Polska i cała Unia Europejska muszą znaleźć metody kompensowania tego, co tracimy. Nie możemy przyjąć pasywnej postawy, a już

na pewno nie powinniśmy podzielać tej, czasami z trudem skrywanej, satysfakcji, że w końcu eksperyment z brytyjskim członkostwem w Unii się zakończył. To jest miara absolutnej nieodpowiedzialności i właśnie myślenie w kategoriach interesów partykularnych, nie zaś interesów całej zjednoczonej Europy.

Panie Ministrze, czy polityk może w swoich rozważaniach kierować się nadziejami, że w przyszłości Wielka Brytania ponownie przystąpi do Unii Europejskiej?

Dziś trudno wyobrazić sobie taką sytuację. Unia przeżywa dziś swoje własne problemy i brexit nie jest incydentem. UE przestaje być atrakcyjnym miejscem dla krajów o wysokim PKB na głowę mieszkańca. Wciąż zachowuje atrakcyjność dla państw dążących do nadrobienia dystansu rozwojowego, które w integracji widzą możliwość wyraźnego zwiększenia swojego dobrobytu i pozycji w świecie. Takie państwa wciąż dostrzegają w Unii Europejskiej atrakcyjny instrument. Ale takiego przekonania nie ma już ani w Norwegii, ani w Wielkiej Brytanii. Krótko mówiąc, wątpliwości dotyczą dzisiaj tych państw, które czują się silne. I to jest egzystencjalny problem Unii. Sceptycyzm jest widoczny niemal we wszystkich państwach założycielskich UE.

Tymczasem w Polsce poparcie dla integracji europejskiej bije europejskie rekordy. Czy to znaczy, że czujemy się słabi?

Wciąż mamy trudność ze zrozumieniem, że jesteśmy członkami Unii Europejskiej nie po to, żeby być dekoracyjnie przy stole, tylko po to, żeby wzmacniać zarówno swój własny potencjał, jak i potencjał całej Europy. Nasz udział w integracji europejskiej dobrze służy obu tym celom. Mógłby służyć jeszcze lepiej, ale dzisiaj nastąpiło bezprecedensowe zawahanie. I to w krajach założycielskich. Odsetek negatywnych ocen Unii Europejskiej jest największy w państwach jej zachodniej części, a najmniejszy we wschodniej. Oczywiście ma się ona znacznie lepiej, niż wskazywałoby jej postrzeganie. Znakomite efekty przynosi wspólny rynek z całym obszarem regulacyjnym, mamy wspólną politykę handlową, mamy Schengen, mamy zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej, gdzie Unia pokazuje, że jest w stanie zrobić coś dobrego i skutecznego jednocześnie. Tak więc Unia nie ulega dezintegracji. Ale mamy bezprecedensowy stan społecznego zawahania. Należy go jak najszybciej zakończyć, ponieważ jak się do niego przyzwyczaimy, to Unia może nie tyle się rozpadnie, co spadnie w hierarchii ważności w oczach państw uczestniczących w integracji. I to dopiero będzie początek drogi do dezintegracji.

Twierdzi Pan, że Unia przestaje być atrakcyjna dla państw silnych. Być może potwierdzeniem tego są aspiracje dwóch najsilniejszych państw Unii, Niemiec i Francji, do zdeterminowania przyszłości całego kontynentu. Można powiedzieć, że chcą w ten sposób Unię uczynić bardziej atrakcyjną dla siebie. Czy to jest dobry kierunek? Czy francusko-niemieckie koncepcje będą optymalne dla całej Europy?

pejskiej są państwa o różnym potencjale. Nikt nie powinien tego lekceważyć. To ważne. Natomiast w tonie opowieści o francusko-niemieckiej odpowiedzialności za Unię Europejską przediera się czasami zwykły paternalizm. Jest nim na przykład przeświadczenie, że każdy niemiecki i francuski kompromis jest dobry dla wszystkich. Nie jestem do tej tezy przekonany. Gdyby zapytać w poszczególnych państwach człon-



Unia Europejska będzie miała przed sobą dobrą przyszłość, o ile każde państwo członkowskie zachowa poczucie odpowiedzialności za projekt europejski w pewnej proporcji do swojej skali czy siły. W Unii Euro-

kowskich o ich stanowisko w sprawie francusko-niemieckich pomysłów, wątpię, aby większość wyraziła wielki entuzjazm. Jeśli jednak takie ryzykowne myślenie, że oto nowy pomysł na Europę może powstać wy-

łącznie w Paryżu i Berlinie, zdominuje francusko-niemieckie myślenie, to będziemy mieli poważny kłopot. Dzisiaj jednym z problemów Unii jest kwestia współodpowiedzialności i brak poczucia współwłasności tego projektu. Nie buduje się poczucia współwłasności przez opowiadanie, że państwa mają przywilej zgodzenia się z berlińsko-paryskimi rozwiązaniami. To jest absolutnie ahistoryczne i całkowicie nie odpowiada oczekiwaniom i aspiracjom europejskich społeczeństw, jak sądzę – proporcjonalnym aspiracjom wszystkich państw członkowskich, łącznie z najmniejszymi.

A jaka jest nasza odpowiedź? Jakie są nasze aspiracje?

Głos każdego z państw członkowskich Unii w sprawie przyszłości Europy musi być traktowany z szacunkiem i uwzględniany w dyskusji na ten temat. Alternatywą jest utrata poczucia współwłasności i co za tym idzie – współodpowiedzialności, a wreszcie obojętność na los Europy. Tu nie chodzi tylko o antyeuropejskie emocje. Wystarczy obojętność, żeby Unia się zapadła. Niemcy i Francja mają ważną rolę do odegrania, ale muszą brać pod uwagę, że Unia jest własnością wszystkich członków, inaczej będziemy tracili kolejne państwa. Dla świata zewnętrznego brexit był bardzo ważnym wydarzeniem, dużo ważniejszym niż liczne europej-

skie sukcesy, które możemy w Unii Europejskiej wewnętrznie celebrować. Te sukcesy znalazły się w cieniu wydarzenia tak bezprecedensowego, jak odejście z Unii kraju, który trudno podejrzewać o to, że postępuje bez namysłu.

W debacie o przyszłości Unii dominuje pogląd, że rozwiązaniem obecnych kłopotów są pogłębienie integracji, stworzenie nowych instytucji, integracja w węższym gronie. Czy brexit nie jest sygnałem, że obecna architektura instytucjonalna Unii Europejskiej została odrzucona? Prezydent Macron nie tak dawno powiedział, że gdyby doszło do referendum we Francji, to skończyłoby się tak samo, jak w Wielkiej Brytanii.

Wszystko na to wskazuje, że nie znaleziono by wystarczająco wielu Francuzów, którzy zdecydowaliby się wyjść z domu i zagłosować za członkostwem.

Czyli Francuzi zagłosowaliby tak jak Brytyjczycy i odrzucili Unię Europejską?

Podzielam opinię prezydenta Macrona, który zapewne o Francuzach wie znacznie więcej niż ja, że uzyskanie poparcia dla członkostwa Francji w Unii Europejskiej byłoby bardzo trudne. Nie od dziś referenda związane z Europą są we Francji przegrywane. To też się nie bierze znikąd. Tera-

pie czy autoterapie mówiące o tym, że to są wynaturzenia demokracji, że to źli populiści znowu coś popsuli, niczego nie wyjaśniają. W demokracji to ma po prostu bardzo duże znaczenie, że masy ludzi są, nawet bezpodstawnie, wiedzione do takich konkluzji politycznych.

Gdybyśmy teraz otworzyli debatę konstytucyjną o przyszłości Unii, to na co należałoby Pana zdaniem zwrócić uwagę?

Przy tworzeniu Unii znaczenie pojednania niemiecko-francuskiego po dwóch wojnach światowych było absolutnie kluczowe. To było wydarzenie o randze konstytucyjnej, egzystencjalnej, dla Europy. Ale nie można na tej podstawie twierdzić, że ma ono tę samą wagę dziś dla całej UE, i to na zawsze. To jest myślenie ahistoryczne i oderwane od europejskiej rzeczywistości. Tego typu pedagogika może mieć katastrofalne skutki dla tych państw, które są w Unii już dłużej i chcą się czuć w niej dobrze bez konieczności uznawania specjalnego statusu relacji akurat dwóch państw. Ale musimy mieć także świadomość, że harmonijna współpraca niemiecko-francuska jest do pewnego stopnia chwytem marketingowym – nieważne, czy to jest prawda, ważne, że dobrze brzmi. Napięcia między Północą a Południem, których plenipotentami są Niemcy i Francja, są w istocie bardzo duże. Właśnie

powstał nowy rząd w Berlinie i zobaczymy, czy ambitne oczekiwania, bardzo silnie umocowane w retoryce europejskiej Paryża, znajdą ucieśnienie w realnych działaniach. Nie wykluczam, że kompromis będzie polegał na tym, że realizacja francusko-niemieckich koncepcji doprowadzi do utworzenia czegoś we francuskim opakowaniu, ale z niemiecką treścią. Mogą to być sprawy symboliczne, tak jak powołanie Europejskiego Ministra Finansów – co jest stosunkowo prostą operacją – ale w rzeczywistości nie będzie to żaden minister, a na pewno nie taki, jakiego oczekuje Paryż. Tak samo jak powołanie wysokiej przedstawiciel nie oznacza powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych. To jest ktoś, kto odgrywa bardzo podobną rolę, ale z całą pewnością nie jest szefem dyplomacji Europy.

Czy my się boimy tego francusko-niemieckiego tandemu, czy po prostu uważamy, że to nie jest dobre rozwiązanie dla Europy?

Obawiamy się tego, bo to nie jest dobre dla Europy. To nie jest kwestia wykluczenia Polski czy naszego regionu. To nie jest kwestia naszego statusu w Europie. To bardzo ryzykowna ścieżka dla Unii. Dobre porozumienie między Berlinem a Paryżem jest, oczywiście, ważne, a w wielu sprawach konieczne, natomiast zawężanie polityki europejskiej

do tego porozumienia jest całkowicie oderwane od rzeczywistości. Dobre porozumienie to poczucie komfortu, które powinno towarzyszyć wszystkim państwom członkowskim, a na pewno znacznej większości. Większość bowiem nie wytrzyma w roli kibiców.

W tym poszukiwaniu naszego miejsca w Unii Europejskiej z całą pewnością spore znaczenie ma obecnie uruchomiona przeciwko Polsce przez Komisję Europejską procedura z artykułu 7.

Wolałbym, żeby ten nieszczęsny incydent nie odgrywał istotnej roli w sprawach tak poważnych, jak przyszłość Unii. Oczywiście, nie da się tego całkowicie zlekceważyć, ponieważ to też pokazuje, jak łatwo jest wejść na ścieżkę, z której trudno znaleźć drogę odwrotu. Uznajmy, że obie strony mają swoje racje, żeby postępować tak, jak postępują. Natomiast polityka jest od tego, żeby postępować w sposób roztropny, biorąc pod uwagę konsekwencje. I tutaj, jak sądzę, takiej roztropnej polityki zabrakło. Wyraźne oczekiwanie strony polskiej, by Unia podchodziła do reform polskiego wymiaru sprawiedliwości – który nie jest obszarem objętym integracją europejską – z większą ostrożnością, nie zostało uwzględnione. Mieliliśmy natomiast do czynienia z przedstawianiem opinii, rekomendacji, często tonem nie-

znoszącym sprzeciwu, tak jakby Unia Europejska zajmowała się dotąd wyłączenie europejskimi sądami. Brakło rozważań, no i mamy wspólny, jak sądzę, problem.

Czy problem nie leży w różnicach w interpretacji pojęcia praworządności?

Zasada praworządności jest absolutnie kluczowa tak dla polskiej konstytucji, jak i dla traktatów europejskich. To oczywiste. My nie podważamy tej zasady. Natomiast Komisji Europejskiej powinno wystarczać, że państwa członkowskie są zgodne co do fundamentalnego znaczenia tej zasady dla porządku cywilizacyjnego w Europie i ustroju Unii Europejskiej, ale sposób, w jaki dają temu wyraz we własnym porządku konstytucyjnym, w prawie, jakie stanowią parlamenty państw członkowskich, nie został dotąd ujednoczony. To powinno wystarczać Komisji Europejskiej, żeby nie przejawiać nadmiernej aktywności w tej sprawie. Nikt w Polsce nie ma zamiaru podważać zasady praworządności. Natomiast poszczególne elementy reform, jakkolwiek mogą być oceniane, z całą pewnością dotyczą praw wyłącznych państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Gdyby przyjąć nieprawdopodobnie rozszerzającą interpretację, że na podstawie ważności samej zasady praworządności można wyciągać tak daleko idące konsekwencje, jak

to uczyniła Komisja wobec Polski, to biorąc pod uwagę ogólne brzmienie artykułu 2 TUE – który dotyka bardzo szerokiego katalogu wartości – można by było z tą samą łatwością wyprowadzić z niego kompetencje Unii Europejskiej dosłownie w każdej dziedzinie. Nie byłoby obszaru, który państwa członkowskie mogłyby regulować swobodnie i samodzielnie, bez konieczności realizowania wydanych z tej okazji specjalnych rekomendacji Komisji Europejskiej i jej dobroduszej zgody na to czy inne działanie. Taka interpretacja artykułu 2 w korelacji z artykułem 7 miałyby absurdalne następstwa. I byłoby lepiej tych absurdalnych następstw uniknąć.

Jak wygląda nasza strategia w tej sprawie?

Polityczna strategia polega na tym, żeby przede wszystkim uspokoić emocje, ponieważ ta sprawa przynosi nieproporcjonalne, szkodliwe skutki uboczne. Aż zaczynamy myśleć o sobie w kategoriach tylko tej jednej sprawy. Byłoby dobrze, gdyby ją zamknąć w jakimś określonym wycinku spraw polsko-unijnych, których jest dużo i które są różne. Wiele z nich zakończyło się z sukcesem albo występujemy w nich wspólnie, z podobnymi celami. Nie ma powodu, aby sprowadzać relacje polsko-unijne czy relacje Polski i Unii do tej nieszczęsnej sprawy.

Często można spotkać się z opinią, że rozstrzygnięcie sporu Komisji Europejskiej i Polski o zasadę praworządności może mieć ogromne znaczenie dla przyszłości integracji europejskiej. Mówi się, że to spór wręcz konstytucyjny dla Europy. Czy Pan zgadza się z takim podejściem?

Myślę, że to jest niewykluczone. Jeżeli tej sprawy nie da się uporządkować i ustalić jednoznacznie wspólnej dla wszystkich organów Unii i państw członkowskich interpretacji artykułu 2 w związku z artykułem 7, to Komisja może utwierdzić się w przekonaniu, że ma prawo do samodzielnej egzegezy artykułu 2. I to byłaby zmiana ustrojowa w Unii Europejskiej. I od tej incydentalnej różnicy zdań między Polską i Komisją Europejską, przypadkowego sporu, doszlibyśmy do zmiany systemowej. Pytanie, co państwa członkowskie z taką oto konkluzją zrobią? Ponieważ gdyby tak miało być, to Komisja weźmie na siebie nie tylko możliwość, ale i obowiązek rozszerzającego interpretowania artykułu 2 w określonych okolicznościach politycznych, i może przyjąć taki moment, że ktoś będzie chciał, żeby Komisja zajęła się reformami wdrażanymi przez inne państwa członkowskie w obszarach wyłączonych z integracji europejskiej. Nie wiem, czy Komisja będzie zachwycona, jeżeli ktoś, pokazując polski przypadek, powie, że skoro tam

działaliście, to tu też musicie działać, ponieważ to są sprawy bliźniacze ze względu na ogólny katalog wartości ujętych w art. 2. Może się okazać, że takich sporów w państwach członkowskich będzie coraz więcej.

„Właścicielami” traktatu są państwa członkowskie, a Komisja jest jedynie ich strażnikiem. Co wynika z rozmów, które Pan Minister prowadzi ze swoimi partnerami europejskimi? Czy aspiracje Komisji do odgrywania większej roli w instytucjonalnej architekturze europejskiej są przyjmowane z akceptacją?

Myślę, że świadomość tego problemu rośnie w stolicach państw członkowskich. Na początku, tak jak w wielu innych sprawach, rządowi było wygodnie mówić: „niech Komisja się tym zajmie”. Tylko właśnie się okazało, że to „zajmowanie się” przez Komisję musi doprowadzić do sytuacji, gdy rządy państw członkowskich Unii będą się musiały wypowiedzieć. A to bardzo zmienia sytuację. Powoduje przyspieszoną refleksję polityczną w stolicach. Co to znaczy systemowo dla nas? Czy my już zawsze będziemy się zajmowali na Radzie do Spraw Ogólnych wymiarem sprawiedliwości, służbą zdrowia czy systemem edukacji? Czy to jednak będzie tylko tak jednorazowo, w sprawie Polski? Bo jeżeli to ma być faktycznie zmiana systemowa, to być może będziemy już teraz zawsze się tym zajmowali.

Co się dzieje w Słowacji? Jak przebiegają reformy w Grecji pod względem poszanowania godności ludzkiej i równości – wartości wymienionych w tym samym art. 2? A jakie zastosowanie będzie miał ten artykuł do ustroju terytorialnego w Hiszpanii? Bo przecież każda z tych spraw z łatwością mogłaby być przedstawiona jako skorelowana z kwestiami podstawowymi, typu: godność i równość obywateli, prawa mniejszości, dostępność sądu, praworządność. Każdą z nich można tak zinterpretować. Trybunały konstytucyjne państw członkowskich są przecież pełne takich spraw, w których obywatele bądź inne strony zainteresowane, słusznie bądź niesłusznie, dowodzą, że ich prawa konstytucyjne zostały naruszone przez taką lub inną decyzję parlamentu. Czy naprawdę Unia Europejska powinna się tym wszystkim teraz zacząć zajmować? Nie jestem przekonany, czy to jest na siły tej organizacji, nawet w najlepszych czasach.

Ta debata o przyszłości Europy nakłada się bardzo często na kolejną, która się zbliża. Mianowicie, debatę nad tym, w jaki sposób Unia ma się finansować w przyszłości i co ma finansować. Jakie jest nasze, polskie, stanowisko wobec tego, że oto przepływy finansowe, fundusze strukturalne, wbrew traktatowi

mają być jeszcze uwarunkowane jakimiś dodatkowymi kryteriami?

Pieniądze są zawsze jednym z najważniejszych mierników, kryteriów realnej hierarchii politycznej. Bez pieniędzy mamy do czynienia z działaniami symbolicznymi, które mogą mieć swoją wagę i w wielu dziedzinach polityki mają ogromną wagę. Postawmy pytanie: czym Unia dzisiaj tak naprawdę chce się zajmować? Polska ma za sobą, podobnie jak inne państwa Europy Środkowej, bardzo dobre doświadczenia integracyjne, pokazujące, że pieniądze inwestowane w Polsce – dzięki polityce rolnej, polityce spójności, funduszom strukturalnym – to są pieniądze publiczne bardzo dobrze wydane. Środki te przyniosły konwergencję społeczno-ekonomiczną, która jest konieczna do utrzymania wspólnego rynku. To wartość dodana dla całej Europy.

Ale słyszymy argumenty, że to państwa Europy Środkowej najwięcej na integracji europejskiej korzystają, a potem zachowują się niewdziecznie wobec donatorów.

To oczywiście nieporozumienie. W UE nie ma miejsca na relacje donator–beneficjent. Mówimy o wspólnych politykach europejskich, realizujących wspólne, uzgodnione cele. Nam nie chodzi o to, żeby tylko Polska się dynamicznie rozwijała. Oczywiście, że to nas cieszy. Ale to ma kluczowe znaczenie z punktu wi-

dzenia spójności wspólnego rynku, spójności całej Unii Europejskiej. Jeżeli ktoś dzisiaj w Paryżu narzeka, że jest pod zbyt dużą presją polskiego hydraulika czy kierowcy, to powinien pamiętać, że gdyby nie wspierana przez wspólną politykę Unii konwergencja, to ta presja byłaby jeszcze większa. To, co zrobiliśmy w dziedzinie rynku pracy między rokiem 2004 a 2018, powoduje, że ta nie-lubiana – w jednej czy drugiej stolicy – konkurencja jest mniej ostra, ponieważ następuje bogacenie się Polaków. To nie jest mój ulubiony argument, bo nie podzielam przekonania, że konkurencja jest za ostra, natomiast wiem, że wielu polityków na tym zrobiło kariery polityczne, wygrywało wybory, krytykując europejską politykę konwergencji, a przy tym wciąż mienia się politykami pro-europejskimi. Więc myślę, że uznając konieczność reform polityk wspólnotowych, uznając fakt, że przed Unią stoją nowe wyzwania, należy szukać równowagi między proponowanymi nowymi instrumentami a tymi, które dotychczas przynosiły Unii sukcesy. Mówię o politykach umotywowanych traktatowo, które w dodatku się sprawdziły. Przyniosły efekt taki, jaki był pożądanym. Polska jest otwarta na tę dyskusję, nie tylko o reformach polityk, lecz także o reformie strony dochodowej Unii Europejskiej. Tutaj akurat z naszej strony nie ma żadne-

go tabu. Myślę, że inni przeżywają w tej sprawie dużo większe emocje.

Czyli nie wykluczamy jakiegos europejskiego podatku?

Nie. Oczywiście, bardzo trudno wyobrazić sobie taki, który byłby efektywny i jednocześnie stwarzałby obciążenia fiskalne proporcjonalne w całej Europie. To jest olbrzymia trudność. Ale jesteśmy otwarci na wszelkie rozmowy na temat nowych środków. Jesteśmy także otwarci na rozmowy o zwiększeniu wspólnego budżetu, ponieważ Unia Europejska, jeżeli ma faktycznie przeżyć, musi pokazywać swoją relewantność, pokazywać, że jest użyteczna, że jest w stanie działać. Bez pieniędzy tego się nie da zrobić. I co jest zabawne: po drugiej stronie stoją często państwa, które chętnie powołują się na swoje europejskie sumienie, a jednocześnie, nie pierwszy raz, od lat, naciskają na to, żeby finansowanie Unii Europejskiej ograniczać. To jest olbrzymia sprzeczność.

Czyli Polska, jako wkrótce płatnik netto do budżetu Unii, jest gotowa płacić więcej, pod warunkiem że będą to pieniądze wydawane sensowniej?

Tak. Pod warunkiem, że osiągniemy porozumienie co do celów polityk wspólnotowych. Nie może być tak, że na życzenie polityczne, z uwagi na koniunkturę polityczną, wywra-

camy konstrukcję budżetu europejskiego, bo nam się coś podoba albo coś nam się nie podoba. I stąd te mniej lub bardziej zborne manewry, by wprowadzić do budżetu unijnego jakąś polityczną, nie makroekonomiczną warunkowość. A opowiadają się za warunkowością polityczną te same państwa, które systematycznie łamały warunkowość makroekonomiczną. Systematyczne łamanie reguł odpowiedzialnego zarządzania gospodarczego, które jest przez Unię oczekiwane w kolejnych CSR-ach, powinno chyba mieć skutki finansowe. Natomiast okazuje się, że tę rozmowę o makroekonomicznej warunkowości mamy zamienić na rozmowę na temat warunkowości politycznej – tym razem koncentrując się na problemie praworządności. Kto ma to mierzyć, według jakich kryteriów? Bo w przypadku makroekonomii mierzymy to zobiektywizowanymi danymi Eurostatu i nikt nie protestuje, uznając te twarde dane, a Eurostat jest pod względem ich gromadzenia instytucją obiektywną i wiarygodną. Nie wiem, na podstawie jakiego kryterium będziemy mierzyli praworządność, bo ona, jak rozumiem, nie jest zero-jedynkowa, tylko jest w jakiejś skali i w różny sposób realizowana jako ideał w różnych państwach członkowskich. Więc po pierwsze, chciałbym poznać tę miarę, której będziemy używali, a po drugie, chciałbym poznać, kto będzie

tej miary używał, bo to jest kluczowe w tym całym systemie. Tak długo, jak tego nie zobaczymy, nie będziemy na poważnie się w tej sprawie wypowiadali. Jeżeli to mają być kryteria uznaniowe, czyli bez definicji, bez punktu odniesienia i bez jasno określonej instytucji odpowiedzialnej, to by oznaczało, że budujemy system, w którym w budżecie Unii Europejskiej powstaje mechanizm całkowitej politycznej dowolności, woluntaryzmu związanego z tym, że komuś się rano przyśni coś innego, niż było ustalone na Radzie Europejskiej. Jeżeli zgadzamy się, że praworządność – *rule of law* – jest dla nas wszystkich wartością fundamentalną, to musimy myśleć o pewności prawa, o podstawach prawnych i traktatowych instrumentów wykonawczych. Warunkowość oparta na kryterium praworządności sama może być największym zaprzeczeniem zasady rządów prawa. Bez tego na system oparty na politycznej publicystyce nie będzie zgody.

Wracam do pytania dotyczącego argumentu o donatorach i biorcach polityki spójności. Jak Pan reaguje na takie argumenty?

To jest niezwykle publicystyczne ujęcie problemu budżetu Unii Europejskiej, bo, po pierwsze, pomija fakt, że na ten budżet składają się wszyscy i to w niemałych sumach. Polska również jest kontrybutorem do budżetu unijnego. Po drugie, budżet unijny nie

zakłada jakiejś polityki pomocowej, bezzwrotnych pożyczek. Zakłada natomiast współfinansowanie realizacji celów unijnych w państwach członkowskich. Tylko i wyłącznie celów unijnych. Nie można tych pieniędzy wydać na cele, które nie są w nie wpisane, to przedmiot dość trudnego kompromisu – co chcemy promować, a czego nie chcemy promować. I na rozmowę o tym, co chcemy promować, a czego nie chcemy, jesteśmy jak najbardziej otwarci. Natomiast rozmowa o tym, że „państwo powinni być nam wdzięczni, ponieważ nasz bilans płatności jest ujemny, a państwa dodatni”, jest pozbawiona sensu.

Pomija się też fakt, że dostosowywanie się państw, które wchodziły do Unii Europejskiej po zakończeniu zimnej wojny, do unijnych warunków wymagało od ich społeczeństw wielu wyrzeczeń i ciężkiej pracy. Z jej efektów korzysta dziś cała Europa.

Tak. Z efektywnego wydawania pieniędzy unijnych w Polsce korzystają wszyscy. Raz, z uwagi na integrację handlową, na łatwość inwestycji, z uwagi na zyski związane ze wspólnym rynkiem, które są czerpane w sposób kolosalny przez wszystkich graczy, nie tylko przez polskich. Już nie mówiąc o tym, że te pieniądze, nawet bezpośrednio, w ramach realizacji kontraktów, wracają bardzo

często do gospodarek państw kontrybutorów. Więc przedstawianie się przez te państwa i cały system jako ofiary jest całkowicie niepoważne, zyski związane z całym systemem wspólnego rynku, w tym z działania funduszy europejskich, w przypadku nawet największych kontrybutorów do budżetu unijnego, są zdecydowanie większe. W tym sensie wszyscy jesteśmy beneficjentami.

I teraz dochodzimy do dużej kwestii – strefy euro. Jesteśmy jej przyszłym członkiem. Budujemy naszą argumentację w sprawie przyszłości tej strefy właśnie na tym, że jesteśmy nią zainteresowani, gdyż będziemy jej członkiem, a więc musimy w reformach strefy euro uczestniczyć. Jak odbierany jest ten nasz argument?

Myszę, że to jest silny argument. Ewentualne pójście na skróty i zbudowanie nowej architektury strefy euro bez brania pod uwagę oczekiwań państw, które dziś do niej jeszcze nie należą, może przekreślić możliwości jej poszerzenia na przyszłość. Nikt tego nie chce. Polski rząd takiemu scenariuszowi chce zapobiec. To, w jaki sposób Komisja Europejska dziś widzi możliwość reformy strefy euro, jest w dużym stopniu odzwierciedleniem tego, co my o reformie mówimy. Komisja kładzie nacisk, na przykład, na integralność instytucjonalną, włączenie paktu fiskalnego do

architektury traktatowej, na inne, bardziej wspólnotowe, zarządzanie europejskim mechanizmem stabilizacyjnym. To są wszystko bardzo trafne spostrzeżenia. Z całą pewnością jest w Komisji głębokie myślenie o tym, by pozostawić strefę euro otwartą na rozszerzenie. Jest też przekonanie, że nie ma sensu budować unii bankowej bez krajów spoza strefy euro, które – tak jak Polska – są tą unią zainteresowane. Więc wbrew publicystycznym ujęciom te interesy są zbieżne.

Czyli poczucie konfliktu jest mocno przesadzone?

W Unii dzisiaj nie mamy konfliktu między krajami euro a nie-euro. Największym kłopotem jest napięcie między północą a południem samej strefy euro. To nie jest do końca nasz problem. Oczywiście, jesteśmy zainteresowani, żeby został rozwiązany, bo strefa euro jest zbyt ważnym partnerem handlowym, żeby mieć nawet neutralny stosunek do tego, co tam się dzieje. Chcielibyśmy, żeby wszystko szło dobrze, chociaż w dużym stopniu to nie jest od nas zależne. Ale na pewno nie będziemy temu procesowi przeszkadzali, jeśli będą spełnione kryteria zasadnicze: integralność instytucjonalna, otwartość, inkluzywność, reformy – ale tak to widzi Komisja, więc nie ma tutaj kursu kolizyjnego.

W wypowiedziach polskich polityków pojawiała się w ostatnich miesiącach konkluzja, że strefa euro po doświadczeniach greckich i po kryzysie przestała być atrakcyjna dla społeczeństwa, które ostatecznie musi zagłosować za tym, żeby się do niej przyłączyć.

Przestała być na pewno przewidywalną przystanią. Przed kryzysem strefy euro, cokolwiek byśmy sądzili o Unii, to przynajmniej większość społeczeństw była przekonana, że jeśli coś z tą Unią się dzieje, to jednak jest to organizacja, która potrafi zapanować nad naszym losem – pod kątem zarządzania gospodarczego, pod kątem polityki monetarnej czy ochrony wartości pieniądza. Integracja monetarna była tego najsilniejszym przejawem. Ludzie myśleli, że skoro używamy tej samej monety, to jej przyszłość jest na pewno bezpieczna. Okazało się, że w oczywisty sposób nie jest całkowicie bezpieczna, bo nierówności i nierównomierności zadłużenia państw członkowskich mogą popchnąć całą integrację na skraj rozpadu. Myślę, że to był olbrzymi szok. My tego społecznie nie przeżywalismy tak silnie, ale w krajach, których obywatele mieli w kieszeni tę walutę i widzieli, co się działo z postępowaniem zadłużenia, były olbrzymie emocje, co później zaobserwowaliśmy w wynikach wyborów.

Owszem – nie docenialiśmy tego w Polsce – idealizując zbyt mocno europejski sukces.

Bunt w polityce niemieckiej rozpoczął się nie od kwestii migracyjnej, tylko od kwestii odpowiedzialności za przyszłość strefy euro. I to był pierwszy wyłom w europejskiej poprawności Niemiec. Wcześniej żadnego istotnego wyłomu w tej poprawności nie było. Oczywiście, później nastąpił drugi poważniejszy społecznie wyłom w postaci polityki migracyjnej, ale myślę, że ten pierwszy, który był osłabieniem konieczności tego konsensu, miał kolosalne znaczenie.

No właśnie: polityka migracyjna. Uważa się, zwłaszcza w Niemczech, że brak rozwiązania problemu kryzysu migracyjnego stał się jednym ze źródeł poważniejszych wątpliwości co do przyszłości Unii. Pojawiają się głosy, że należy rozluźnić zobowiązania państw członkowskich, jeżeli chodzi o Schengen. Czy to nie grozi demontażem tego naszego wspólnego projektu?

Myślę, że demontażem Schengen grozi niebezpieczeństwo granicy zewnętrznej. Ludzie mają prawo oczekiwać, że skoro decydujemy się na niezwykle komfortowy i gospodarczo kluczowy model wolnego przepływu osób i towarów bez kontroli granicznych, to ktoś nam musi zapewnić ochronę granic zewnętrznych, a każdy gdzieś swoją granicę zewnętrzną ma. To jest

oferta z naszej strony. Polska robi bardzo dużo od zawsze, będąc krajem granicznym, mając w zakresie swojej odpowiedzialności bardzo długą granicę lądową. Myślę, że dobrze się wywiązujemy ze swoich zadań na granicy wschodniej. Wykazujemy przez ostatnie lata bardzo duże zaangażowanie na tych odcinkach granicy, gdzie bezpośredniej odpowiedzialności nie mamy, poparcie dla bardzo szybkiego procedowania w kwestii wzmocnienia europejskiej straży granicznej, co nie było od początku oczywiste. Los strefy Schengen zależy od szczelności granicy zewnętrznej i ona dzisiaj jest na tyle zabezpieczona, że powinno się ograniczyć utrzymywanie kontroli granicznych na poszczególnych odcinkach, w szczególności w naszej okolicy. Polski bezpośrednio to nigdy nie dotknęło, ale to jest zmartwienie dla krajów na południe od nas, że cały czas pozostają tam kontrole. Z tym powinno się ostrożnie postępować, ponieważ można się przyzwyczaić do takiego stanu i może się okazać, że jest to stan pożądany. To byłaby duża strata. I to strata nie dla krajów Europy Środkowej, na pewno nie tylko, to by była strata dla integracji i dla gospodarki całej UE, ponieważ ewentualne przywrócenie kontroli granicznej przyniosłoby kolosalne, huraganowe konsekwencje dla stanu rynku wewnętrznego.

Z problemem migracji wiąże się ocena traktatu lizbońskiego i większościowego systemu głosowania w Radzie. Ponieważ w sprawie decyzji migracyjnej i mechanizmu redystrybucji została zastosowana metoda podejmowania decyzji, który bardzo głęboko wchodzi w kwestie suwerenności państw, jak ten problem można rozwiązać? Czy państwa członkowskie będą unikały powtarzania tego rodzaju głosowań ingerujących w ich suwerenną politykę, czy też po tych doświadczeniach będziemy raczej mieli do czynienia z rozszerzaniem tego mechanizmu?

Tutaj oczekiwania są sprzeczne. Myślę, że to doświadczenie pokazało, że samo posiadanie instrumentu nie oznacza, że trzeba z niego korzystać. Trzeba do tego jeszcze mieć jakiś polityczny rozum, by sobie odmówić tej przyjemności. Konsekwencje mogą być zupełnie nieproporcjonalne do skali problemu. Oczywiście, że głosowania większościowe ułatwiają podejmowanie decyzji. Ale to nie jest jedyne kryterium, którego powinniśmy używać przy ocenie tej metody podejmowania decyzji. Ta metoda stwarza ryzyko nieuwzględniania interesów poszczególnych państw. Jeżeli to się zrobi raz, drugi i trzeci, to może się okazać, że skutki są przykre, trwałe i nieodwracalne. W tym sensie to nie jest metoda dla wszystkich spraw. Polska na pewno będzie bar-

dzo ostrożnie podchodziła do tych propozycji, by ułatwić, poszerzać głosowanie większościowe w innych dziedzinach, ponieważ widzimy, że ten instrument może być użyty nieodpowiedzialnie. Lepiej pomyśleć o systemie podejmowania decyzji, który będzie oceniany pod kątem nie tylko efektywności, lecz także legitymizacji. W przypadku organizacji międzynarodowej, którą Unia cały czas jest, legitymacja *ownership* jest kluczowa. Jeżeli tego zabraknie, to ta Unia będzie trzeszczała.

Innym postanowieniem traktatu li-zbońskiego było zmniejszenie liczby komisarzy. Jak my podchodzimy do tych oczekiwań? Będziemy opowiadać się za tym, żeby Komisję rzeczywiście zmniejszyć?

To ma znowu związek z legitymacją. Według mnie dzisiaj to nie jest pilna potrzeba. Wszystkie te oczekiwania, że Komisja powinna działać sprawniej, mogą być spełnione przez lepszą organizację jej pracy. Co zresztą się stało w Komisji Junckera, którą bardzo silnie zreorganizowano. Ona już nie jest tak kolegialna, jak była wcześniej. Myślę, że to jest bezprecedensowe ograniczenie kolegialności Komisji, więc lepiej się trzymać takich rozwiązań, niż wprowadzać traktatową zmianę w tej sprawie, która ma bardzo silny wyraz symboliczny. Myślę, że to jest ostatnia rzecz, której

potrzebujemy dzisiaj w tego typu dyskusji.

Ostatnie pytanie, Panie Ministrze. Jak Pan ocenia, po kilku latach doświadczeń z „obsługą” polskiej polityki europejskiej, jej architekturę instytucjonalną? Czy to dobrze działa, tak jak jest? Czy można by było coś usprawnić, zmienić? Są pomysły, żeby były dwa urzędy – jeden zajmujący się sprawami zagranicznymi, drugi zajmujący się „obsługą” polityki europejskiej. Jak o tym myśleć instytucjonalnie?

Nic nie zastąpi dobrej współpracy instytucji i ludzi. To jest fundament i to działa dobrze. Natomiast, biorąc pod uwagę zmiany tego, jak Unia jest zarządzana, to dzisiaj myślę, że w państwach członkowskich nie ma jednego modelu, który byłby powszechnie uznany za najwłaściwszy. Z jednej strony jest kwestia olbrzymiej roli, którą odgrywa Rada Europejska. To pogłębia zaangażowanie i skalę odpowiedzialności premiera. Mogłoby to kiedyś skutkować powrotem spraw europejskich do samego centrum administracji, czyli KPRM. Z drugiej – sposób, w jaki jest zorganizowana polityka wewnętrzna danego kraju. To wymaga, oczywiście, nadzwyczajnej kooperacji, w polskich warunkach z pionem europejskim wszystkich resortów, ponieważ w zasadzie one wszystkie realizują jakies cząstki polityki euro-

pejskiej, a czasami mogą mieć znaczenie polityczne również dla kraju i na pewno tworzą bilans jego relacji z Unią. Istotną rolę odgrywa tutaj Komitet do Spraw Europejskich, ale on też nie może zastąpić wszystkich. Na końcu drogi najważniejsze jest to, żeby uczestnikom przyświecała jedna myśl: czego my chcemy od Unii Europejskiej i co to oznacza dla hierarchii naszych celów, dla instrumentów, których chcemy używać, i języka, którym chcemy o tym opo-

wiadać – jednocześnie publiczności krajowej i zagranicznej. Zresztą ma to niebagatelne znaczenie, więc nie upatrywałbym w kwestiach instytucjonalnych klucza do powodzenia polityki europejskiej. Myślę, że kluczem są dobre porozumienie w sprawie tego, czym ma być polityka europejska danego kraju, w tym wypadku Polski, i lojalna współpraca urzędów, instytucji państwowych. A to dzisiaj przebiega dobrze.

Rozmawiał Sławomir Dębski

