Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne | Interdisciplinary Journal

1(9)/2022

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Gdynia 2022

Redakcja

Redaktor Naczelny	Paweł Kusiak
Z-ca Redaktora Naczelnego	Łukasz Wyszyński
Sekretarz Redakcji	Tomasz Dranicki
Członkowie	Weronika Afeltowicz Adam Borodo Gracjana Dutkiewicz Iwona Jakimowicz-Pisarska Malwina Klein Tobiasz Lech Mariusz Marszałkowski Magdalena Papke Patrycja Rajek Dominika Wyszyńska

Wydawca:
Fundacja PSC
ul. Komandorska 23/12
81-232 Gdynia
KRS: 0000341169
REGON: 220899728
NIP: 958-16-24-510
www.fundacjapsc.pl

Redakcja i skład techniczny:
Tomasz Dranicki

Projekt okładki:
Paweł Kusiak

Licencja publikacji:
Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)
Link do licencji - https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl

Spis treści

5 ***Krzysztof Wojewoda***
Mechanizm warunkowości jako nowe narzędzie do obrony prawa Unii Europejskiej

23 ***Sebastian Przybył***
Szczególne role dwuizbowego parlamentu i demokracji bezpośredniej w systemie politycznym Szwajcarii

Recenzje

33 ***Tomasz Dranicki***
Anna Wojciuk, Hanna Schreiber (red.), *Stosunki międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych. Tom 2: Współczesne oblicza dyscypliny – po 1989 roku (International Relations. The Anthology of Written Sources. Volume 2: The Modern Discipline After 1989)*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2022.

Alcumena
Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(9)/2022

CC BY SA

DOI: 10.34813/psc.1.2022.1
www.alcumena.fundacjapsc.pl

Mechanizm warunkowości jako nowe narzędzie do obrony prawa Unii Europejskiej

The conditionality mechanism as a new tool to defend law of the European Union

Krzysztof Wojewoda
ORCID: 0000-0003-1567-596X

The European Union, as a community of values that are its foundations, is faced with a crisis from time to time in which these values are superseded or distorted by some Member States. The European Union was and continues to be based, first and foremost, on voluntary accession to this project and on the absence of any compulsion to remain in it, therefore no strong and prompt measures were developed to counteract breaches of the Union's values. Over time, when some Member Countries decided not to respect the EU's values, while remaining in it, the political will of other countries was established to develop new, more effective measures to counteract such behavior. The purpose of this article is to briefly describe the „classic" tools to defend EU values, for example the procedures from Art. 258-260 TFEU and the procedures from Art. 7 TEU, and then describe the new mechanism - the so-called the conditionality mechanism, which focuses on financial sanctions, which may be particularly severe in the period of economic recovery after the COVID-19 pandemic, and the nature and purpose of which is the subject of extensive discussion.

Key words: European Union, European Commission, rule of law, European values, Next Generation EU.

Wstęp

Unia Europejska, jako wspólnota wartości będących jej fundamentami, mierzy się co pewien czas z kryzysem polegającym na wypieraniu lub wypaczaniu tychże wartości przez niektóre Państwa Członkowskie. Unia Europejska opierała się, i dalej opiera, przede wszystkim na dobrowolności przystępowania do tego projektu oraz na braku przymusu pozostawania w nim, w związku z czym nie wykształcono początkowo żadnych silnych, gotowych do szybkiego zastosowania środków przeciwdziałania naruszeniom wartości Unii. Z czasem, gdy pewne Państwa Członkowskie postanowiły nie przestrzegać wartości UE ani prawa UE, jednocześnie w niej pozostając, powstała wola polityczna pozostałych państw do wypracowania nowych, skuteczniejszych środków przeciwdziałania takiemu zachowaniu. Celem niniejszego artykułu jest skrótowe opisanie „klasycznych" narzędzi do obrony prawa i wartości UE, czyli procedur z art. 258-260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, 1957) oraz procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE, 1992), a następnie opisanie nowego mechanizmu – tzw. mechanizmu warunkowości, który stawia na sankcje o charakterze finansowym, które mogą być szczególnie dotkliwe w okresie odbudowy gospodarek po pandemii COVID-19 oraz którego charakter i cel jest przedmiotem szerokiej dyskusji.

Klasyczne mechanizmy obrony prawa i wartości UE

Unia Europejska od wielu lat ma narzędzia do obrony prawa i wartości Unii Europejskiej, a w tym do obrony praworządności. Takimi klasycznymi narzędziami są tzw. procedury naruszeniowe z art. 258-260 TFUE oraz procedura z art. 7 TUE, przy czym te pierwsze są niejako pośrednimi narzędziami do obrony praworządności, niemniej często dalece bardziej skutecznymi. Te procedury będą w niniejszym artykule opisane dość lakonicznie, ponieważ głównym celem artykułu jest opisanie tzw. mechanizmu warunkowości jako narzędzia do obrony wartości Unii. Klasyczne mechanizmy szerzej opisane są w odrębnej pracy autora (Wojewoda, 2020).

Procedury naruszeniowe z art. 258-260 Traktatu o Funkcjonowaniu UE

Tzw. procedury naruszeniowe z art. 258-260 TFUE mają za zadanie przeciwdziałać naruszeniu prawa unijnego (przez działanie albo zaniechanie) przez państwa członkowskie, a w razie naruszenia doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego

z prawem. Są to procedury o dużo większej historii w orzecznictwie Trybunału, ponieważ mają stosunkowo prosty tryb uruchomienia takiej procedury, a zwłaszcza gdy porówna się go z trybem uruchomienia wyżej opisanej procedury z art. 7 TUE. Zakres przedmiotowy tych procedur ma charakter bardziej incydentalny, może więc być zastosowana wobec jednorazowego naruszenia prawa unijnego, przez państwo, co do którego nie ma absolutnie żadnych zastrzeżeń co do wypełniania przez nie kryteriów demokratycznego państwa prawa.

Procedura z art. 258 TFUE nadaje legitymację czynną Komisji Europejskiej, legitymację bierną natomiast każdemu państwu członkowskiemu, które zdaniem Komisji, naruszy zobowiązania traktatowe. Naruszenia może dokonać każdy organ państwa członkowskiego, nawet ten o konstytucyjnie zagwarantowanej niezależności, a ocenie podlega nie tylko np. treść aktu prawnego, który Komisja uznała za uchybiający zobowiązaniom, ale i praktyka stosowania prawa (Wojewoda, 2020, s. 36). W ramach tej procedury wyróżnia się dwa etapy: etap sądowy i przedsądowy (Taborowski, 2019, s. 217). Procedura przedsądowa ma doprowadzić do polubownego rozwiązania konfliktu, a więc jeszcze bez ingerencji Trybunału. Wówczas, gdy nie uda się doprowadzić do konsensusu na tym etapie, Komisja kieruje skargę do Trybunału, który bada czy doszło do naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie. Wyrok ten, co istotne, wiąże „organy administracyjne, legislacyjne i sądowe wszystkich państw członkowskich" (Taborowski, 2019, s. 217) zgodnie z zasadą lojalności ustanowioną w art. 4 ust. 3 TFUE. Wyrok ma więc skutki na przyszłość oraz ma charakter abstrakcyjny.

Procedura z art. 259 TFUE jest w dużej mierze tożsama do procedury z art. 258 TFUE. Inny natomiast jest podmiot czynnie legitymowany do zainicjowania tej procedury, jest to już nie Komisja, a państwo członkowskie. Również tutaj przewidziano możliwość polubownego zakończenia postępowania, przed rozstrzygnięciem sprawy przez Trybunał. Zanim państwo wnioskodawca wystąpi ze skargą do Trybunału, musi ono wnieść sprawę do Komisji, która wydaje tzw. uzasadnioną opinię, gdzie ocenia wstępnie przedmiotowość zarzutów. Ten etap procedury charakteryzuje kontradyktoryjność, mająca sprzyjać polubownemu rozwiązaniu sporu. Komisja ma 3 miesiące na wydanie uzasadnionej opinii, a nawet gdy jej nie wyda, to i tak nie stanowi do przeszkody w rozpoczęciu etapu sądowego. Postępowanie przed Trybunałem nie różni się zasadniczo od postępowania przed Trybunałem w ramach art. 258 TFUE.

Po przekazaniu sprawy przed Trybunał, orzeka on, stwierdzając w wyroku o tym, czy do naruszenia doszło czy też nie. Wyrok Trybunału ma jednak charakter deklaratoryjny, w związku z czym nie wpływa on w sposób władczy ani bezpośred-

ni na porządek prawny państwa członkowskiego, co nie zmienia faktu, że na mocy art. 260 ust. 1 TFUE oraz na podstawie zasady lojalności umocowanej w art. 4 ust. 3 TUE państwo członkowskie objęte wyrokiem ma obowiązek zastosować się do wyroku i przedsięwziąć wszelkie konieczne środki do zapewnienia jego wykonania (Taborowski, 2019, s. 252-253). W razie niewykonywania przez państwo członkowskie wyroku Komisja może, na mocy art. 260 ust. 2 TFUE, wnieść tę sprawę do Trybunału, po umożliwieniu przedstawienia uwag przez państwo. Komisja wskazuje wówczas wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez państwo. Trybunał gdy uzna, że dane państwo rzeczywiście nie zastosowało się do wyroku, może nałożyć na nie ryczałt lub karę pieniężną, przy czym nie wiążą go wysokości podane wcześniej przez Komisję (Wojewoda, 2020, s. 35-39).

Procedura z art. 7 Traktatu o UE

Procedura z art. 7 TUE ma za zadanie chronić wartości Unii Europejskiej zapisane w art. 2 TUE w tym między innymi zasadę praworządności wpisującą się w aspekt formalny zasady państwa prawnego, wymienionej *expressis verbis* w art. 2 TUE. Procedura ta ma być reakcją albo prewencją wobec naruszeń o charakterze systemowym. Procedura ta dotychczas nie ma długiej historii stosowania ze względu na swój bardzo wyjątkowy charakter oraz trudną do uzyskania większość kwalifikowaną, dlatego jej użyciem jedynie grożono Austrii w 2000 r. oraz uruchomiono ją do pewnego tylko stopnia wobec Węgier w 2018 roku oraz Polski w 2017 roku.

Doktryna wyróżnia funkcję prewencyjną art. 7 TUE, która ma dać instytucjom unijnym narzędzie do reakcji (choć jeszcze nie sankcji) wobec wczesnych jeszcze przejawów naruszania wartości Unii Europejskiej. Ponadto formułuje się funkcję izolacyjną tej procedury, która w razie stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia wartości UE przez państwo członkowskie pozwala na zawieszenie jego niektórych uprawnień traktatowych, czym chroni niejako pozostałe państwa członkowskie przed obowiązkiem współpracy z tym krajem (Taborowski, 2019, s. 158, 159).

Pierwszym stopniem, z trójstopniowej budowy procedury z art. 7 TUE, jest ust. 1 tego artykułu. Jego realizacja prowadzi do stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia" przez Państwo członkowskie wartości UE. Stwierdzenia takiego, po uprzednim wysłuchaniu Państwa Członkowskiego, dokonuje Rada większością czterech piątych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, a wniosek może złożyć jedna trzecia Państw Członkowskich, Parlament Europejski

lub Komisja Europejska. Ze zrealizowania pierwszego stopnia procedury nie powstają jeszcze żadne formalne negatywne konsekwencje dla Państwa Członkowskiego nią objętego, ale jest to warunek *sine qua non* do przeprowadzenia całej procedury dalej.

W drugim etapie procedury, sformułowanym w ust. 2 artykułu 7, Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu, może stwierdzić „poważne i stałe" naruszenie przez Państwo członkowskie wartości Unii. Tenże warunek jednomyślności wydaje się, po „próbkach" realizacji procedury z art. 7 TUE w rzeczywistości, być niemożliwy, albo prawie niemożliwy do realizacji w praktyce. Oczywiście państwo członkowskie, co do którego przeprowadza się tę procedurę, nie może głosować w swojej sprawie, ale można sobie wyobrazić sytuację, w której wobec dwóch państw prowadzono by odrębne postępowanie w ramach art. 7 TUE, i które wzajemnie blokowałyby możliwość ukarania drugiego państwa, bowiem fakt bycia państwem, wobec którego postępowanie te się toczy, nie oznacza niemożności głosowania w odrębnym tego typu postępowaniu wobec innego państwa członkowskiego.

Dopiero po przeprowadzeniu drugiego etapu procedury z art. 7 może dojść do realnego zastosowania formalnych sankcji wobec Państwa Członkowskiego. Ust. 3 artykułu 7 TUE stanowi, że Rada, większością kwalifikowaną, tj. co najmniej 72% członków Rady, których państwa przez nie reprezentowane stanowią co najmniej 65% ludności państw Unii, może zawiesić Państwo Członkowskie w niektórych prawach wynikających ze stosowania traktatów, łącznie z prawem do głosowania w Radzie, nie zwalniając przy tym Państwa z jego obowiązków względem Unii. Łatwo dojść do wrażenia, jak się wydaje słusznego, że paradoksalnie ostatni etap procedury, czyli nałożenie sankcji, jest o wiele łatwiejszy do zrealizowania, niż etap poprzedzający, który pozostaje jednak warunkiem *sine qua non* przeprowadzenia etapu sankcyjnego (Wojewoda, 2020, s. 39-46).

Mechanizm warunkowości

Budzący wiele emocji mechanizm warunkowości został wprowadzony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (PE, Rada, 2020). Rozporządzenie te tworzy mechanizm, który uzależnia wypłaty środków finansowych z UE do państw członkowskich z przestrzeganiem zasady praworządności, definiowanej tu w sposób nieklasyczny. Klasyczna definicja praworządności, to definicja bliższa zasadzie legalizmu, kolokwialnie mówiąc „przestrzeganie prawa, jakim by ono nie było" czy

też „przestrzeganie prawa przez organy państwa" (Gromski, 2005, s. 432) abstrahując więc od aspektów materialnych prawa. W państwie czyniącym zadość zasadzie praworządności (rządów prawa) nie ma więc miejsca na przedkładanie subiektywnie rozumianej „słuszności", „racji stanu", „sprawiedliwości", etc., ponad literę prawa. Wartości wyżej wskazane mogą (i powinny) być oczywiście obecne przy tworzeniu prawa, być celem prawa, ale nie być normą, która może derogować prawo stanowione, ponieważ prowadzić to może do wielu niebezpieczeństw, unikając już tzw. argumentów historycznych, które nie są argumentami merytorycznymi, a pewnymi wybiegami erystycznymi, to ciężko nie dostrzec niekiedy pewnych analogii w tego typu populistycznej retoryce.

Praworządność w rozumieniu wyżej wskazanego rozporządzenia ma jednak charakter szerszy, bowiem odnosi się ona do wartości Unii Europejskiej z art. 2 TUE: *„praworządność" odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, do których należą: zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa, w tym ochrona praw podstawowych, dokonywana przez niezależne sądy; podział władzy i równość wobec prawa* (Komisja, 2018). Należy jednak, moim zdaniem, krytycznie ocenić tego rodzaju rozszerzenie znaczenia praworządności, które miało już dość utartą definicję w doktrynie, co wskazane zostało wyżej, a kolejna definicja stanowić może pewnego rodzaju bałagan.

Konkludując, mechanizm zawarty w tym wniosku zakłada możliwość wstrzymywania wypłat środków dla państwa, u którego stwierdzono uogólnione braki w zakresie praworządności, przez co należy rozumieć *rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność*, jednak jego bezpośrednim celem jest prawidłowe wykonywanie budżetu Unii Europejskiej.

Środki

Artykuł 3 ust. 1 stanowi, że środki mające przeciwdziałać uogólnionym brakom w zakresie praworządności mają być podejmowane wówczas, gdy braki te „wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii". Zakres przedmiotowy stosowania tego mechanizmu jest więc ograniczony do spraw budżetowych, co przeczy wypowiedziom niektórych polityków

zapowiadających, że mechanizm ten będzie elementem szantażu państw członkowskich, na których wymuszać się będzie zmiany światopoglądowe, np. wprowadzanie małżeństw osób homoseksualnych (Ziobro, 2021). Przepis ten wskazuje nawet niewyczerpujący katalog, o czym stanowi zwrot „w szczególności", z polami działalności państwa, które chroni rozporządzenie, jest to: funkcjonowanie organów państwa członkowskiego wykonującego budżet UE, w kontekście zamówień publicznych lub dotacji, prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych, skuteczna kontrola sądowa – w zakresie działań lub zaniechań pierwszych dwóch, zapobieganie i karanie nadużyć finansowych, korupcji, etc., odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków, skuteczność i terminowość współpracy z organami UE odpowiedzialnymi za walkę z nadużyciami w wydatkowaniu środków UE. Przy czym powyższe naruszenia, co stanowi bezpośrednio przepis, znowuż odnoszą się ściśle do nadużyć finansowych, monitorowania wydatków, naruszeń prawa UE związanych z wykonywaniem budżetu, etc.

Artykuł 3 ust. 2 tworzy kolejny katalog, ponownie przykładowy, swego rodzaju kwalifikowanych przypadków, które miałyby być uznane za uogólnione braki w zakresie praworządności. Jest to: „zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości; niezapobiegnięcie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, lub ich niepoprawienie albo nienałożenie za nie sankcji, utrudnianie uzyskania zasobów finansowych i ludzkich wpływające na ich prawidłowe funkcjonowanie lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów; ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, w tym przez zbyt restrykcyjne przepisy proceduralne, brak wykonywania wyroków lub ograniczanie skutecznego badania, ścigania i nakładania sankcji w przypadku naruszenia prawa".

Wniosek w artykule 4 przedstawia środki, które może podejmować Komisja, gdy stwierdzi ona nieprawidłowości z wyżej wskazanego przykładowego katalogu, albo inne, podobne. Środki zawarte w tym katalogu, to: zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania, zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych, zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet, zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet, gdy Komisja wykonuje budżet na podstawie zarządzenia bezpośredniego lub pośredniego, a odbiorcą jest jednostka rządowa (PE, Rada, 2020, art. 5). W przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet w ramach zarządzania dzielonego, Komisja może zasto-

sować: zawieszenie zatwierdzania programów lub ich zmianę, zawieszenie lub ograniczanie zobowiązań (a także przenoszenie środków do innych programów), ograniczanie płatności zaliczkowych, wstrzymanie biegu terminu płatności lub zawieszenie płatności (PE, Rada, 2020, art. 5). Katalog ten ma, *notabene* zgodnie z zasadą legalizmu, będącą częścią zasady praworządności, charakter zamknięty, a kompetencji do zastosowania innych środków nie można domniemywać, czy wymienionych tutaj interpretować rozszerzająco. Istotnym jest jednak to, że zastosowanie jednego z wymienionych wyżej środków nie blokuje bynajmniej zastosowania równocześnie kolejnego lub kolejnych, bowiem wprost wskazano, że możliwe jest przyjęcie więcej niż jednego środka. Artykuł 4 rozporządzenia wprowadza również zasadę proporcjonalności w wymierzaniu środka w stosunku do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności (PE, Rada, 2020, art. 5 ust. 3), co jest typowe dla sankcji o charakterze administracyjnym. Zadbano również o to, żeby sankcje te nie były niejako przekierowywane na obywateli danego państwa członkowskiego, bowiem to nie oni będą sprawcami naruszenia, a władze państwa. W związku z tym, jeżeli nie postanowiono inaczej, pomimo nałożenia sankcji, przykładowo wstrzymujących płatność, nie zwalnia to państwa członkowskiego z realizacji danego przedsięwzięcia, którego finansowanie wstrzymano (PE, Rada, 2020, art. 5 ust. 2). Dzięki temu przeciwdziała się skutkowi, którego przez wiele lat się obawiano i z powodu którego wstrzymywano się przed wprowadzeniem takiego mechanizmu, czyli przed przerzucaniem faktycznego ciężaru sankcji na obywateli państwa członkowskiego. Takie zabezpieczenie interesów obywateli państwa członkowskiego, więc i obywateli Unii Europejskiej, należy ocenić niewątpliwie korzystnie.

Procedura

Dla realnej skuteczności narzędzia do obrony praworządności istotniejszym aspektem od surowości sankcji jest jej nieuchronność, a ona zależy od procedury użycia danego środka. Nawet najsurowsza sankcja, przy realnie bardzo małej możliwości jej zastosowania nie będzie pełnić funkcji prewencji generalnej ani indywidualnej, co widać przy okazji analizy procedury z art. 7 TUE. Prawodawca unijny, bogatszy o doświadczenia związane z trudnościami ze stosowaniem art. 7 TUE, zdecydował się na uczynienie tej procedury prostszej i po prostu realnie możliwej do zastosowania. Przy czym należy z całą mocą podkreślić, że mechanizm warunkowości nie jest „zdublowaniem" czy też zastępstwem dla procedury z art. 7 TUE, bowiem zakres przedmiotowy mechanizmu warunkowości jest o wiele węższy (Biernat, 2020).

Komisja po stwierdzeniu zaistnienia racjonalnych przesłanek dla uznania, że doszło do uogólnionego braku w zakresie praworządności, przesyła państwu członkowskiemu pisemne powiadomienie, w którym określa przesłanki swojego stwierdzenia (PE, Rada, 2020, art. 6 ust. 1). Komisja opiera swe twierdzenia na wszelkich dostępnych informacjach, w tym wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału Obrachunkowego, a także konkluzji i zaleceń odpowiednich organizacji międzynarodowych. Komisja może ponadto domagać się dodatkowych informacji od państwa członkowskiego (PE, Rada, 2020, art. 5 ust. 4). Państwo członkowskie może, czyniąc zadość pewnemu stopniowi kontradyktoryjności mechanizmu, wraz z przekazaniem dodatkowych informacji Komisji złożyć własne uwagi oraz samo zaproponować przyjęcie środków naprawczych. Przy podjęciu decyzji o zastosowaniu danego środka Komisja bierze pod uwagę otrzymane informacje i uwagi Państwa Członkowskiego, oraz odpowiedniość zaproponowanych środków naprawczych (PE, Rada, 2020, art. 6 ust. 6), więc znowu podkreśla się subsydiarność mechanizmu warunkowości oraz proporcjonalność w jego stosowaniu. Jeżeli Komisja stwierdzi jednak, że doszło do uogólnionego braku w zakresie praworządności, przekazuje wniosek dotyczący zastosowania odpowiednich środków Radzie (PE, Rada, 2020, art. 6 ust. 9). Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, stanowiąc większością kwalifikowaną, na podstawie wniosku przekazanego przez Komisję. Jest to istotne ułatwienie w realnej możliwości zastosowania mechanizmu, zwłaszcza jeżeli przypomni się procedurę z art. 7 TUE, gdzie do zablokowania procedury wystarczy, aby choć jedno państwo, prócz tego, wobec którego się głosuje, sprzeciwiło się zastosowaniu mechanizmu. Rada może wprowadzić pewnego rodzaju poprawki, zmieniając wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst jako decyzję Rady – również wymagana większość kwalifikowana (PE, Rada, 2020, art. 6 ust. 11).

Zniesienie środków

Mechanizm warunkowości, jak sama nazwa wskazuje, stosowany jest, a jego skutek utrzymywany, wyłącznie w sytuacji zaistnienia pewnych „warunków", czyli zaistnienia uogólnionego braku w zakresie praworządności. W związku z tym, Państwo Członkowskie, wobec którego zastosowano środki z rozporządzenia, może w każdym czasie przedłożyć Komisji dowody na to, że uogólniony brak w zakresie praworządności został usunięty (PE, Rada, 2020, art. 7 ust. 1). Jeżeli Komisja, po przeprowadzeniu własnej oceny, uzna, że rzeczywiście uogólniony brak w zakresie praworządności został usunięty całkowicie albo częściowo, występuje wówczas do Rady z wnioskiem o odpowiednio zniesienie na-

łożonych środków całkowicie albo częściowo. Rada i Komisja działają w tym zakresie zgodnie z procedurą o nałożenie środków (PE, Rada, 2020, art. 7 ust. 2). Komisja działa w tożsamy sposób również z urzędu, dokonując własnej, ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim najpóźniej w przeciągu roku od przyjęcia środków przez Radę. Co istotne, w przypadku zniesienia środków, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zostają przeniesione do budżetu, przy czym nie dalej niż do końca roku n+2 następującego po odwieszeniu środków. Premiuje to niejako odpowiednio szybką reakcję Państwa Członkowskiego, które wówczas nominalnie nie straci żadnych środków.

Zgodnie z art. 8 Rozporządzenia Komisja bez zbędnej zwłoki informuje Parlament Europejski o zaproponowanych lub przyjętych środkach (PE, Rada, 2020, art. 8).

Next Generation EU

Fundusz Odbudowy (inaczej: Next Generation EU) to zupełnie ekstraordynaryjny w historii Unii Europejskiej instrument. Polega on na rozdysponowaniu każdemu z krajów Unii pieniędzy ze wspólnej kwoty ok. 750 miliardów euro, składającej się z pożyczek i bezzwrotnych grantów, celem odbudowy gospodarek po pandemii COVID-19. Będzie to więc instrument nadzwyczajny i tymczasowy, funkcjonujący odrębnie od „zwykłego" budżetu Unii, ale będzie tak samo jak budżet Unii podlegał pod mechanizm warunkowości, z tego względu jest to istotny wątek dla wagi tego mechanizmu.

Środki na ten Fundusz pochodzić mają z pożyczek zaciąganych przez Komisję w imieniu całej Unii Europejskiej, stąd pojawiały się polityczne zarzuty o dążenie przez to do federalizacji Unii, czemu trudno odmówić pewnego stopnia słuszności. Przeciwnicy tego Funduszu, określający się mianem eurosceptyków, jako zwolennicy „Europy ojczyzn", krytykowali ten Fundusz, zauważając, że może być on „niebezpieczny" w połączeniu w opisanym wyżej mechanizmem warunkowości, ponieważ mechanizm warunkowości nie dotyczy tylko wieloletnich ram finansowych, czyli tzw. budżetu UE, a również dotyczyć ma środków z Funduszu Odbudowy.

Truizmem jest stwierdzenie, że wszystkim krajom Unii bardzo potrzebne są duże środki finansowe na odbudowę gospodarek po pandemii, a uzależnienie ich otrzymywania od przestrzegania wartości Unii Europejskiej jest, zdaniem pewnych środowisk politycznych, uzależnieniem państwa finansowo od Unii i odebraniem mu suwerenności. Przy uwzględnieniu tego jak bardzo są te środki potrzebne dla każdego państwa członkowskiego mechanizm warunkowości może okazać się szczególnie skuteczny, a nawet być wystarczająco skutecznym elementem prewencji ogólnej.

W związku z powyższym należy przyjrzeć się bliżej procesowi tworzenia tego Funduszu, narzędziom legislacyjnym, które musiały być podejmowane oraz dyskusjom, jakie wobec tego się toczyły.

Decyzja Rady o systemie zasobów własnych UE

Unia Europejska, aby móc zrealizować plan odbudowy po pandemii potrzebuje nowych, dotychczas nieprzyznanych źródeł finansowania, czyli poszerzenia zasobów własnych Unii. Do sfinansowania Funduszu Odbudowy Komisja Europejska ma zostać wyposażona w kompetencję do zaciągnięcia pożyczek w imieniu całej Unii, zgodnie z Decyzją Rady z dnia 14 grudnia 2020 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Rada, 2020).

Decyzja ta, prócz przyznania kompetencji Komisji do zaciągania pożyczki na rynkach kapitałowych w imieniu Unii, wprowadza kilka innych, żywo komentowanych zmian w zasobach własnych, w tym, jak zarzucają krytycy, nowe podatki unijne: tzw. podatek od śladu węglowego, podatek cyfrowy, podatek od plastiku i podatek od transakcji finansowych.

Co do podatku od śladu węglowego, jedynie w preambule decyzji, niestanowiącej bynajmniej źródła prawa, jedynie wspomniano, że w pierwszym półroczu 2021 roku Komisja przedstawi w tej sprawie wniosek, także jest to co najwyżej postulat, który pojawia się w polityce unijnej od dawna, a nie wprowadzenie podatku. *Ergo* na podstawie tejże Decyzji nie został wprowadzony podatek od śladu węglowego.

Odnośnie rzekomego wprowadzenia podatku cyfrowego, również Decyzja ta go nie ustanawia, a tylko planuje jego ustanowienie w przyszłości, co też pojawia się na agendzie unijnej od lat. To samo odnośnie podatku od transakcji finansowych, również w preambule zapisano, że „Unia będzie pracować nad wprowadzeniem innych zasobów własnych, które mogą obejmować podatek od transakcji finansowych." (Rada, 2020, pkt 8).

Tak zwany podatek od plastiku rzeczywiście jest tu uregulowany, natomiast przedstawiciele doktryny uważają, że nie jest on podatkiem, a jest wpłatą państw w ramach składki, która już i tak jest ustalona jako dochód własny Unii, a „podatek od plastiku" uregulowany w tej decyzji odnosi się jedynie do sposobu obliczania wysokości tej składki, którą wpłaca państwo członkowskie (Nowak Far, 2021). Decyzja ta nie daje żadnemu organowi Unii kompetencji do samodzielnego ściągania tego „podatku" np. od jednostek. Jest to więc nie podatek, który może dopiero ustanowić państwo członkowskie, a wpłata od Państwa Członkowskiego (Adamski, 2021). Państwo członkowskie będzie więc zobowiązane do wpłaty w chwili jej wymagalności.

Prócz powyższych elementów, istotnych również z punktu widzenia rozważań o trybie ratyfikacji decyzji w Polsce, Decyzja zawiera zapisy określające pułap zasobów własnych (Rada, art. 3), określa termin spłaty unijnego zobowiązania na 31 grudnia 2058 r. (Rada, art. 6) oraz zawiera bardziej techniczne normy służące obliczaniu wysokości danych składek, kosztów ich poboru, etc.

Ratyfikację tej Decyzji muszą przyjąć wszystkie Państwa Członkowskie zgodnie z ich regulacjami wewnętrznymi co do ratyfikacji umów międzynarodowych (Rada, art. 12). W Polsce istnieją trzy sposoby ratyfikacji, zależnie od treści aktu, który podlega ratyfikacji – w skrócie, im bardziej ingerujący akt prawny, tym trudniejsza ścieżka ratyfikacji, to również podlegało żywej dyskusji w Polsce. Rozważania co do trybu ratyfikacji w Polsce zostaną przedstawione poniżej.

Tryb ratyfikacji

Ogromne zainteresowanie i ogromne, do pewnego stopnia nawet uzasadnione, wątpliwości budził tryb ratyfikacji Decyzji w Polsce. W telegraficznym skrócie, w Polsce są trzy sposoby ratyfikacji umów międzynarodowych.

Pierwszy, podstawowy tryb ratyfikacji określa art. 89 ust. 2 Konstytucji (Konstytucja RP, Art. 89 ust. 2), zgodnie z którym nie wymaga się nawet zgody Sejmu, a jedynie Prezes Rady Ministrów przedkłada Prezydentowi umowę do ratyfikacji, uprzednio zawiadamiając o tym Sejm. Jest to tryb podstawowy i jest on zasadą.

Drugim trybem ratyfikacji, będącym wyjątkiem od wyżej wskazanej zasady jest tryb określony w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Tryb ten wymaga uzyskania zgody wyrażonej w ustawie do przeprowadzenia ratyfikacji. Dotyczy to oczywiście ustawy „zwykłej", czyli wymaga się zwykłej większości w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz odpowiednio takiej samej większości w Senacie, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Ten tryb stosuje się wówczas, gdy umowa będąca przedmiotem głosowania dotyczy choć jednej sprawy wymienionej w enumeratywnym katalogu (Konstytucja RP, 1997, Art. 89 ust. 1). W tym przypadku chodziłoby o znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym (Konstytucja RP, 1997, Art. 89 ust. 1 pkt 4).

Trzecim trybem ratyfikacji umowy międzynarodowej, przewidzianej w polskim systemie prawnym, jest tryb zawarty w art. 90 Konstytucji. Tryb ten stanowi „wyjątek od wyjątku" i stosowany jest wyłącznie, gdy „na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi między-

narodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach" (Konstytucja RP, Art. 90 ust. 1). Wówczas wymaga się większości kwalifikowanej w obu izbach parlamentu: większości 2/3 głosów w obecności co najmniej ustawowej liczby posłów oraz większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Zważywszy na to, że tryb ten jest nawet bardziej wymagający niż większość wymagana do zmiany konstytucji, stosować go należy w absolutnie wyjątkowych sytuacjach. Zamiast wyżej wymienionych większości, zgodnie z art. 90 ust. 3, można poddać kwestię ratyfikacji umowy pod głosowanie w referendum ogólnokrajowym. W tej sytuacji jednak się na to nie zdecydowano, więc dalsze rozważania będą dotyczyły wyłącznie wyboru między trybem z art. 89 ust. 1 a art. 90 ust. 2 w zw. z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Pierwszy pogląd opowiadał się za zastosowaniem bardziej wymagającego trybu, czyli zastosowania art. 90 Konstytucji. Opowiadał się za tym m.in. J. Zaleśny (Zaleśny, 2021). Wskazywał on, że należy przede wszystkim oceniać skutki regulacji przyjmowanego aktu, czy Unia uzyska w tym przypadku nowe kompetencje i czy będzie miało miejsce ingerowanie w kompetencje organów władzy państwowej Polski. Stwierdził on, że wspomniany w decyzji podatek cyfrowy stanowić będzie nową kompetencję UE, która upoważni organy Unii do określonych, władczych prawnie działań, co stanowić będzie bezpośrednią ingerencję we władzę ustawodawczą parlamentu (a nawet zniesienie wyłączności kompetencyjnej parlamentu do nakładania podatków). Zaleśny wskazał ponadto, że skoro decyzja ta upoważnia Komisję do zaciągania w imieniu Unii Europejskiej pożyczek na rynkach kapitałowych, to będzie to właśnie uzyskanie przez Komisję nowej kompetencji to działań władczych, związanych z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Działania te obciążą Polskę, a w dodatku będzie to, zdaniem Zaleśnego, stanowić ograniczenie wyłączności kompetencyjnej Ministra Finansów do zaciągania pożyczek i kredytów w imieniu Skarbu Państwa (Ustawa o finansach publicznych, art. 80 ust. 2, 2009). Ponadto wskazał na zagadnienie temporalne, że ten tryb ratyfikacji nie odnosi się do tego, czy dana kompetencja przekazana jest na stałe (przynajmniej w takiej intencji), ale czy jest ona przekazywana w ogóle, choćby jednorazowo, na dowolnie małą jednostkę czasową.

Drugi, przeciwny pogląd opowiadał się za zastosowaniem łagodniejszego trybu ratyfikacji, czyli określonego w art. 89 ust. 1 Konstytucji. D. Adamski (Adamski, 2021) wskazywał, że zwrot „przekazanie kompetencji", zawarty w procedurze z art. 90 Konstytucji i ją wymuszający, dotyczy „cesji czy też ustąpienia prawa", a nie podzielenia się kompetencją jak ma to miejsce przy okazji tej decyzji. Polska, ratyfikując tę Decyzję Rady, nie zrzeka się zupełnie ze swojej kompetencji, może ona dalej je wyko-

nywać – np. Polska zachowuje prawo do emisji długu, lecz uprawniając do tego również, w pewnym zakresie, organy Unii. Ponadto Adamski wskazywał, że skoro przy trybie art. 90 Konstytucji mamy do czynienia z najbardziej wyjątkowym trybem, to znaczy, że należy interpretować go zawężająco. Wskazano również na fakt, iż skoro zgodnie z trybem art. 311 TFUE decyzje dotyczące zasobów własnych Unii Rada przyjmuje jednomyślnie (jako odstępstwo od zasady), po konsultacji z Parlamentem Europejskim, to nie potrzebny jest kolejny mechanizm ochrony interesu społeczeństwa, bo takim jest już wymóg jednomyślności w Radzie. A. Nowak Far (Nowak Far, 2021) wskazał nawet, że na mocy art. 311 TFUE organy Unii już posiadają kompetencje do ustalania nowych źródeł budżetowych, więc decyzja nie przekazuje tu w żadnym stopniu nowych kompetencji, a powiela niejako to, co w traktacie już jest zapisane.

Również J. Barcz (Barcz, 2021) stoi na stanowisku, że decyzja ta dotyczy kompetencji, które już wcześniej zostały Unii Europejskiej powierzone. Wskazuje on art. 311 TFUE. Wskazał on również na art. 122 TFUE, który przewiduje w pewnych okolicznościach możliwość zastosowania pomocy finansowej wobec Państwa Członkowskiego, o charakterze nadzwyczajnym i tymczasowym. Art. 125 TFUE natomiast zakłada, w pewnych okolicznościach, przyjęcie kolektywnej odpowiedzialności za zobowiązania wynikające ze wspólnego udzielania gwarancji w ramach prowadzenia konkretnych, zindywidualizowanych projektów. Przy czym Barcz podkreślił też, że ta klauzula nie ma charakteru bezwzględnego. Decyzja ta nie wprowadza jednak zasady, według której w przypadku niespłacania zadłużenia inne państwa miałyby za nie tę część zadłużenia spłacać, zwalniając to państwo z zobowiązania. Wprowadza się jedynie czasowe zawieszenie spłacania długu, ale nie zwolnienie, jest to więc odpowiedzialność warunkowa, czasowa i proporcjonalna pozostałych Państw Członkowskich. Te cechy decyzji, przytoczone przez Barcza, również skłoniły go do opowiedzenia się za tym, że właściwym będzie tu tryb ratyfikacji z art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Ostatecznie zdecydowano na głosowanie w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, a Sejm przegłosował ustawę dnia 4 maja 2021 r. Jak wynika z powyższych rozważań, tryb ten był słuszny, choć pojawiały się głosy, aby wobec pojawiających się zdań odrębnych oraz doniosłości tego głosowania, głosować ze swoistą „nadwyżką" w trybie z art. 90 Konstytucji. Z politologicznego punktu widzenia byłoby to korzystniejsze, żeby nadać temu bardziej niepodważalną legitymację, jednak z punktu widzenia prawniczego nie byłoby to, zdaniem autora, słuszne. Oczywistym jest, że prawo jest narzędziem do odpowiedniego kreowania słuszności, do odpowiedniego

wpływania na rzeczywistość, ale posługiwanie się nim w określony sposób wyłącznie ze względów doraźnych stanowić może groźny precedens. Nietrudno sobie wyobrazić, że w przyszłości ten precedens stanowiłby punkt odniesienia, mógłby on wówczas wpływać na interpretacje tych przepisów w sposób nieprawidłowy, gdzie poczynione pewne odstępstwo z powodu chwilowych potrzeb politycznych miałoby trwały, powracający wpływ na interpretację tych przepisów w przyszłości.

Dalsze losy mechanizmu warunkowości

Mechanizm warunkowości, choć formalnie gotowy do stosowania, nie został jeszcze uruchomiony, ponadto dalej toczyły się o niego spory, choć na nieco innej płaszczyźnie. Pomimo tego, że w grudniu 2020 roku Rada porozumiała się do ostatecznego kształtu mechanizmu, to przedstawiciele Węgier i Polski wniosły skargę do TSUE o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wprowadzającego mechanizm warunkowości, wskazując m.in. na: niewłaściwy charakter podstawy prawnej rozporządzenia i brak właściwej podstawy prawnej, naruszenie art. 7 TUE w związku z art. 4 ust. 1 TUE, art. 5 ust. 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE i art. 269 TFUE czy naruszenie zasad ogólnych prawa Unii: pewności prawa i jasności przepisów prawnych (Węgry, Polska, 2021). Z drugiej strony Parlament Europejski skierował do TSUE postępowanie przeciwko Komisji, zarzucając jej zaniechanie w stosowaniu mechanizmu warunkowości, który, zdaniem Parlamentu, powinien być uruchomiony (PE, 2021). Obok tych dwóch spraw warto odnotować trzecią, czyli skierowanie wniosku o zbadanie zgodności przedmiotowego rozporządzenia z polską konstytucją. Taki wniosek skierował Minister sprawiedliwości do Trybunału Konstytucyjnego (Sobczak, 2021).

Obecnie jedna z powyższych spraw została rozstrzygnięta – skarga Węgier i Polski. 2 grudnia 2021 r. w tej sprawie wypowiedział się Rzecznik generalny TSUE, którego zdaniem należy oddalić skargę. Jest to o tyle istotne, że w znakomitej większości opinie rzecznika pokrywają się z późniejszymi orzeczeniami Trybunału (Rzecznik generalny TSUE, 2021). Zdaniem Rzecznika generalnego mechanizm warunkowości jest zgodny z prawem unijnym, ponadto, co zostało wskazane powyżej, że mechanizm ten nie stanowi bynajmniej kolejnego narzędzia do ochrony wartości Unii: *„rozporządzenie nie zmierza do ochrony państwa prawnego za pomocą mechanizmu sankcyjnego podobnego do mechanizmu art. 7 TUE, tylko ustanawia instrument warunkowości finansowej w celu ochrony*

wspomnianej wartości Unii". W podobnym tonie wypowiedział się TSUE w pełnym składzie, oddalając skargę wyrokiem z dnia 16 lutego 2022 r. (TSUE, 2022 r.).

Podsumowanie

Unia Europejska musi zmagać się od kilku co najmniej lat z wieloma kryzysami, które mogą ją nawet rozbić albo uczynić ją trwalszą na podobne kryzysy w przyszłości. Mowa oczywiście o kryzysach praworządności w niektórych Państwach Członkowskich, Brexicie, kryzysem związanym z pandemią COVID-19 czy wojną na Ukrainie. Artykuł ten miał za zadanie odnieść się do narzędzi reakcji Unii na pierwszy z tych problemów (poniekąd również na ten drugi), wobec którego cierpliwość niektórych Państw Członkowskich się skończyła i postanowiono wprowadzić nowe narzędzia obok tych, które już funkcjonowały od dawna, ale okazały się nieskuteczne. Szukanie rozwiązań na odbudowę po pandemii, poprzez np. program New Generation EU, stało się korzystnym momentem na wprowadzenie, już wcześniej postulowanych, mechanizmów opartych o krótszą drogę ich uruchamiania oraz o sankcje finansowe. Pamiętać jednak należy o tym, że zakres przedmiotowy mechanizmu warunkowości jest inny niż procedury z art. 7 TUE, chociaż może on się niekiedy okazać zbieżny.

Bibliografia:

Akty prawne

Decyzja Rady 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=PL [dostęp: 20.01.2022].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Pobrane z: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm [dostęp: 20.01.2022].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PL [dostęp: 20.01.2022].

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL [dostęp: 20.01.2022].

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 20.01.2022].

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U z 2021 poz. 305 ze zm. Pobrane z: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf [dostęp: 20.01.2022].

Wniosek komisji z 2 maja 2018 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=PL [dostęp: 31.01.2022].

Orzecznictwo i dokumenty

Rzecznik generalny TSUE. (2021). *Opinia rzecznika generalnego z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawach C-156/21 i C-157/21Węgry i Polska / Parlament i Rada.* Pobrane z: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp-210217pl.pdf [dostęp: 20.01.2022].

TSUE. (2022). *Wyrok Trybunału z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21.*

Węgry i Polska. (2021) *Skarga Węgier i Polski przeciwko Parlamentowi Europejskie-*

mu i Radzie Unii Europejskiej C-156/21 i C-157/21 Węgry i Polska / Parlament i Rada. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62021CN0156:pl:PDF [dostęp: 20.01.2022].

Literatura

Gromski, W. (2005). W: W. Kalina-Prasznic (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Taborowski, M. (2019). *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego.* Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Wojewoda K. (2020), Komisja Europejska jako strażnik traktatów. Obrona wartości Unii Europejskiej przez Komisję. *Alcumena. Pismo Interdyscyplinarne, Nr 1(1)/2020, ss. 29-52.* DOI: 10.34813/psc.1.2020.3.

Źródła internetowe

Adamski D., Barcz J., Nowak Far A., Zaleśny J. (2021) Wykład pt. „*Ratyfikacja decyzji Rady UE z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE*". Pobrane z: https://www.youtube.com/watch?v=vjwsSrii_Jo [dostęp: 26.05.2021].

Biernat S. (2020). Wykład pt. *Co nowego w Unii Europejskiej?* Wykład prof. Stanisława Biernata - seminarium CISK. Pobrane z: https://www.youtube.com/watch?v=vjwsSrii_Jo [dostęp: 26.05.2021].

Onet. (2021). Pobrane z: https://wiadomosci.onet.pl/kraj/jasna-deklaracja-solidarnej-polski-w-sprawie-planu-uruchomienia-funduszu-odbudowy/l1g9xx1 [dostęp 25.05.2021].

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego. (2021). *Oświadczenie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z dnia 29 października 2021 r*. Pobrane z: https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/parliament-files-lawsuit-against-commission-over-rule-of-law-mechanism.

Sobczak K., (23.12.2021). Ziobro: TK oceni mechanizm „pieniądze za praworządność". *Prawo.pl.* Pobrane z: https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pieniadze-za-praworzadnosc-tk-oceni-unijny-mechanizm,512524.html [dostęp: 15.02.2022].

Alcumena
Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(9)/2022

CC BY SA

DOI: 10.34813/psc.1.2022.2
www.alcumena.fundacjapsc.pl

Szczególne role dwuizbowego parlamentu i demokracji bezpośredniej w systemie politycznym Szwajcarii

Special roles of a bicameral parliament and direct democracy in the political system of Switzerland

Sebastian Przybył
ORCID: 0000-0003-1544-8441
e-mail: bastian.przybyl@student.uj.edu.pl
Uniwersytet Jagielloński

The Swiss political system is an extremely specific management model, unparalleled in practically any other country in the world. It is a unique parliamentary committee system. The only organs that directly legitimize the public are the lower and upper houses of the Swiss Parliament, known as the National Council and the Council of Cantons. Both chambers have extensive systemic powers unparalleled anywhere else in the world. There is a kind of „safety valve" in the Swiss political system. They are the citizens themselves, whose voices may challenge the decision of the representative bodies that are strong in the political system. The voice of the citizens is indispensable for the conclusion of the legislative process. However, the widespread use of forms of direct democracy also has negative repercussions.

Key words: Switzerland, political system, parliament, direct democracy.

Wprowadzenie

System polityczny Szwajcarii to niezwykle specyficzny model zarządzania, niespotykany praktycznie w żadnym innym państwie na świecie. Jest to unikatowy system parlamentarno-komitetowy. Jedynymi organami posiadającymi bezpośrednią legitymizację społeczeństwa są niższa i wyższa izba parlamentu Szwajcarii zwane kolejno Radą Narodową i Radą Kantonów. Oba organy stanowią razem Zgromadzenie Federalne – określane w niniejszym artykule dalej także jako ZF – będące jedynym reprezentantem władzy ustawodawczej w państwie (Misiaszek, Wrzalik, 2017). Należy jednak podkreślić, że Rada Narodowa wybierana jest na poziomie federalnym na czteroletnią kadencję – Rada Kantonów zaś składa się z przedstawicieli wybieranych na poziomie kantonalnym (na kanton przypada dwóch reprezentantów, z wyjątkiem pojedynczych jednostek federalnych Szwajcarii). Istotny jest także fakt, że mamy tu do czynienia z tak zwanym „symetrycznym bikameralizmem" parlamentu – to znaczy, iż w procesie legislacyjnym głos obu izb jest równie istotny, a stanowiska ich muszą być ze sobą zgodne (Czeszejko-Sochacki, 2002). Oznacza to równorzędność, o czym stanowi artykuł 148 ustęp 2 Konstytucji Szwajcarii, dający ZF najwyższą władzę w Federacji (Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, 2000).

Początki parlamentaryzmu w Szwajcarii

Parlamentaryzm pojawiał się w poszczególnych ustrojach światowych sukcesywnie wraz z rozwojem cywilizacyjnym. Nie inaczej było w Szwajcarii. Choć państwo to od początku charakteryzowała związkowość, na próżno było szukać tamże jakiegokolwiek organu władzy na szczeblu ogólnozwiązkowym. Szwajcaria bowiem od 1291 roku – kiedy powołano do życia Konfederację Szwajcarską – pozostała konglomeratem suwerennych, samostanowiących jednostek administracyjnych. Ich sojusz spowodowany był silnymi wpływami Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego i Francji w regionie. Te niejako państewka, nie chcąc podporządkowywać się woli hegemonów, stworzyły wspólny związek, aby móc skuteczniej stawiać opór dominującym podmiotom na arenie międzynarodowej. Od końca XIV wieku aż do 1848 roku – kiedy to została uchwalona pierwsza konstytucja – jedynym wspólnym organem ogólnoszwajcarskim był tak zwany *Tagsatzung*[1]. Po-

[1] Nazwa organu pochodzi od niemieckiego określenia „einen Tag setzen", czyli ustalać dzień spo-

siadał on prerogatywy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Jego posiedzenia trwały od trzech do czterech tygodni i zrzeszały przedstawicieli poszczególnych kantonów (wraz ze wzrostem liczby kantonów w składzie Konfederacji, liczba przedstawicieli naturalnie wzrastała). Niemniej, co warto podkreślić, podporządkowywanie się decyzjom tegoż organu było silnie skorelowane z wolą poszczególnych kantonów – te z kolei nie zawsze były skore ku wypełnianiu zaleceń centralnych (Kölz, 2001). Nie zmienia to jednak faktu, że te cykliczne zgromadzenia przedstawicieli kantonów miały wyraźny wpływ na proces decyzyjny w Konfederacji.

Momentem zwrotnym w historii ustroju Szwajcarii był rok 1798, kiedy to wraz ze wzrostem nastrojów liberalnych i wybuchem powstania w kantonie Vaud, doszło do francuskiej interwencji wojskowej. W jej konsekwencji powstała pronapoleńska Republika Helwecka, w której funkcjonowała narzucona przez Cesarza Francuzów konstytucja (Encyklopedia PWN, 2021). W czasach Republiki rolę egzekutywy pełnił tak zwany Dyrektoriat Wykonawczy. Złożony był z pięciu członków, wybieranych przez dwie izby parlamentu. Organ ten miał silne prerogatywy, bowiem zarządzał siłami zbrojnymi, prowadził negocjacje w sprawie umów międzynarodowych z zagranicznymi podmiotami, mianował urzędników państwowych i powoływał najważniejszych ministrów, którym podlegały najważniejsze sektory państwa – to jest bezpieczeństwo, sprawy zagraniczne, sprawy wewnętrzne, finanse oraz nauka. Dyrektoriat obsadzał także prefektów w kantonach (przedstawicieli władzy centralnej w jednostkach administracyjnych). Tak dominująca pozycja centralnej władzy wykonawczej była spowodowana próbą zachowania przez Napoleona silnych wpływów na politykę szwajcarską (Aleksandrowicz, 2016).

Naturalna dla tradycji porządku szwajcarskiego społeczeństwa decentralizacja wymusiła jednak w 1803 roku reformę ustrojową. Powrócono do formuły konfederacji kantonów oraz wzmocniono pozycję *Tagsatzung*. Jego rola była jednak istotniejsza od tej sprzed 1798 roku, ponieważ ustanawiane tam decyzje musiały być wykonywane przez kantony (Aleksandrowicz, 2016).

Po upadku Napoleona o przyszłości Szwajcarii zdecydowano podczas Kongresu Wiedeńskiego w 1815 roku. To właśnie wówczas ustanowiono wieczystą neutralność państwa oraz zdecydowano o uchwaleniu nowej konstytucji, zwanej Paktem Związkowym. Nowa ustawa zasadnicza przywracała jeszcze silniejszą niż w 1803 roku decentralizację. Państwo *de facto* stało się na powrót Konfederacją

tkania. Źródło: Schweizerisches Idiotikon, Tom VII, poz. 1564, artykuł „*Tag-Satz*" i poz. 1598–1601, artykuł „*Tag-Satzung*", https://digital.idiotikon.ch/idtkn/id7.htm#!page/71597/mode/1up .

suwerennych kantonów, w której władza centralna była marginalna. Wprawdzie pozostawiono *Tagsatzung* oraz powołano tak zwaną Kancelarię Federalną, jednak kantony wprowadzały decyzje tychże organów fakultatywnie.

Krótko przed burzliwym okresem europejskiej Wiosny Ludów, w Szwajcarii wybuchła religijna wojna domowa między protestantami a katolikami. W związku z przegraną tych drugich, a więc środowisk bardziej konserwatywnych, o dalszych losach państwa decydowali radykałowie, w interesie których było zdemokratyzowanie Konfederacji. Niedługo po ustaniu walk w 1848 roku uchwalono nową konstytucję. Dawała ona obywatelom szereg praw i wolności w tym między innymi wolność prasy, wolność wyznania czy swobodę wyboru miejsca zamieszkania. To właśnie wtedy zdecydowano o ustanowieniu trzech języków narodowych: niemieckiego, francuskiego i włoskiego. Oficjalną nazwą państwa wciąż pozostała (co trwa do dziś) Konfederacja Szwajcarska, niemniej z ustrojowego punktu widzenia utworzono państwo federacyjne. Ustawa zasadnicza była reformowana od tego czasu dwukrotnie – w 1874 oraz w 1999 roku, niemniej zasady ustrojowe ustanowione w 1848 roku stanowią bazę dla obecnej formy zarządzania państwem, które od tamtego czasu praktycznie nie zostały zmienione.

Parlamentaryzm w Szwajcarii obecnie

Celem podkreślenia istoty roli parlamentu w dzisiejszym szwajcarskim systemie politycznym, należy przytoczyć niektóre z kompetencji władzy ustawodawczej, które wyróżniają się na tle swoich odpowiedników w innych państwach. Dzielą się one na wspólne kompetencje wyborcze i sądownicze. Do istotnych funkcji należą między innymi: wybór członków Rady Federalnej (czyli rządu) Szwajcarii raz na cztery lata; coroczne wybieranie spośród Rady Federalnej prezydenta i wiceprezydenta; wybór sędziów i zastępców sądów federalnych na sześcioletnią kadencję; wybór głównodowodzącego szwajcarską armią (jedynie w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa – ostatnio w 1939 roku); prawo łaski (tożsame zwykle z głową państwa w innych systemach politycznych, na przykład w Polsce, na mocy artykułu 139 Konstytucji RP z 1997 roku), rozwiązywanie sporów kompetencyjnych w ramach systemu; oraz rozpatrywanie skarg na określone akty Rady Federalnej lub Sądu Najwyższego (Krzywińska, 2014).

Wskazanie jedynie powyższych kompetencji parlamentu szwajcarskiego dowodzi, że jest on najwyższym organem władzy państwowej. Powołuje on wiele istotnych z perspektywy Federacji organów, zaś sam rząd czyni niejako komitetem wykonaw-

czym woli parlamentu, na co uwagę zwraca również szeroka odpowiedzialność Rady Federalnej przed władzą ustawodawczą Szwajcarii. Wybierany przez ZF prezydent federalny stoi na czele rządu i nie ma możliwości – w przeciwieństwie do głów państw w innych systemach – skrócenia kadencji parlamentu, co dodatkowo wzmacnia pozycje władzy ustawodawczej w wewnętrznym układzie sił ustrojowych w Konfederacji. Możliwość skrócenia kadencji parlamentu posiada jedynie społeczeństwo na mocy głosowania ludowego, w przypadku gdy zdecyduje się ono na zmianę obowiązującej konstytucji, a obie izby się z tym nie zgodzą (Misiaszek, Wrzalik, 2017).

Warto również podkreślić, iż do szczególnej funkcji władzy ustawodawczej w Szwajcarii należy także regulacja relacji między kantonami a Federacją, udzielanie zgody na zmianę oraz gwarancji trwania konstytucji kantonalnych, a także wyrażanie aprobaty na jakiekolwiek umowy kantonów między sobą i z podmiotami zagranicznymi (Czeszejko-Sochacki, 2002).

Parlament posiada także szerokie kompetencje o charakterze kontrolnym. Wraz z początkiem kadencji na jego agendę rząd zobowiązany jest przedłożyć wytyczne swojej polityki, z których na koniec kadencji zobligowany jest się rozliczyć – to jest poddać pod kontrolę, czy złożone przez rząd deklaracje programowe zostały właściwie zrealizowane. Adekwatnie dzieje się także z planem finansowym Rady Federalnej. Zarówno rząd, jak i Trybunał Federalny Szwajcarii zobowiązane są złożyć parlamentowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności. Oryginalna na tle innych systemów politycznych jest także koncepcja tak zwanej „godziny pytań", podczas której deputowani mogą składać swoje zapytania i wątpliwości w kierunku rządu, który ma obowiązek na nie odpowiedzieć. „Godzina pytań" otwiera drugi i trzeci tydzień każdej sesji (Krzywińska, 2014), które odbywają się planowo raz na kwartał. Sesje trwają zwykle od 3 do 4 tygodni – istnieje także możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej (Krzywińska, 2014). Ma to swoje osadzenie w historii, bowiem tyle trwały tradycyjnie posiedzenia historycznego zgromadzenia *Tagsatzung*.

Tak szerokie kompetencje parlamentu w systemie politycznym Szwajcarii budzą kontrowersje dotyczące trójpodziału władzy. Rada Narodowa oraz Rada Kantonalna mają konstytucyjną gwarancję, zapewniającą status najwyższej władzy w strukturach państwa, a także stanowią wprawdzie jedyne organy na poziomie Federacji, których źródła upatrywać można bezpośrednio wśród obywateli. Umiejscowienie i dominacja parlamentu w ustrojowej układance sprawiają, że żaden z pozostałych elementów władzy państwowej, nie posiada formalnej drogi kontroli nad legislatywą.

Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii, jako element ograniczający władzę ustawodawczą

W szwajcarskim systemie politycznym istnieje swoisty „wentyl bezpieczeństwa". Są nim sami obywatele, których głos może zakwestionować decyzję silnych ustrojowo organów przedstawicielskich. Głos obywateli jest bowiem niezbędny do zwieńczenia procesu legislacyjnego (Misiaszek, Wrzalik, 2017), odpowiadając polskiemu podpisowi Prezydenta RP pod ustawą. Instytucja demokracji bezpośredniej w ustroju Konfederacji jest jednym z jej najbardziej charakterystycznych elementów. Ma to swoje historyczne zakorzenienie – jeszcze w średniowieczu wiele decyzji podejmowano w ramach tak zwanych *Landesgemeinde* (Szerszeń, Szczęśniak, 2016). Było to – w niektórych kantonach wciąż jest – zebranie obywateli kantonu, którzy gromadząc się w jednym miejscu, wspólnie decydowali o najważniejszych dla lokalnej społeczności sprawach (Marczewska-Rytko, 2001). W istocie nazwa *Landesgemeinde* oznacza właśnie „wspólnotę krajową".

Tradycyjne formy demokracji bezpośredniej zostały zachowane na mocy konstytucji z 1848 roku i były stale wzmacniane przy każdej nowelizacji.. Rozwiązania referendalne wykorzystywane są w Szwajcarii na szeroką skalę zarówno na poziomie lokalnym (gminy), regionalnym (kantony) i federalnym (państwo). Naturalnie dziś z powodów logistycznych nie mają one formy klasycznej *Landesgemeinde*[2], niemniej możemy wyróżnić takie formy, jak: inicjatywa ludowa, czy też referenda obowiązkowe i nieobowiązkowe (Misiaszek, Wrzalik, 2017).

W związku z faktem, że w szwajcarskim systemie politycznym nie istnieje *de facto* organ głowy państwa, decyzje podejmowane przez – posiadający niezwykle szerokie kompetencje – parlament, muszą zostać zaakceptowane przez społeczeństwo na drodze ogólnokrajowego głosowania. Tutaj jawi się szczególnie istotna forma referendum obligatoryjnego (czy też obowiązkowego), które dotyczy zmiany ustawy zasadniczej, przystępowania i występowania z organizacji międzynarodowych oraz pilnych ustaw federalnych, których okres obowiązywania przekracza rok. Obywatele Szwajcarii mogą także sami domagać się rewizji lub zmiany konstytucji na drodze inicjatywy ludowej. Na jej mocy sto tysięcy uprawnionych do głosowania może wystąpić z wnioskiem o całkowitą bądź częściową zmianę konstytucji. Warto jednak podkreślić, że inicjatywa ludowa ma tylko moc konstytucyjną, w związku z czym nie ma możliwości złożenia w jej drodze projektu ustawy zwykłej (Misiaszek, Wrzalik, 2017).

[2] Pozostały jedynie w małych społecznościach, głównie w górskich, konserwatywnych kantonach Szwajcarii.

Wyzwania demokracji bezpośredniej w Szwajcarii – przykłady

Powszechne stosowanie form demokracji bezpośredniej jako swoistego „wentylu bezpieczeństwa" wobec szerokich kompetencji legislatywy ma też jednak swoje negatywne reperkusje. Jednym z podstawowych wyzwań jest opieszałość procesu decyzyjnego, a także ryzyko rozprzestrzeniania się szkodliwych dla demokracji populizmów.

Pierwsze wyzwanie, z jakim spotyka się stosowanie form demokracji bezpośredniej w praktyce jest opieszałość procesu decyzyjnego. Niezwykle wyrazistym przykładem jest sprawa praw wyborczych w Konfederacji Szwajcarskiej, które na poziomie federalnym zostały wprowadzone dopiero w 1971 roku, co nie wiązało się jednak z wprowadzeniem ich na terenie wszystkich kantonów (Musiał-Karg, 2012).

Prawa wyborcze przyzwano kobietom już w XIX wieku. Pionierem w tej kwestii była Nowa Zelandia, która umożliwiła im współdecydowanie już w 1893 roku, zaś w pozostałych państwach europejskich do 1945 roku (w Polsce przykładowo w 1918 roku). Choć pierwszy raz sprawa praw wyborczych kobiet została poruszona w Szwajcarii już w XIX wieku i kontynuowano ją także później, to realne działania podjęto dopiero w 1958 roku. Wówczas parlament federalny wyraził aprobatę tejże idei. Na mocy poparcia władzy państwowej dnia 1 lutego 1959 roku przeprowadzono referendum federalne (uczestniczyć w nim mogli oczywiście jedynie mężczyźni). Dorośli Szwajcarzy zdecydowali wówczas, że nie są gotowi pozwolić kobietom współuczestniczyć w kształtowaniu otaczającej ich rzeczywistości. Przy frekwencji 66,72% - 33,1% Szwajcarów było za, 66,9% było przeciw (Bundeskanzlei, 1959). Mimo ogólnokrajowego sprzeciwu, niektóre bardziej liberalne kantony zdecydowały wprowadzić nowelizację samodzielnie. Ponad 10 lat później ponowiono federalne referendum, zaś jego wyniki stanowiły przeciwieństwo poprzednich. Na mocy głosowania z 7 lutego 1971 roku, przy frekwencji 57,72%, 65,7% Szwajcarów opowiedziało się za wprowadzeniem praw wyborczych dla kobiet, 34,3% przeciw (Bundeskanzlei, 1971). Nie oznaczało to jednak umożliwienia głosowania kobietom we wszystkich kantonach. Choć większość z regionów wprowadziła nowe prawo w przeciągu roku, dwa kantony pozostały odporne na nowelizację przepisów aż do roku 1989 i 1990 (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, 2021).

Dostrzeżono, że przyczyną opieszałości we wprowadzeniu praw wyborczych dla kobiet był właśnie system demokracji bezpośredniej. Wymóg stosowania przez władze federalne zapytania do obywateli w postaci referendum wydłużył proces nowelizacji prawa wyborczego o 12 lat, zaś w niektórych przypadkach aż o 31 lat. Władze federalne były gotowe na zmianę regulacji już pod koniec lat 50. XX wieku, jednak nad wyraz konser-

watywne społeczeństwo uniemożliwiło nowelizację przepisów. Sprawia to, że instrumenty demokracji bezpośredniej bywają uciążliwe i powolne, nie tylko dla parlamentu czy rządu, lecz także dla tak naturalnej i niezbędnej w systemie demokratycznym nowelizacji prawa (Musiał-Karg, 2012).

Kolejnym przykładem zagrożeń płynących z form demokracji bezpośredniej jest referendum „Stop minaretom" z 29 listopada 2009 roku. Projekt zakładał zakaz budowania na terenie Szwajcarii muzułmańskich obiektów sakralnych z ich charakterystycznymi wieżami, zwanymi minaretami Prawodawstwo szwajcarskie, dające obywatelom szerokie wolności, nie hamuje możliwości poddawania pod głosowanie projektów o charakterze populistycznym. Choć sondaże przedreferendalne wskazywały na fiasko tegoż projektu, okazało się, iż przy frekwencji 53,4%, 57,5% Szwajcarów poparło „Stop minaretom", zaś 42,5% zagłosowało za jego odrzuceniem (Branecki, 2011). Za wprowadzeniem nowego prawa stały m.in. następujące argumenty: minarety stanowią symbol absolutnego islamskiego pragnienia władzy; minarety mogą zagrozić pokojowi religijnemu w Szwajcarii; wiele meczetów nie posiada minaretów, np. Al-Aksa w Jerozolimie; siła islamu jest słabością chrześcijaństwa – to islam jest wrogi chrześcijaństwu (Branecki, 2011). Retoryka przedstawiania przez zwolenników projektu stanowi wyrazisty przykład opartej na stereotypach, emocjach i postprawdach populistycznej narracji nasyconej ksenofobicznym strachem przed obcym i nieznanym. „Stop minaretom" był szeroko komentowany zarówno w kraju, jak i za granicą – przeciwko opowiedzieli się między innymi: rząd i parlament Szwajcarii, środowiska muzułmańskie, Organizacja Narodów Zjednoczonych, a nawet Stolica Apostolska (Branecki, 2011). Nad Szwajcarią zawisło widmo osłabienia pozycji międzynarodowej państwa; realna szansa na pogorszenie relacji z państwami, w których dominuje islam; a także podważenie wizerunku Szwajcarii jako „perły demokracji".

Na mocy form demokracji bezpośredniej obywatele szwajcarscy zadecydowali, że należy wprowadzić zakaz budowy minaretów w państwie. Zajmując odmienne od elit władzy i założeń praw człowieka stanowisko, narazili państwo na podważenie pozycji na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie

System polityczny Szwajcarii oparty jest na wielowiekowej tradycji i poszanowaniu prawa. Trwałość ustroju Konfederacji dorównuje wiekiem najtrwalszym, wciąż funkcjonującym systemom na świecie, takim jak Stany Zjednoczone Ameryki czy

Wielka Brytania. Zastosowane w nim rozwiązania różnią się jednak diametralnie o tych zagwarantowanych w innych państwach o charakterze demokratycznym. Dowodzi tego chociażby jedyny na świecie system parlamentarno-komitetowy Szwajcarii, a także tamtejsza, szczególna pozycja legislatywy. Można zatem stwierdzić, że dwuizbowy parlament odgrywa kluczową i dominującą rolę w systemie politycznym Szwajcarii, lecz elementy tak zwanej demokracji referendalnej sprawiają, iż w rzeczywistości władza pochodzi zarówno od suwerena, jak i *de facto* się na nim kończy.

Nie można jednak zapominać, że system demokracji referendalnej niesie za sobą pewne reperkusje. Na podstawie powyższych przykładów można zaobserwować, że instrumenty demokracji bezpośredniej to także istotne wady, powodujące spowolnienie procesu decyzyjnego, czy skostnienie systemu prawnego. Paradoksalnie poddawanie pod głosowanie kwestii powszechnie kontrowersyjnych (co na pierwszy rzut oka rysuje się jako przejaw demokracji w jej najczystszej formie) wiąże się z niebezpiecznym ryzykiem wprowadzania szkodliwego z perspektywy idei demokratycznych prawa ogólnokrajowego, które może narazić państwo na negatywne konsekwencje na arenie międzynarodowej. Niemniej praktyka szwajcarska dowodzi, że są to przypadki pojedyncze i nie stanowią one reguły w funkcjonowaniu państwa. Dzięki powyższym rozwiązaniom ustrojowym Konfederacja Szwajcarska to stabilny i niepowtarzalny system z niemalże dwuwiekową tradycją.

Bibliografia:

Aleksandrowicz, M. (2016). Władza wykonawcza w Szwajcarii. Perspektywa historyczna i współczesność. *Białostockie Studia Prawnicze, z. 20/B, ss. 225-233*.

Branecki, T. (2011). Szwajcarskie referendum „Stop minaretom" - podstawa prawna, wynik i skutki. *Athenaeum. Polskie studia politologiczne, nr 32/2011, ss. 174-188.*

Bundeskanzlei. (1959). *Volksabstimmung vom 01.02.1959.* Bern.

Bundeskanzlei. (1971). *Volksabstimmung vom 07.02.1971.* Bern.

Czeszejko-Sochacki, Z. (2002). *System konstytucyjny Szwajcarii.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. (2021). *Frauen Macht Geschichte 1848–2000. Der lange Weg zum Stimm- und Wahlrecht für Frauen, Eidgenössische Kommission für Frauenfrage.* Bern.

Encyklopedia PWN. (2021). Szwajcaria. Historia. Pobrano z: https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Szwajcaria-Historia;4575439.html [dostęp: 31.03.2021].

Kölz, A. (2001). Geschichtliche Grundlagen. W: D. Thürer, J. F. Aubert, J. P. Müller (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse* (ss. 111-127). Zürich: Schulthess Verlag.

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej. (2000). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Krzywińska, K. (2014). Parlament Federalny. W: T. Branecki, M. Gołoś, K. Krzywińska (red.), *Konfederacja Szwajcarii* (ss. 71-113). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Marczewska-Rytko, M. (2001). Szwajcarski system demokracji bezpośredniej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, vol. VIII, sectio K. Politologia 8, ss. 129-139.*

Misiaszek, M. i Wrzalik, M. (2017). Kształt systemu politycznego Konfederacji Szwajcarskiej. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, nr 7, ss. 135-149*

Musiał-Karg, M. (2012). Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 4(4), ss. 113-131.* DOI: https://doi.org/10.14746/ssp.2012.4.06

Szerszeń, K., Szczęśniak, K. (2016). Zgromadzenia Ludowe w Konfederacji Szwajcarskiej. W: O Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.) *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce* (ss. 41-52). Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Alcumena
Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(9)/2022

CC BY SA

DOI: 10.34813/psc.1.2022.3
www.alcumena.fundacjapsc.pl

Recenzja

Anna Wojciuk, *Hanna Scheiber (red.)*, Stosunki Międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych. Tom 2: Współczesne oblicza dziedziny - po 1989 roku (International Relations. The Anthology of Written Sources. Volume 2: The Modern Discipline After 1989), *Wydawnictwa UW, Warszawa 2022, ss. 722.*

Niemalże od początków istnienia stosunków międzynarodowych jako osobnej, samodzielnej dziedziny naukowej, polscy uczeni brali aktywny udział w funkcjonowaniu rozmaitych gremiów i towarzystw naukowych zajmujących się właśnie badaniem tych grup zagadnień, które dziś znamy pod zbiorczą nazwą stosunków lub studiów międzynarodowych. Wymienić w tym miejscu należy zwłaszcza polskich specjalistów w zakresie prawa międzynarodowego, takich jak Antoni Deryng, Ludwik Ehrlich, Wacław Komarnicki czy Bohdan Winiarski, ale także historiozofa Feliksa Konecznego wraz z proponowaną przez niego oryginalną teorią cywilizacji.

Dynamiczny rozwój dziedziny w Polsce lat 20. i 30. XX w. został zahamowany przez wybuch II wojny światowej, a następnie znalezienie się w sowieckiej strefie wpływów. Pierwsze lata nowej rzeczywistości polityczno-społecznej nie były równoznaczne z absolutnym oderwaniem polskich stosunków międzynarodowych od społeczności światowej (w 1947 r. wydany został *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych* L. Ehrlicha, zaś w latach późniejszych kilka jego książek dotyczących prawa międzynarodowego; także badacze polscy na uchodźstwie pozostawali aktywni), to z biegiem lat coraz bardziej

zauważalne stawały się publikacje nacechowane w mniejszym lub większym stopniu ideologicznie i wpisujące się w określony klucz polityczny preferowany przez komunistyczne władze. Choć więc okres PRL można pod względem literatury (także tej naukowej) oraz jej dostępności można traktować ambiwalentnie – z jednej strony setki wydawanych publikacji autorów rodzimych, a także przekładów z autorów obcych, z drugiej zaś publikacje gloryfikujące panujący system oraz wszechobecna w państwie autorytarnym cenzura – faktem pozostaje, że dostępność publikacji autorów zachodnich pozostawała co najmniej ograniczona. Stawiało to kolejne pokolenia polskich badaczy oraz studentów niejako poza głównym nurtem dyskusji i debat, które naznaczyły współczesne stosunki międzynarodowe[1].

Powyższa sytuacja zmieniła się wraz z zakończeniem zimnej wojny oraz stopniowym włączaniem się Polski w szeroko rozumiane struktury świata zachodniego. Nie inaczej było w przypadku nauki o stosunkach międzynarodowych, która wreszcie w pełni mogła otworzyć się na kilkunasto-, a wręcz kilkudziesięcioletni dorobek badaczy europejskich, a zwłaszcza amerykańskich. Jednakże, pomimo otwarcia, a także wzmożonych kontaktów z badaczami z całego świata, pewnego rodzaju problemem pozostała dostępność przekładów na język polski wielu tekstów, w tym także klasycznych już i przełomowych artykułów z renomowanych czasopism naukowych. Problem ten pozostaje aktualny także współcześnie, lecz istniejąca w tłumaczeniach luka jest stopniowo wypełniana.

Jednym z takich wypełnień jest drugi tom *Stosunków międzynarodowych. Antologii tekstów źródłowych* w redakcji Anny Wojciuk oraz Hanny Schreiber, wydany nakładem Wydawnictw Uniwersytetu Warszawskiego w 2022 r. Ta licząca ponad 720 stron pozycja zawiera łącznie 40 przekładów tekstów wydanych po 1989 r., dokonanych przez 39 polskich badaczy reprezentujących prawie 20 różnych ośrodków naukowych. Warto przy tym nadmienić, że wyselekcjonowane starannie teksty zostały przetłumaczone na język polski po raz pierwszy – czytelnicy mają więc do czynienia z książką, która nie jest prostym przedrukiem z innych publikacji, lecz realną nowością i dziełem wieloletniej pracy tłumaczy i redaktorek.

[1] W tym miejscu wypada podkreślić, że autor celowo stosuje pewną generalizację. Wiadomym jest, że przynależność Polski do bloku państw skupionych wokół ZSRR nie była równoznaczna z kompletnym odcięciem od świata zachodniego. Także w czasie istnienia PRL polscy badacze i studenci byli w stanie zapoznawać się z dorobkiem badaczy zachodnich oraz mieli możliwości wyjazdów np. stypendialnych na uczelnie zachodnioeuropejskie oraz amerykańskie. Celem zastosowanej generalizacji jest więc przedstawienie ówczesnych braków w powszechności i dostępności tekstów zachodnich oraz ich tłumaczeń na język polski.

Tematycznie antologia obejmuje nurty i podejścia, które charakteryzują współczesne stosunki międzynarodowe w zakresie teoretycznym, normatywnym i metodologicznym, a więc m.in. w zakresie teorii realizmu strukturalnego (John J. Mearsheimer, *Fałszywa obietnica instytucji międzynarodowych* w przekładzie Jana Sadkiewicza, ss. 201-220), realizmu neoklasycznego (Gideon Rose, *Realizm neoklasyczny a teorie polityki zagranicznej* w przekładzie Dominiki Szymańskiej, ss. 330-347), neoliberalizmu (Andrew Moravcsik, *Traktując preferencje poważnie: liberalna teoria polityki międzynarodowej* w przekładzie Jerzego Ciechańskiego, ss. 251-264) czy konstruktywizmu (Alexander Wendt, *Anarchia jest tym, za co mają ją państwa: społeczne konstruowanie polityki opartej na sile* w przekładzie Alicji Curanović, ss. 66-84).

Ciekawymi zdaniem autora tłumaczeniami są również teksty odnoszące się do nowszych i być może mniej przez to obecnych w głównym nurcie koncepcji badawczych. Na wyróżnienie zasługują tu więc przekłady poświęcone np. feminizmowi (Cynthia Enloe, *Banany, plaże i bazy* w przekładzie Aleksandry Jarczewskiej, ss. 21-37 – tekst ten stanowi symboliczne otwarcie całej antologii; J. Ann Tickner, *Jaki jest twój program badawczy? Kilka feministycznych odpowiedzi na pytania o metodologię stosunków międzynarodowych* w przekładzie Katarzyny Cholewińskiej, ss. 425-444) i niezachodniemu postrzeganiu stosunków międzynarodowych (Amitav Acharya, Barry Buzan, *Dlaczego nie ma niezachodnich teorii stosunków międzynarodowych? Wprowadzenie* w przekładzie Jakuba Olchowskiego, ss. 529-544; Yan Xuetong, *Chińskie wartości versus liberalizm: która z ideologii ukształtuje między narodowy porządek normatywny?* w przekładzie Dominika Mierzejewskiego, ss. 678-692). Na wyróżnienie zasługują również przekłady tłumaczeń tekstów poświęconych zagadnieniom bezpieczeństwa (Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Bezpieczeństwo. Nowa rama analizy* w przekładzie Łukasza Fijałkowskiego, ss. 312-329; Peter J. Katzenstein, *Kultura bezpieczeństwa narodowego* w przekładzie Joanny Kulskiej, ss. 235-250) oraz *Nierównomierny i kombinowany rozwój: międzynarodowość w teorii i historii* Justina Rosenberga (ss. 651-665, przekład Mateusz Smolaga), który skupia się na samym pojęciu międzynarodowości w stosunkach międzynarodowych.

Wraz z pierwszym tomem – *Stosunki międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych. Tom 1: Korzenie dyscypliny – do 1989 roku* – wydanym w 2018 r. także nakładem Wydawnictw Uniwersytetu Warszawskiego, omawiana publikacja stanowi nieoceniony z nauko-

wego punktu widzenia dyptyk, na który składają się kluczowe dla rozwoju stosunków międzynarodowych teksty. Dwutomowa antologia znajdzie zastosowanie zarówno w warsztacie badawczym, ale również – a być może przede wszystkim – dydaktycznym, stanowiąc znaczącą pomoc i ułatwienie w kształceniu studentów oraz zapoznawaniu ich z kluczowymi dla dziedziny tekstami, co z kolei może się przełożyć na dalszy jej rozwój, tym razem już z polskim wkładem. Wreszcie omawiana pozycja stanowić może ciekawy sposób na popularyzowanie wiedzy o stosunkach międzynarodowych i źródło informacji dla osób, które nie są w żadnym stopniu związane zawodowo z dyscypliną, a które chciałyby zrozumieć otaczającą je rzeczywistość międzynarodową, lecz nie miały wcześniej takiej możliwości czy to ze względu na mnogość istniejących artykułów, czy to na utrudniony do nich dostęp, czy też ze względu na istniejącą barierę językową – *Stosunki międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych* dla takich czytelników również może stanowić ciekawą i wartą uwagi lekturę.

Keywords: IR, source text, anthology.

Tomasz Dranicki
ORCID: 0000-0001-6459-7967
Uniwersytet Warszawski
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych