

## Niespodziana kariera artykułu 122

Nie trzeba prawnika, by dostrzec, że wszystko tutaj jest prawniczą blagą, która służyć ma tylko jednemu: umożliwieniu Unii obejścia prawa weta, które jak dotąd było świętą zasadą obowiązującą przy decyzjach z dziedziny polityki zagranicznej.

Szesnaście lat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego wiadomo już, że wywarł on zaskakująco odmienny skutek od tego, czego się po nim spodziewano, a często także obawiano w ówczesnym czasie. Czytając traktat w tamtej epoce, jakże odległej od politycznego klimatu dzisiejszej Europy, trudno było nie obawiać się, iż jego postanowienia, zwłaszcza te odnoszące się do zwierzchnictwa Rady Europejskiej i systemu podejmowania decyzji, popchną ustrój Unii w stronę faktycznego „koncertu mocarstw”. A stratni będą na tym nie tylko unijni „średniacy”, w rodzaju Polski czy Hiszpanii, ale również wspólnotowa Komisja Europejska, dość często w tamtych latach wchodząca na kurs kolizyjny z narodowymi interesami Berlina, czy Paryża, choćby w takich kluczowych materiach, jak jednolity rynek, albo swoboda usług. Nie, nie... ówczesne obawy nie okazały się bezpodstawne, co mogliśmy obserwować, niczym w laboratorium, na przykładzie widowiskowego fiaska batalii Europy Środkowej w obronie ideału wspólnego rynku, a przeciw rozjuszonemu Macronowi, który postanowił przepędzić lepszą i tańszą konkurencję firm z naszego regionu, m.in. z unijnego rynku transportowego. Paradoksalnie jednak owej rosnącej po Lizbonie przewadze mocarstw wcale nie towarzyszył zmierzch wpływów Komisji Europejskiej, czego należałoby oczekiwać,

zakładając, iż tak czy owak, tocząca się w Unii rywalizacja o władzę między instytucjami „międzypaństwowymi” i „wspólnotowymi” na końcu musi okazać się grą o sumie zero. Otóż po szesnastu latach wiadomo już z pewnością, że nie musi. I jest to polityczny fenomen o trudnej do przecenienia doniosłości.

To jakimi sposobami Komisja dochrapała się w tym czasie władzy rządu europejskiego *de facto* (choć nie *de iure*, ale jakież to ma znaczenie w polityce?), i to na dodatek z silną pozycją „premiera”, majoryzującego wedle własnego widzimisię wpływy „ministrów” (zwanych komisarzami), jest bodaj najciekawszą przygodą instytucjonalną Unii w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Więc aż dziw bierze, że nie napisano dotąd na ten temat – na ile sięga moja wiedza – żadnego wnikliwego studium polityczno-ustrojowego (nawiasem mówiąc, ostatnio pojawił się cząstkowy szkic tego rodzaju studium w raporcie thatcherowskiej sieci *New Direction*, autorstwa Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego). Ale na użytek tego tekstu interesuje mnie tylko jeden *casus* w owej przygodzie, a mianowicie zdumiewająca kariera artykułu 258 drugiego unijnego traktatu, który stopniowo, krok po kroku, wykładany był tak rozszerzająco, że w końcu stał się – co tu dużo mówić – całkiem efektywnym narzędziem władczego nadzoru Komisji nad rządami państw członkowskich. Ów niewinnie wyglądający przepis kompetencyjny, który w ogóle nie pojawił się w trakcie niezliczonych sporów toczonych przy narodzinach traktatu lizbońskiego, daje prawo Komisji, aby w razie „uchybień” wobec postanowień traktatów mogła wysłać „uzasadnioną opinię” zainteresowanemu państwu, a w razie sporu wnieść sprawę do luksemburskiego trybunału. Tego rodzaju przepisy, wskazujące tryb arbitrażowy na wypadek sporu co do treści i znaczenia podjętych zobowiązań, są zwyczajową normą prawa traktatów, ale artykuł 258 jest bez wątpienia pierwszym przypadkiem, gdy taka „arbitrażowa” norma zbudowała potęgę instytucji, roszczącej

sobie dziś prawo do ręcznego zarządzania sprawami na kontynencie, w tym efektywnego szantażowania niewygodnych rządów, a nawet ich obalania. Wszystkie na poły groteskowe, a na poły ponure doświadczenia Polski z Komisją z czasu ostatniej dekady miały przecież swoje źródło w owym na pozór niewinnym artykule 258, tyle że odpowiednio rozszerzająco interpretowanym. W unijnej praktyce stał się on fundamentalnym przepisem ustrojowym, choć pozostał schowany gdzieś tam w straszliwym gąszczu szczegółowych regulacji drugiego traktatu.

### **Przeczytaj także: Legalność jako broń – felieton Jana Rokity**

Przypominam tę przygodę ustroju Unii, bo właśnie ujawnił się drugi, tak samo schowany i tak samo niewinnie wyglądający kandydat do kariery równej, a może i większej niżli kariera artykułu 258. Tym razem traktatowa bomba, o której było cicho przez lat szesnaście, zidentyfikowana została pod numerkiem artykułu 122 tegoż samego drugiego traktatu. I co ważne, rzecz nie dotyczy Komisji, czy w ogóle instytucji wspólnotowych Unii, ale międzyrządowej Rady. To zresztą potwierdza przypuszczenie, iż metoda wykładni traktatu lizbońskiego *extra legem*, a czasem nawet wprost *contra legem*, może być równolegle używana w praktyce, w zależności od doraźnych politycznych potrzeb, do poszerzania uprawnień bądź to wspólnotowych, bądź to międzyrządowych instytucji unijnych. Czyli – ujmując to jednym słowem – do centralizacji Unii. A jedynym kryterium jest tu w istocie pragmatyzm, który – dziś tego już się nie da ukryć – stał się nigdzie nie zapisaną, ale panującą i respektowaną w Unii ideologią prawniczą. O artykule 122 w ostatnim czasie jest głośno, gdyż *deus ex machina* użyto go w skądinąd zbożnym celu zapobieżenia rychłemu zwrotowi rosyjskiemu bankowi centralnemu przeszło dwustu miliardów euro, jakie jeszcze przed wojną zdeponował on w europejskich funduszach

zarządzających. Tymczasem ów cichutki i ukryty w gąszczu artykuł dotyczy solidarności pomiędzy państwami członkowskimi i mówi o tym, iż w razie gdyby w jakimś kraju pojawiły się poważne kłopoty gospodarcze, a zwłaszcza „trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty”, to w interesie owego kraju Rada może podjąć bliżej niesprecyzowane kroki solidarnościowe. Przeczytałem to, co napisano teraz w uzasadnieniu decyzji Coreperu (bo nawet nie Rady), przy powołaniu artykułu 122, jako podstawy prawnej, i muszę wyznać, że długo i szczerze śmiałem się sam do siebie z blagierki przedłożonej tam argumentacji.

Oto i ona, w streszczeniu: Wojna na wschodzie miała zły wpływ na gospodarkę całej Unii. (Miała, to fakt, choć nie napisano, że miała dlatego, iż Unia sama narobiła sobie kłopotów, obkładając sankcjami handel z Moskwą, no i wydała sporo pieniędzy na wsparcie Ukrainy; skądinąd zresztą, jedno i drugie było ze wszech miar słuszne, choć nie da się ukryć, że wynikało ze świadomej polityki Brukseli i większości europejskich rządów). No a skoro Unia ma kłopoty gospodarcze, to „stosownym środkiem” (jak eufemistycznie mówi artykuł 122) będzie w tym przypadku trwałe zajęcie kont rosyjskiego banku centralnego, gdyż – jak należałoby wnioskować – taki krok będzie aktem solidarności wewnątrzunijnej i uratuje kraje dotknięte „brakami w zaopatrzeniu”. No tak, tylko że zajęcie aktywów moskiewskich nie ma przecież na celu poprawy sytuacji gospodarczej Europy, ale utrudnienie Moskwie dalszego prowadzenia wojny z Ukrainą, zaś w żadnym państwie unijnym nie ma dziś „kryzysu w zaopatrzeniu” (a jeśli w ogóle był, to na początku wojny, głównie w Niemczech). I na dodatek solidarność wobec poszkodowanego państwa, o której mowa w artykule 122, występuje tu, i owszem, w jakiejś pośredniej postaci, tyle że wobec kraju pozaunijnego, jakim jest Ukraina, a o czymś takim artykułowi 122 nawet się przyśnić nie miało prawa. *Summa summarum* – nie trzeba

prawnika, by dostrzec, że wszystko tutaj jest prawniczą błądą, która służyć ma tylko jednemu: umożliwieniu Unii obejścia prawa weta, które jak dotąd było świętą zasadą obowiązującą przy decyzjach z dziedziny polityki zagranicznej.

I tu właśnie tkwi szkopuł, który – przyznaję to szczerze – narobił mi mętliku w głowie. No bo tak: wedle mojej aksjologii politycznej unijny centralizm jest złem; co więcej złem, które od jakiegoś czasu podżera fundamenty europejskiego uniwersalizmu, a w praktyce służy albo narzucaniu skrajnej pseudo-postępowej ideologii, albo marginalizowaniu rządów, które się w Brukseli nie podobają. Bez zahamowania owych centralistycznych uroszczeń, antagonizujących względem Unii wschodzące prawicowe formacje, albo i niemal całe narody, bliski mi ideowo europejski uniwersalizm przegra, Unia się w końcu rozpadnie, a rasowe, socjalne i nacjonalistyczne nienawiści doprowadzą nasz europejski świat do ruiny. To tylko kwestia czasu. Co więcej, wyszukiwanie przez świetnie opłacanych brukselskich prawników kolejnych „schowanych” przepisów traktatowych, po to, by tworzyć wokół nich dziwaczne wykładnie oparte o iluzoryczne „podobieństwo” bądź „analogię” do przepisów rzeczywiście figurujących w traktatach – jest nie tylko godnym pożałowania gwałtem na traktatach, ale służy również złej sprawie – brukselskiej obsesji centralizacji. Ta zabawa unijnych prawników, z radością przyjmowana przez polityków, z natury rzeczy chcących osiągać swoje cele obok prawa, albo i poza prawem, lecz potrzebujących do tego jakiegoś prawniczego alibi, jest niczym sławetne „optymalizacje podatkowe” wielkiego biznesu, z którymi europejskie rządy (oczywiście poza rajami podatkowymi) walczą, jako przejawami „mafii podatkowej”. Aż do tego miejsca wszystko to trzyma się logiki, skąd zatem mój mętlik w głowie? Ano stąd, że jak pewnie u większości normalnych ludzi, zalety dobrego ustroju i uczciwego legalizmu mają i dla mnie

swoje granice. A oddanie Moskwie dwustu miliardów, właśnie teraz, gdy nie ma gwarancji, iż Ukraina na skutek wojny nie popadnie w bankructwo, byłoby – nie mam tu wątpliwości – polityczną zbrodnią, która niemal z pewnością zostałaby za jakiś czas popełniona, gdyby nie ów blagierski sposób użycia artykułu 122. Ostatnio stało się bowiem jasne, że szansa na jednomyślne przedłużanie „zamrożenia” moskiewskich kwot co pół roku, zgodnie z traktatowym prawem weta obowiązującym w unijnej polityce zagranicznej, przestała w Europie istnieć. Czy zatem w takich okolicznościach bezczelna (z legalnego punktu widzenia), szkodliwa (z perspektywy ewolucji ustroju Unii) i blagierska (pod względem pseudo-logicznych wygibasów) kariera na nowo zinterpretowanego artykułu 122 powinna nas mimo wszystko cieszyć, czy raczej pogrążyć jeszcze mocniej w euro-rozpaczy? Ze wstydem przyznaję, że sam na swój użytek myślowy – niestety – nie umiem tego rozstrzygnąć. A może ktoś z PT Czytelników „Teologii” pomógłby mi wydostać się z dokuczliwego mętliku, w jaki przez Unię popadł mój polityczny rozsądek?

*Jan Rokita*

*fot. Alex Kuhn / ArtService / Forum*

**Przeczytaj również: „Z podbieszczadzkiej wsi” – felietony Jana Rokity w Teologii Politycznej**