

Danuta Hübner
Przewodnicząca Komisji Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski

Unia Europejska

*Wykład w ramach cyklu „Wyzwania współczesności”
na Akademii Sztuk Pięknych
9 marca 2017, Warszawa*

UE nie powstała od razu w swej wersji finalnej. Wykute w skale są tylko wartości, na których ją zbudowano. A 60 lat jej istnienia to okres reform, zmian, dostosowań do wyzwań, tych zewnętrznych i tych wewnętrznych. Dziś z faktu, że Unia musi się reformować, robimy zarzut, mówimy, że to przejaw jej słabości. Zmieniają się bodźce do reform, ale sam fakt potrzeby zmian jest normą, świadczy o żywotności integracji europejskiej. Fundamentem zmian zawsze była jedność, spójność polityczna oparta na kapitale zaufania, kapitale solidarności. To zawsze towarzyszyło integracji i tylko dlatego istniejemy jako Europa zintegrowana.

Dziś słabością największą wydaje mi się deficyt zarówno zaufania, jak i solidarności oraz brak spójności politycznej między państwami członkowskimi. Za tą słabością kryje się populizm, czerpiący natchnienie i siłę z nacjonalizmu. Dlatego dzisiaj chodzi przede wszystkim o odbudowanie jedności politycznej między państwami członkowskimi. Szansą na to jest zbliżająca się 60-a rocznica podpisania Traktatów Rzymskich. Ale Unia jest nie tylko Unią państw, jest także Unią obywateli.

Brak spójności politycznej osłabia skuteczność Unii w działaniu i jej pozycję międzynarodową. Na szkodę Unii działają więc państwa członkowskie, które rozbijają jedność, wyłamując się z solidarności w sprawach kluczowych. Na takim stosunku do integracji europejskiej Polska dużo traci. Nie wzmacniając jedności w Radzie, nie inwestując w zaufanie, demonstracyjnie odrzucając solidarność podejmujemy wielkie ryzyko polityczne, którego koszty długookresowe są nie do przeszacowania. W naszym interesie jest budowanie zaufania obywateli do instytucji europejskich, w szczególności Komisji i Parlamentu.

Spora część historii integracji europejskiej jest już naszą wspólną historią. Podanie o członkostwo w UE złożyliśmy w 1994 roku. Ministrem Spraw Zagranicznych był wtedy Andrzej Olechowski. Było to dokładnie 8 kwietnia 1994 roku w trakcie greckiej prezydencji. Do Unii weszliśmy 1 maja 2004, czyli całe 10 lat trwały negocjacje i przygotowania do członkostwa. Żmudne i trudne negocjacje prowadziła z nami Komisja Europejska w imieniu państw członkowskich. Negocjowaliśmy w gronie dziewięciu innych kandydatów. Każdy kraj wchodził jednak ostatecznie do Unii na podstawie własnego wysiłku i stanu gotowości. Głównie chodziło o to, żeby polska gospodarka, polski system prawny i instytucjonalny były na tyle sprawne i zgodne z

kryteriami członkostwa, byśmy mieli szansę dobrze to członkostwo wykorzystać, ale także nie osłabiać Unii.

Kiedy my przygotowywaliśmy się do wejścia do UE, integracja europejska miała już za sobą niemal pięćdziesięcioletnią historię. Powstała z popiołów drugiej wojny światowej. Wszyscy mieli wtedy dosyć rozwiązywania problemów i konfliktów za pomocą wojny. Ojcowie integracji europejskiej postanowili, że zrobią wszystko, żeby więcej nie było w Europie zbrojnego konfliktu. Stąd wzięła się integracja europejska - z niechęci do złych okresów w historii Europy, podczas których niszczyliśmy wszystko to, co wcześniej budowaliśmy. Potem chyba zapomnieliśmy o tym argumente pokoju i stabilności, który przemawiał na rzecz integracji europejskiej. Koniec zimnej wojny sprawił, że nikt już sobie nie wyobrażał wojny w Europie. Nikt sobie nie wyobrażał, że znowu będziemy musieli się mierzyć z wojną w sąsiedztwie Unii Europejskiej, zagrażającą naszemu bezpieczeństwu. W ostatnich latach sytuacja uległa zmianie. Wokół nas znowu pojawiły się zbrojne konflikty i wojny. Argument stabilności i pokoju jest nadal aktualny. Europa znowu jest odczuwana jako pomysł na pokój.

Kiedy patrzymy na mapę Europy, wydaje się, że jest to ogromny kontynent. Sam jego rozmiar daje poczucie bezpieczeństwa. Jeżeli jednak rozszerzymy tę mapę na Eurazję, to widzimy, że ta nasza zjednoczona Europa jest niewielkim półwyspem dołączonym do wielkiego kontynentu. Widać to również w statystykach. Ponad 500 milionów obywateli Unii Europejskiej to zaledwie 7% światowej populacji. Niestety odsetek ten będzie coraz mniejszy. Większość świata rozwija się demograficznie dużo szybciej niż Europa. To silny argument, by trzymać się razem. We współczesnym, coraz bardziej chaotycznym, nieprzewidywalnym, pełnym niepewności, konfliktów i wojen świecie w pojedynkę nawet największe potęgi europejskie nie są w stanie stawić czoła zagrożeniom i wykorzystać możliwości rozwojowych, jakie daje świat. Patrząc na te wszystkie zagrożenia na zewnątrz i na małą w kontekście świata Europę, łatwo zrozumieć, że argumenty na rzecz jedności są w pełni uzasadnione. Dzisiaj bezpieczeństwo, nie tylko to militarne, ale też gospodarcze, żywnościowe, czy środowiskowe, jest ważne dla każdego z nas. Istnieje wiele zagrożeń, które rozszerzają nasze myślenie o bezpieczeństwie czy o poczuciu bezpieczeństwa poza wymiar czysto militarny. Dlatego warto się zastanowić co najmniej dwa razy zanim zacznie się realizować pomysły osłabiające Unię Europejską. Coraz wyraźniej widzimy, że Unia jest też sposobem na rozwiązywanie konfliktów. Na przykładzie migracji widać wyraźnie, że dla problemów, które nie respektują granic narodowych, bez europejskiego rozwiązania nie ma wyjścia z sytuacji, chociaż bardzo długo nie docierało to do wielu państw członkowskich.

Kiedy Europa Zachodnia rozpoczęła w latach pięćdziesiątych procesy integracyjne, my byliśmy na drugim brzegu rzeki. Nie było na nas miejsca, bo nie spełnialiśmy warunków niezbędnych dla przynależności do tego klubu. Nie byliśmy ani demokracją ani gospodarką rynkową. Znajdowaliśmy się w zupełnie innym obszarze wpływów geopolitycznych. Mieliśmy zupełnie inny system polityczny, gospodarczy, społeczny. Twórcy integracji europejskiej mieli jednak wyobraźnię polityczną. W deklaracji

Schumana znalazły się zapisy o pozostawieniu uchylonych drzwi dla tych z Europy Środkowo Wschodniej, którzy kiedyś przecież zapukają. Oczywiście zapukaliśmy, choć po wielu, wielu latach.

Oczywiście nie wszyscy w ówczesnej Unii piętnastu państw członkowskich odnosili się do zapowiadanego wielkiego rozszerzenia z jednakowym entuzjazmem. Odczuwaliśmy silne polityczne poparcie dla polskiego członkostwa szczególnie ze strony kanclerza Kohla. Niemcy były tym krajem, który pilnował, żeby Polska znajdowała się w pierwszej grupie nowych państw członkowskich z naszej części Europy.

Unia zmieniła się ogromnie w historii swojego istnienia. Po pierwsze rozrastała się geograficznie przez wszystkie rozszerzenia. Nasze z 2004 roku było piąte. Po nas, w 2007 roku weszła Bułgaria i Rumunia. Jako ostatnie nowe państwo członkowskie w 2013 weszła Chorwacja. Wobec krajów z Zachodnich Bałkanów podjęto zobowiązanie w 2003 roku, na szczycie w Tesalonikach, że zostaną państwami członkowskimi. Na razie weszła Słowenia i Chorwacja z obszaru post jugosłowiańskiego. Z pozostałymi, a także z Albanią, zawarte są umowy stowarzyszeniowe, z Serbią prowadzone są negocjacje członkowskie. Niewykluczone więc, że i Kosowo i Czarnogóra będą kiedyś państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Polityka rozszerzenia to jest ta polityka, która zawsze była najbardziej skuteczna i prowadząca do najważniejszych zmian w Europie. To ona dawała automatyczne rozszerzenie obszaru stabilności, demokracji i pokoju. Dlatego jako Polska zawsze uważaliśmy rozszerzanie Unii za bardzo ważne. Bardzo przeżywaliśmy dwa lata temu, kiedy po wyborach do Parlamentu Europejskiego, po utworzeniu nowej Komisji Europejskiej, grupy polityczne w Parlamencie i Radzie Europejskiej podjęły decyzję, że przez najbliższych pięć lat obecnej kadencji instytucji europejskich nie będzie żadnego rozszerzenia, nie przyjmimy żadnego nowego państwa członkowskiego.

Myślę, że jako Unia ponieśliśmy klęskę, jeżeli chodzi o politykę sąsiedztwa. Jest to polityka, która powstała w 2004 roku i wzięła się z przekonania, że powinniśmy mieć wokół siebie, wokół Unii Europejskiej, wianuszek przyjaznych nam państw, oddanych budowaniu pokoju, respektujących wartości europejskie, w tym demokrację i praworządność, rozwijających gospodarkę rynkową. To dotyczyło nie tylko naszych wschodnich sąsiadów, ale także całego Basenu Morza Śródziemnego, Północnej Afryki, Bliskiego Wschodu. Myślę, że w tej kwestii rzeczywiście nam się nie udało. Nie udało się stworzyć takiej sytuacji, gdzie mielibyśmy sąsiadów, z którymi się łatwo i dobrze współpracuje. Dzisiaj jesteśmy w sytuacji, gdy w najbliższym sąsiedztwie toczą się wojny i konflikty zbrojne.

Kompetencje Unii Europejskiej opisane są w traktatach. Wynikają z decyzji państw członkowskich, które jednomyślnie mogą nałożyć na Unię Europejską nowe zadania do realizowania. Mogą też zrezygnować z pewnych kompetencji przekazanych do wspólnotowego działania. Warto pamiętać, że państwa członkowskie są związane traktatem międzynarodowym, który określa kompetencje wspólnie przekazane do Unii Europejskiej. Czasem

myślimy, że Unia zajmuje się wszystkim, co dotyczy naszego życia, ale to nie jest prawda. Kompetencje, zadania, które są realizowane na poziomie europejskim nie biorą się z tego, że siedzi w biurze w Brukseli jakiś Komisarz, czy Europarlamentarzysta i myśli sobie, czym się tu teraz zająć. One wynikają ze wspólnej decyzji wszystkich państw członkowskich. O wiele łatwiej było przekazać UE kompetencje dotyczące wspólnego rynku - przepływ ludności, kapitału, towarów, usług. Bardzo trudno jest natomiast państwom przekazać do tego wspólnego worka kompetencje w sprawie na przykład polityki zagranicznej. Podatki, polityka zagraniczna, czy polityka obronna to są te najbardziej zakorzenione, narodowe uprawnienia, które w rozwoju europejskiej demokracji ciągle pozostają w obszarze tego, co decyduje o tym, że jesteśmy oddzielnymi państwami. Ostatni traktat wniósł sporo nowego do wspólnej polityki zagranicznej i obronnej - mamy teraz wspólną służbę zagraniczną, Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa, Komisarza, właściwie Wiceprzewodniczącą Komisji, która kontroluje tę wspólną służbę zagraniczną – jest to Pani Federica Mogherini. Ale cały czas mamy do czynienia z ambicjami państw członkowskich, dążących do działań indywidualnych. Przypadek konfliktu z Rosją doskonale to obrazował. Wydawało się w zasadzie niemożliwe, żeby wypracować wspólne stanowisko w sprawie sankcji wobec Rosji. Udało się po części dzięki współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Polityka zagraniczna więc jest ciągle bardzo trudnym obszarem dla wspólnych działań. Wielką pozytywną zmianą jest zgoda na ruch do przodu w sprawie wspólnej polityki obronnej, możliwy do zrealizowania nawet bez zmiany traktatów.

Prawdą jest, że dziś Unia Europejska nie ma się najlepiej. Obecny okres jest bardzo trudnym czasem dla Unii. Wszystko zaczęło się w 2008 roku wraz z kryzysem finansowym, później do tego dołączył się poważny kryzys w Grecji, kryzys uchodźców, terroryzm. Wielkim wyzwaniem dla Europy jest na pewno rozwiązanie kwestii migracji. To nie jest przejściowe zjawisko, które się za chwilę skończy. Czy te instrumenty, które już zostały przez Unię podjęte będą skuteczne? Migracja jest zjawiskiem, z którym będziemy musieli sobie poradzić w perspektywie kilkudziesięciu lat. Będzie narastało. W Afryce w ciągu paru lat przybędzie dwadzieścia milionów ludzi. Nie będzie tak radykalnej poprawy dobrobytu, żeby ci ludzie nie uciekali przed biedą. Nie znikną wojny, nie znikną organizacje terrorystyczne, które nękają ten kontynent. Ludzie będą stamtąd uciekali. Każdy rodzic ma przecież prawo do marzenia o tym, żeby jego dziecku było w życiu lepiej. Nie możemy się dziwić, że kiedy już przepłyną morze, uciekną od bomb i terroru, to jakiś jeden, czy drugi mur, który ktoś postawił nie jest dla nich żadną przeszkodą. Jest to niezwykle istotne wyzwanie i będzie bardzo trudne dla Europy. To są zjawiska i procesy, w obliczu których musimy solidarnie jako Europa poszukać rozwiązania.

Prawdą jest, że kryzysy uderzały w ostatnich latach przede wszystkim w tych obszarach, w których Unia nie ma kompetencji. Nie byliśmy do wielu sytuacji przygotowani. Nie mieliśmy gotowych instrumentów prawnych dla rozwiązania sprawy uchodźców. Dużo niestety nadal zależy od państw członkowskich i od tego, czy, kiedy pojadą na szczyt do Brukseli i podejmą decyzję, to czy następnego dnia będą ją w kraju realizować. Na razie nie realizują wszystkich

decyzji, które podejmują. To wszystko, co się w tej chwili dzieje pokazuje, że musimy razem, solidarnie podejmować decyzje i je wyprowadzać w życie. Jest tym trudniej, że w Europie obserwujemy od lat narastanie tendencji nacjonalistycznych, powstawanie ruchów radykalnych. Nasilają się tendencje populistyczne.

Kryzys wyzwolił ogromną mobilizację reformatorską w sferze funkcjonowania obszaru wspólnej waluty. Właściwie w ciągu kilku lat zbudowaliśmy niemal na nowo strefę euro, jej architekturę i system funkcjonowania. I czy tego chcemy, czy nie, to przyszłość Unii Europejskiej, to jest przyszłość strefy euro z osobnym budżetem, z osobnymi, specjalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, z różnymi instrumentami stabilizującymi, w których my również możemy uczestniczyć nie będąc w strefie euro. Na razie jednak jako kraj nie wykazujemy żadnego zainteresowania. Raczej zaklinamy rzeczywistość i mówimy o rozpadzie strefy, o tym, że unia bankowa nie powstanie. To wszystko już działa, istnieje, stabilizuje i daje instrumenty na wypadek przyszłego kryzysu. Na to nie mamy wpływu – kryzysy przychodzą i odchodzą.

W rezultacie rozlicznych kryzysów, w zasadzie nie powiązanych ze sobą, ale wzajemnie się wzmacniających, powstały obszary konfliktów politycznych i instytucjonalnych, utrudniających podejmowanie decyzji, osłabiających zaufanie i poczucie solidarności. Z tej zbitki zjawisk nękających Europę niektórzy wyciągają wnioski o końcu Unii, o postępującej dezintegracji. Redukujemy sens Unii do tych właśnie zjawisk kryzysowych, a przecież dobrze wiemy, że Europa to dużo więcej.

Na początku 2017 roku wiele pożarów zostało ugaszonych, ale nasz europejski dom nie jest w najlepszej kondycji. Instytucje, decydenci polityczni na wszystkich szczeblach zarządzania, jak również obywatele, coraz częściej zniecierpliwieni, szukają rozwiązań, nierzadko stając po różnych stronach barykady. Frustracja dotyczy zarówno kierunku dalszych zmian, jak i ich tempa. Coraz trudniej jest przekonać ludzi do tego, że Europa nie jest źródłem problemów, a jedyną szansą na ich rozwiązanie. Tym trudniej, że europejskie rozwiązania nie przychodzą łatwo. Sytuacja może się jeszcze bardziej skomplikować, jeśli nie przywrócimy fundamentu integracji europejskiej: zaufania i solidarności. Utraciliśmy sporą część tego najbardziej wartościowego kapitału europejskiego.

Mobilizacja na rzecz reform jest faktem, jednak wola polityczna i apetyt na reformy wciąż są dalekie od masy krytycznej. Problemy wewnętrzne osłabiają zdolność Europy do skutecznego działania w kontekście globalnym w sytuacji, gdy zdolność Unii do dbania o interesy jej obywateli w skali globalnej jest obecnie jednym z najbardziej pożądanym dóbr wspólnych.

Jako obywatele żyjemy pełni niepokoju, lęku, niepewności, braku zaufania, w poczuciu niesprawiedliwości społecznej. Te negatywne uczucia przenosimy z pomocą populistycznych polityków na Europę. Politycy zachowują się nierzadko nieuczciwie wobec Unii. I wobec obywateli. Kampania referendalna w Wielkiej Brytanii jest tego przykładem. Często słyszymy narodowych

przywódców, którzy przeciwstawiają się instytucjom europejskim, osłabiają efektywność ich działania. Mówią, że Unia musi coś zrobić, a jednocześnie są przeciw dalszej integracji. Doskonale wiedzą, iż wyzwania związane z migracją i uchodźcami wymagają rozwiązań europejskich. Jadą do Brukseli, nie akceptują tych rozwiązań i obwiniają o ich brak Unię. Informują swych wyborców i świat, iż Unia się rozpada. To cud, iż, mimo tak nieodpowiedzialnej narracji, obywatele opowiadają się za integracją europejską. Wzrasta poparcie dla integracji w Wielkiej Brytanii. W Niemczech nigdy nie było tak wysokie. W Danii wzrosło w lipcu ubiegłego roku do 69%, w Finlandii do 68%. Ten wzrost wystąpił w miesiąc po referendum brytyjskim. To nie obywatele domagają się referendów. To populistyczni politycy, którzy jednocześnie pozbawiają obywateli informacji. Nieodpowiedzialni politycy wyciągają ze zjawisk kryzysowych wnioski o potrzebie powrotu do przeszłości, do luźnej integracji państw narodowych, które łączy częściowo tylko wspólny rynek.

Świat i jego problemy nie odejdą, słabości Europy same nie znikną. Musimy wziąć się do roboty i nie dopuścić do dezintegracji Unii, która jest naszym miejscem na ziemi. Musimy działać, by odsunąć ryzyko dezintegracji Unii. Politycy muszą przestać mówić źle o Unii przez sześć dni w tygodniu i dziwić się, że referendum zorganizowane siódmego dnia jest przeciw Europie. Nie możemy mieć złudzeń. Dezintegracja Europy to rozpad na dwadzieścia osiem w świecie globalnym mało znaczących państw.

Żeby zapewnić Europie silną pozycję w świecie globalnym i skuteczność działania wewnątrz, potrzebna jest większa spójność Europy, zarówno ekonomiczna, społeczna i terytorialna, jak i polityczna. Musimy pokazać obywatelom, że Europa jest jedynym sposobem na to, by globalizacja pracowała dla nas, a nie przeciwko nam. Jest to szczególnie ważne dla tych państw członkowskich, w których potencjał rozwojowy tkwiący w handlu międzynarodowym jest ciągle słabo wykorzystany. W debacie, która przetacza się przez Europę i w której kwestionowana jest potrzeba międzynarodowych umowy handlowych giną żywotne interesy takich państw, jak Polska, dla której rozwoju handel międzynarodowy jest fundamentalnie niezbędny.

Europa potrzebuje kontynuacji reform. I nie jest to nic nadzwyczajnego. Musimy się dostosować do zmian w otaczającym nas świecie. Potrzebuje ich bez względu na to, czy i na jakich zasadach Wielka Brytania oderwie się od wspólnoty dwudziestu siedmiu. Od dawna wiemy, w jakich obszarach te reformy są potrzebne. To, co wydaje się przesądzone, to to, że wzmocniona zostanie rola strefy euro jako centrum politycznego Unii.

Czy pozostałe kraje bez euro mają dostatecznie dużo siły i odwagi, politycznej i emocjonalnej, by skutecznie kształtować integrację europejską? Demonstrują raczej dystans do wspólnej Europy. Ciągle niewiele znaczą gospodarczo. Cierpią na eurosceptycyzm swych elit politycznych. Już straciły wiarygodność jako potencjalni liderzy integracji europejskiej.

Musimy jako politycy przestać kłamać, odważnie powiedzieć naszym obywatelom, że z dwudziestu ośmiu państw członkowskich znaczna część, bo 19, już jest zintegrowana znacznie bardziej niż reszta. Państwa członkowskie strefy euro będą zawsze robić więcej razem niż pozostali. Mają unię bankową, nadzór, upadłość, fundusz stabilizacyjny, będą miały europejskie ubezpieczenie depozytów, toczą się prace nad budżetem strefy euro.

Oczywiście w ramach prawnych dla strefy euro będzie potrzebna mocna klauzula zabezpieczająca przed dyskryminacją państw bez wspólnej waluty. Będzie to klauzula niedopuszczająca ryzyk dla rynku wewnętrznego, chroniąca spójność społeczną, ekonomiczną i terytorialną Unii. Komisja Europejska będzie także musiała zapewnić spójność polityk strefy euro i całej Unii.

Od zróżnicowanej integracji nie da się uciec. Zapewne będzie ona oznaczała także zróżnicowane korzyści dla obywateli państw członkowskich. Politycy narodowi będą ponosili polityczną odpowiedzialność za dostęp obywateli do korzyści z integracji, za to, w którym obszarze integracji się znajdują.

To, co wydaje się niezbędne, to reformy, które pogłębią demokrację europejską. Ale potrzebujemy też debaty o Europie. Muszą w niej uczestniczyć obywatele. Ludzie chcą rozmawiać o Europie. Chcą rozmawiać o różnych rozwiązaniach, o różnych ścieżkach integracji. Chcą rozmawiać z innymi ludźmi, którzy mają inne marzenia i problemy. To argument za debatą. Rozgadana Europa jest nam potrzebna.