



EUROKONWERSATORIA

5. konwersatorium
koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

11 grudnia 2019 r.
j.rozycka@schuman.pl

11 grudnia konwersatorium odbyło się w siedzibie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej i Biura Parlamentu Europejskiego, a naszymi ekspertami byli Filip Skawiński, analityk polityczny w Przedstawicielstwie Komisji, oraz Piotr Wolski, attaché prasowy Biura Parlamentu. Spotkanie dotyczyło nowego rozdania w unijnych instytucjach.

Czy zmiana na czołowych unijnych stanowiskach to tylko zmiana osób u władzy, czy także realne zmiany polityczne, zmiany priorytetów? Piotr Wolski zaczął od stwierdzenia, że wszystko jest efektem decyzji obywateli przy okazji wyborów. Parlament Europejski decyduje o obsadzie Komisji - powołuje jej przewodniczącego i całą Komisję. Przewodniczący Rady Europejskiej to bardziej skutek wyborów w krajach członkowskich, ale istnieje też pewna synchronizacja między wyborami krajowymi i europejskimi. Trzeba więc podkreślić, że zmiany w sterów Unii są pośrednim lub bezpośrednim skutkiem demokratycznych wyborów Europejczyków.

Przypomniał, że przed wyborami europejskimi mówiono, że politycznie dużo się w Unii Europejskiej zmieni, że będzie więcej eurosceptyków. Co prawda Parlament faktycznie jest bardziej zróżnicowany - socjaldemokraci i chadecy nie mają już większości, ale przewaga partii proeuropejskich jest taka sama jak w poprzedniej kadencji, jeśli nie większa. Bo te grupy, które najbardziej zyskały (liberałowie z Odnówmy Europę i Zieloni) też są proeuropejscy.

Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (EKR, w którym zasiada PIS) spadli na 6. pozycję, jeżeli chodzi o liczebność grupy politycznej. Platforma Obywatelska również ma mniej posłów w mniej licznej grupie Europejskiej Partii Ludowej. W efekcie, o ile w poprzedniej kadencji Polacy byli drugą co wielkości delegacją narodową pod względem liczby przewodniczących różnych organów Parlamentu, teraz jest z tym gorzej. A po brexicie w Parlamencie będą kolejne zmiany - odejdą brytyjscy posłowie z EKR i Brytyjczycy z innych grup otwarcie eurosceptycznych.

Filip Skawiński stwierdził, że dla niego ważne jest, że ze względu na inny skład Parlamentu Europejskiego, Komisja będzie pracować w innych warunkach. Do tej pory od czasu pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiej w 1979 roku większość mieli albo chadecy, albo socjaliści, albo istniała wielka koalicja złożona z tych dwóch, proeuropejskich grup. Teraz nie udało się zbudować większości w oparciu tylko o te dwie partie, potrzeba głosów liberałów. Zieloni są co prawda 4. co do wielkości grupą polityczną lecz nie są niezbędni do stworzenia większości. Praktyka jest jednak taka (w przeciwieństwie do praktyki w państwach członkowskich), że Komisja nigdy nie ma pewności, czy posłowie poprą jej pomysły. Co głosowanie jest nowa układanka - kto nie poprze, a kto poprze i na jakich warunkach. Piotr Wolski dodał, że Parlament krytycznie ocenia to, co dostaje z Komisji, nie akceptuje tego automatycznie. To też jest przejaw demokracji.

Analityk Komisji powiedział, że może w Polsce nie było tak tego widać, ale w Europie głównym tematem kampanii wyborczej przed wyborami europejskimi był kryzys klimatyczny i co z nim zrobić. Wszystkie partie się „zazieleniły”. Więc Komisja też będzie zielona i zielony będzie budżet. Komisja zapowiedziała szereg propozycji nazywanych Nowym Zielonym Ładem, który dotyczy nie tylko ograniczania emisji CO2, ale szerszej ochrony środowiska. Nadrzędnym celem jest to, aby do 2050 roku Europa było kontynentem neutralnym klimatycznie, to znaczy emisji gazów cieplarnianych ma być tyle, ile jest w stanie zneutralizować roślinność. Komisja proponuje zebranie z różnych źródeł 100 mld euro na działania potrzebne do takiej transformacji gospodarki.

Piotr Wolski zauważył, że proces wybierania Komisji Europejskiej wcale nie poszedł sprawnie. Pamiętajmy, że już w trakcie kampanii wyborczej partie wybierały kandydatów na przewodniczących Komisji Europejskiej (kandydatów wiodących - *Spitzenkandidaten*). 5 lat temu ten mechanizm zadziałał - Jean-Claude Juncker, kandydat zwycięskich chadeków, został

przewodniczącym Komisji. Tym razem tak się nie stało. Zresztą w traktacie ten mechanizm nie jest w ogóle zapisany. Jednak Parlament Europejski z rezerwą potraktował nowego kandydata – Ursulę von der Leyen, dlatego że to Parlament wymyślił kandydatów wiodących, co miało zapewnić więcej demokracji.

Proces tworzenia Komisji opóźnił się – Komisja powinna przejąć obowiązki 1 listopada, a stało się to 1 grudnia. M.in. dlatego że Parlament odrzucił 3 kandydatów na komisarzy np. z Francji.

W przypadku Komisji Parlament najpierw powołuje przewodniczącego, który następnie kompletuje swoją ekipę. Kandydaci na komisarzy są przesłuchiwanymi przez komisje parlamentarne, ale Parlament zatwierdza ostatecznie Komisję jako całość. Nie może wybrać, że tego komisarza akceptuje, a innego nie. Ale może dać przewodniczącemu Komisji do zrozumienia, że jeśli jakieś osoby zasiądą w Komisji, to Parlament takiej Komisji nie poprze. Więc na tym etapie każdy przewodniczący Komisji mający instynkt samozachowawczy będzie się próbował porozumieć z Parlamentem.

Zdaniem Filipa Skawińskiego proces powstawania Komisji był bardzo trudny, bo odrzucono aż 3 kandydatów na komisarzy. Odrzucono kandydatów chadeków, socjalistów i liberałów, z różnych powodów. Dodatkowo w Rumunii był kryzys – upadł rząd i nie było komu zgłosić nowego kandydata. Opóźnienie mogło być zresztą jeszcze większe – do tej pory nie ma brytyjskiego komisarza. Zjednoczone Królestwo nie zgłosiło swojego kandydata na komisarza, mimo że miało taki obowiązek.

Co prawda Rada zezwoliła na powołanie Komisji w niepełnym składzie, a Komisja ma analizy prawne mówiące, że może działać bez Brytyjczyka, ale kiedyś komuś może przyjść do głowy zaskarżenie tej sytuacji do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. A wtedy nie wiadomo, jaki będzie wyrok. Powołanie Komisji bez jednego komisarza było jednak najprostszym rozwiązaniem.

Innym rozwiązaniem było zmniejszenie składu Komisji (na co traktat zezwala), ale to okazało się trudniejsze, niż się wydawało. Można też było czekać z powołaniem Komisji. Złożono zresztą skargę na Zjednoczone Królestwo do TSUE za niewywiązanie się z obowiązków traktatowych. Lecz, jeśli wcześniej kraj wyjdzie z Unii, nie zostanie za to ukarany. Zgłoszenie brytyjskiego komisarza przed brytyjskimi wyborami 12 grudnia 2019 roku mogłoby kosztować Borisa Johnsona kilka punktów procentowych i utratę większości.

Skład Komisji jest urozmaicony, jeśli chodzi o nurty polityczne – jest zielony komisarz z Litwy, jest przedstawiciel EKR (przedstawiciel PiS), a oprócz tego są chadecy, socjaliści i liberałowie.

Jak to się stało, że w nowym rozdaniu żadne stanowisko nie przypadło osobie z naszego regionu? Piotr Wolski wyjaśnił, że w przypadku Parlamentu o tym, kto obejmie najważniejsze stanowiska, decydują dwa czynniki – jak silna jest dana grupa polityczna i jak silne są osoby w tej grupie. Dla Polski sytuacja w tej kadencji okazała się mniej szczęśliwa niż poprzednio.

Zdaniem Filipa Skawińskiego przez spór o praworządność pozycja Polski w Unii bardzo się obniżyła. Z powodu problemów z praworządnością Polak był niewybieralny na wysokie unijne stanowisko, ale mógł zostać wybrany Słowak czy Chorwat. Aby mieć stanowiska, trzeba zawierać koalicje, a w naszym regionie niezbędnym partnerem takiej koalicji jest Polska (z racji swojej wielkości). Następnie taki sojusz może się porozumieć przykładowo z Niemcami i krajami skandynawskim, co przełamie opór reszty krajów Unii. W ten sposób można było np. przeforsować kandydaturę Jerzego Buzka na przewodniczącego Parlamentu Europejskiego albo Donalda Tuska na szefa Rady Europejskiej.

Zastrzegając, że nie mówi w imieniu Komisji Europejskiej, dodał, że tym razem głównym celem negocjacyjnym Polski było niedopuszczenie, by szefem Komisji został Frans Timmermans. Co prawda socjaliści nie wygrali wyborów, ale wiodący kandydat zwycięskich chadeków Manfred Weber nie zdobył akceptacji przywódców unijnych państw i szukano innych kandydatów. Timmermans był zaś wiodącym kandydatem socjalistów, więc w przypadku sojuszu trzech największych sił – chadeków, socjalistów i liberałów – miał duże szanse na posadę szefa Komisji. Rządy Polski i kilku innych państw z naszego regionu, ale nie tylko (Włosi też byli przeciw ze swoich powodów) włożyły dużo trudu, by utracić kandydaturę Timmermansa. Ostatecznie został on najważniejszym wiceprzewodniczącym odpowiadającym za Europejski Zielony Ład.

Jako potencjalna przewodnicząca Komisji była brana pod uwagę liberałka Margrethe Vestager (też wiodąca kandydatka), ale liberałowie zajęli w Parlamencie Europejskim dopiero trzecie miejsce. Stwierdzono, że szefem Komisji powinna być

jednak osoba z chadecji. Przez chwilę swoje szanse miała była prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė, ale nie zyskała poparcia. Poważnie rozważana była jeszcze kandydatura Kristaliny Georgiewej z Bułgarii, ale to także nie jest najmocniejszy kraj. I nie udało się.

Według Piotra Wolskiego przesadzamy sądząc, że Unia Polska chce ukarać Polskę. Pokazuje to historia polskiego kandydata na komisarza Janusza Wojciechowskiego. Po pierwszym, średnio udanym przesłuchaniu zorganizowano drugie i został zaakceptowany. Błędem może być zakładanie, że będą karać wszystkich z Polski albo nikogo.

Analitik Komisji wyraził zdziwienie, że Wojciechowski nie został przez posłów przepytany na okoliczność praworządności, bo jako komisarz powinien się utożsamiać z wartościami Unii. Piotr Wolski odpowiedział, że w trakcie przesłuchania padło jedno pytanie nie wprost dotyczące praworządności. Ale wybór pytań był przywilejem europosłów.

Czy kobietom udało się przebić szklany sufit w unijnych instytucjach? Czy płeć ma jeszcze znaczenie przy powoływaniu na unijne stanowiska? Piotr Wolski przypomniał, że w 1979 roku, kiedy odbyły się pierwsze powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego, kobiety stanowiły 16% posłów. Teraz jest to nieco ponad 40%.

Filip Skawiński dodał, że kandydatce von der Leyen, niespodziewanej kandydatce z drugiej linii, pewnie pomogło to, że jest kobietą. A ona idąc za ciosem prosiła, żeby państwa członkowskie zgłaszały jej dwoje kandydatów na komisarzy – kobietę i mężczyznę (prawie żaden kraj tak nie zrobił, bo miał upatrzoną jedną osobę). Jednak nieformalnie, zgłaszając na komisarza kobietę, państwo mogło liczyć na lepszą tekę. Ostatecznie w Komisji panuje względna równowaga płci komisarzy. Nowa przewodnicząca chciałaby również, żeby do końca jej kadencji kobiety zajmowały przynajmniej połowę stanowisk menadżerskich w Komisji.

Jak są wyłaniany kandydaci na komisarzy? Analitik Komisji powiedział, że decyduje państwo członkowskie i nikt się w to za bardzo nie wtrąca (poza skrajnymi przypadkami). Piotr Wolski zastrzegł, że rząd wskazuje, ale musi brać pod uwagę szansę tego kandydata na jego zaakceptowanie przez Parlament. Janusz Wojciechowski dużo czasu spędził w Parlamencie Europejskim, był znany wielu posłom. Zajmował się np. legislacją dotyczącą dobrostanu zwierząt. Więc pod tym względem wysunięcie jego kandydatury było taktycznie przemyślane.

Filip Skawiński dodał, że najpierw państwa sygnalizują, jaki resort je interesuje. Przy czym, są pewne obszary, które cieszą się większym zainteresowaniem np. energia, sprawy gospodarcze. A potem rozpoczynają się prawdziwe rozmowy, układanka. Osoba zgłaszana na komisarza powinna się już znać na tematyce, która została zarezerwowana dla danego kraju. Stąd nie rozumie on sytuacji z prof. Krzysztofem Szczerskim, który był pierwszym polskim kandydatem na komisarza i który zrezygnował mówiąc, że nie zna się na rolnictwie. Podobno Polska od miesięcy zainteresowana była właśnie tym resortem.

Kandydaci do Komisji mają również czas na przygotowanie się do przesłuchania w Parlamencie, w co zaangażowani są pracownicy Komisji Europejskiej. Piotr Wolski uzupełnił, że najpierw Parlament przygotowuje pytania na piśmie i wysyła je kandydatowi. I on też odpowiada na piśmie. To ciekawe, bo często pytania przygotowują doradcy posłów, a odpowiadają na nie doradcy kandydata. Bezpośrednie spotkanie następuje dopiero podczas przesłuchań ustnych w Parlamencie. To pokazuje jak duża jest rola osób, które wspierają osoby znane nam z telewizji. Przygotowanie konkretnej decyzji wymaga zaangażowania wielu ludzi. Unijna legislacja jest często wynikiem złożonego procesu.

Uczestnik zapytał, czy w przyszłości Trybunał Unii Europejskiej może stwierdzić, że w związku z brakiem brytyjskiego komisarza wszystkie decyzje Komisji są nieprawidłowe? Filip Skawiński przyznał, że nieoficjalnie jest takie ryzyko. Chociaż Komisja ma ekspertyzy, że wina leży po stronie Zjednoczonego Królestwa. Ktoś jednak może kiedyś złożyć do Trybunału skargę na decyzję Komisji podjętą w czasie, kiedy państw UE było 28, a w Komisji reprezentowanych było 27. Wtedy Trybunał się wypowie. Istnieje niewielkie ryzyko, że Trybunał wyda zaskakujący, legalistyczny wyrok, uznając, że Komisja była nieprawidłowo obsadzona. Zapewne, gdyby się okazało, że Brytyjczycy nie wychodzą z końcem stycznia 2020 roku, to Komisja zrobiłaby więcej, żeby się zabezpieczyć, bo do końca stycznia tych decyzji nie będzie jeszcze wiele. Np. podjęłaby starania, by formalnie zmniejszyć liczbę komisarzy.

Bo teoretycznie traktat mówi, że Komisja liczy 2/3 państw członkowskich, chyba że Rada jednomyślnie ustali inaczej. Na razie skład nie jest okrojony, gdyż Irlandia obawiała się utraty swojego komisarza i to był jeden z powodów, dla którego

traktat lizboński został za pierwszym razem odrzucony przez Irlandczyków w referendum. Stąd ustalono w deklaracji załączonej do traktatu, że na razie stosowana będzie zasada 1 kraj 1 komisarz.

Rada może ustalić, że będzie 27 komisarzy, ale teoretycznie po Zjednoczonym Królestwie komisarza nie powinien mieć jakiś inny kraj. Żeby nie otwierać puszkę Pandory, na razie nie skorzystano z tego przepisu.

Czy Komisja może zadać pytanie prawne w tej sprawie do Trybunału? Wydaje się, że może, ale na wydanie opinii przez Trybunał czeka się zwykle parę miesięcy, a w tym czasie Komisja nie mogłaby normalnie działać.

Niepewny status Komisji otwiera furtkę do zaskarżania decyzji Komisji do Trybunału Sprawiedliwości. Państwa nie mogą się jednak od ich wykonywania uchylać, bo obowiązuje domniemanie legalności.

Piotr Wolski dodał, że Komisja podejmuje mnóstwo decyzji, część w interesie danego państwa, a część nie. Ale podważając legalność Komisji, państwo podważyłoby także decyzje dla siebie korzystne. Może dlatego państwa jakoś się do tego nie spieszą.

Jakie są wyzwania stojące przed unijnymi instytucjami? Zdaniem attaché prasowego cały czas nierozwiązanym problemem jest brexit. Choć w poprzedniej kadencji Parlament nie zasypywał gruszek w popiele i przygotowywał się na wypadek brexitu bez umowy. Brexit wpływa na wieloletnie perspektywy finansowe - 7-letnie ramy budżetowe. Dopóki te ogólne ramy nie zostaną ustalone, nie można rozpocząć nowych programów finansowanych z unijnego budżetu, bo nie wiadomo, czy są pieniądze, na co są pieniądze i na jakich zasadach będą rozdzielane. W przypadku poprzednich wieloletnich perspektyw doszło do rocznego opóźnienia w dystrybucji pieniędzy z unijnych funduszy i wygląda na to, że i tym razem może do tego dojść. Kolejny wieloletni budżet będzie zupełnie inny od poprzedniego, znikną pieniądze, które wpłacała Wielka Brytania.

Czymś czego media nie doceniają, jest, jego zdaniem, rozpoczęcie w Unii dyskusji o nowym unijnym traktacie. Natomiast wyzwaniem, o którym w tej chwili bardzo dużo się mówi, jest polityka klimatyczna.

Filip Skawiński wyjaśnił, że Komisja ma 6 priorytetów, a kwestie budżetowe zapisane są w priorytecie *Economy that works for people*. Ciekawym priorytetem jest Europa na miarę ery cyfrowej. Chodzi o zbudowanie wspólnego rynku cyfrowego, żeby firmy działające w internecie nie uciekały z Europy w obliczu różnych przeszkód utrudniających im działanie (np. różnic w podatkach w poszczególnych państwach). W tym priorytecie mieści się również upowszechnienie internetu 5G. Umożliwi to szybszy transfer danych. Tak szybki internet pozwala podłączyć do internetu gigantyczną liczbę urządzeń, co spowoduje duże zmiany w gospodarce. Internet 5G powinien działać w całej Unii na tej samej częstotliwości, jednak w przypadku Polski najlepsze pasmo jest wykorzystywane przez armię Rosji i Białorusi do celów wojskowych i gdyby ta częstotliwość miała obowiązywać dla internetu 5G, na 1/3 naszego terytorium byłyby zakłócenia. Polska nie będzie w stanie sama rozwiązać tego problemu, choć Unia też nie ma w tej chwili najlepszych relacji z Rosją.

Jeden ze słuchaczy zadał pytanie o Europę dwóch prędkości. Analityk Przedstawicielstwa Komisji zwrócił uwagę, że 2-3 lata temu dużo się o tym mówiło w mediach, pytanie dlaczego teraz już nie. Co prawda strefa euro będzie miała własny instrument finansowy, ale będzie on częścią budżetu Unii. A i polski minister spraw europejskich Konrad Szymański stwierdził, że w sumie służy on sensownym rzeczom i ma odpowiednik w funduszach dla krajów spoza strefy.

Piotr Wolski zauważył z kolei, że są to pewne procesy i mimo że obecnie może się wydawać, że nie jest to coś groźnego, to nie wiadomo, dokąd nas ta droga zaprowadzi. Na razie nie ma w tym wykluczania kogokolwiek. Raczej ci, którzy nie chcą uczestniczyć w danych politykach, sami mówią, że nie są zainteresowani.

Filip Skawiński przypomniał, że w poprzedniej kadencji Komisja Europejska przedstawiła białą księgę, w której zawarła 5 scenariuszy rozwoju Unii, w tym Europę dwóch prędkości. Następnie odbyła się wokół tego dyskusja i Komisja Europejska pod koniec kadencji zaproponowała 6. scenariusz - ponieważ są państwa, które chcą się integrować wolniej, to my ich nie wyrzucamy, tylko zachęcamy, żeby doganiali tych, którzy integrują się szybciej. Np. stwarzamy zachęty do szybszego dostosowania się do wymogów niezbędnych do przyjęcia euro.

Przy okazji dyskusji o nowym traktacie, kiedy państwa będą wykladać karty na stół, może się okazać, że będzie dużo więcej opt-outów, czyli wyłączeń z różnych aspektów prawa UE.

Kolejne pytanie z sali dotyczyło hegemonii Francji i Niemiec. Attaché prasowy wskazał, że sama Unia Europejska jest ogranicznikiem dla hegemonii Niemiec. A Francuzi, choć się nie palą do utrzymywania sankcji przeciwko Rosji, jednak je utrzymują. Gdyby nie Unia, Francja mogłaby kształtować swoją politykę dużo swobodniej. Zastanówmy się, w jaki sposób tak duże kraje prowadziłyby politykę poza Unią, bo do takiej sytuacji należałoby porównywać ich pozycję w UE.

Filip Skawiński zauważył natomiast, że Francja i Niemcy nie dogadują się najlepiej ostatnimi czasy. Niemcy mają swoje wewnętrzne problemy, kanclerz Merkel szykuje się do politycznej emerytury, koalicja trzeszczy w szwach. Francja tradycyjnie ma problem z przeprowadzeniem reform. Prezydent Macron ma wewnętrzne problemy gospodarcze, ale kompensuje sobie to aktywnością w polityce zagranicznej. Obecnie więc ich współpraca wygląda tak, że Francja trochę rozrabia, a Niemcy muszą gasić pożary. Francusko-niemiecki tandem dziś tak naprawdę nie działa. Niemcy chcą integracji w innych aspektach niż chcieliby tego Francuzi.

Co do wspomnianej przez studenta akcesji Albanii i Macedonii Północnej do Unii, rozpoczęcie negocjacji w tej sprawie zostało zawetowane przez Francję. Społeczeństwo francuskie nie zrozumiało, dlaczego rozszerzenie w 2004 roku było korzystne. Panuje nastawienie, że mamy dość swoich problemów, żeby jeszcze przyjmować do Unii inne kraje ze swoimi problemami. Niech najpierw poukładają swoje sprawy. Tylko, że wizja członkostwa bardzo motywuje do porządkowania swojego kraju, co widzieliśmy na polskim przykładzie. Kiedy nie ma takiej zachęty, istnieje obawa, czy takie niestabilne kraje utrzymają właściwy kurs. Turcja tak długo stała w przedpokoju, aż stała się państwem, który w ogóle nie nadaje się na członka Unii, bo nie utożsamia się z jej wartościami.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską
w ramach Programu *Europa dla Obywateli*.



Komisja
Europejska

Eurokonwersatoria objęte są honorowym patronatem
Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.