

Artur Staszczyk*

**WIZJA UNII EUROPEJSKIEJ
W KONCEPCJACH PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI
W ŚWIELE TEORII MIĘDZYRZĄDOWYCH
I PONADNARODOWYCH**

**THE VISION OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONCEPTS
OF THE LAW AND JUSTICE PARTY IN THE LIGHT OF THE
INTERGOVERNMENTAL AND SUPRANATIONAL THEORIES**

Abstract

The paper explores the issue of the application of selected theories of European integration (intergovernmental and supranational) to explain the position of the Polish Justice Law and Justice party with regard to the functioning and future of the EU. The party, led by Jarosław Kaczyński, is a political formation which is actively engaged in the debate on the shape of the EU, pertaining to both its theoretical and practical policies. The ongoing debate has taken the form of battle between neo-functionalism and state-centric intergovernmental approach. The author believes that the main theory that explains the Law and Justice party's approach to European issues is inter-governmentalism which aligns well with the concept of "Europe of Motherlands" adopted by the party. It proclaims the primacy of nation state and its interests in the process of European integration. This is tantamount to refuting the view that the EU can develop only in accordance with the neo-functionalism's spill-over logic which will eventually lead to the formation of a European federation.

Key words: European Union, vision, integration theories, political party

Wprowadzenie

Proces integracji europejskiej, którego Polska jest aktywnym uczestnikiem od 2004 r., ma istotny wpływ na funkcjonowanie krajowych partii politycznych w wielu wymiarach, w tym programowym. Partie polityczne działające w państwach członkowskich UE, będące podmiotami krajowego systemu partyjnego, podlegają, jak wiele instytucji działających w ra-

* Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, ul. Sikorki 7/2, 71-221 Szczecin, e-mail: artstaszczyk@op.pl

mach ponadnarodowego systemu politycznego UE, zjawisku określanemu mianem europeizacji. Proces ten wpływa na strukturę organizacyjną partii, hierarchię wewnątrzpartyjną, styl i formę rywalizacji międzypartyjnej, charakter i przebieg kampanii wyborczej, a przede wszystkim na program, deklaracje i stanowiska ugrupowań, w których koniecznością staje się odwoływanie do kwestii europejskiej. Istotnym elementem procesu europeizacji partii politycznych jest ich przynależność do ponadnarodowych struktur partyjnych, czyli transnarodowych federacji partii politycznych określanych mianem europartii oraz grup (frakcji) politycznych działających w Parlamencie Europejskim. Transnarodowe federacje partii politycznych to zrzeszenia krajowych partii politycznych reprezentujących zbliżony profil ideologiczno-programowy. Bazą ich tworzenia są frakcje polityczne działające w PE, które są organizacjami zrzeszającymi w ramach określonej rodziny ideologicznej przedstawicieli partii reprezentowanych w PE (Kozera 2011: 382–383). Proces europeizacji odnosi się również do polskich partii politycznych i zachodzi przede wszystkim na poziomie programowym. Jest to szczególnie widoczne w przypadku partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), która od samego początku swojego istnienia kwestiom funkcjonowania i przyszłości UE poświęca najwięcej uwagi w swoich dokumentach programowych spośród wszystkich znaczących partii politycznych w Polsce. Jako formacja polityczna PiS funkcjonuje na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Ugrupowanie to jest członkiem transnarodowej federacji partii politycznych, jaką jest Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Ponadto delegacja PiS do PE licząca 19 eurodeputowanych jest członkiem grupy politycznej Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy. Grupa ta liczy obecnie 70 eurodeputowanych pochodzących z 15 krajów europejskich i jest trzecią siłą polityczną w PE (Grupa EKR w Parlamencie Europejskim). Z racji posiadania dużej delegacji w PE, a przede wszystkim bycia partią rządzącą, PiS ma obecnie instrumenty pozwalające proporcjonalnie do siły i znaczenia Polski wpływać na kształt procesu integracji europejskiej. Dlatego celem artykułu jest przedstawienie partyjnej wizji projektu europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką powinna odgrywać Polska w realizacji tego projektu. Zamierzeniem autora jest weryfikacja hipotezy badawczej zakładającej, że PiS jako partia polityczna, której źródłem identyfikacji ideologicznej jest konserwatywna wizja silnego państwa, w kwestii integracji europejskiej zajmuje stanowisko wybitnie państwowocentryczne zgodne z teorią międzyrządowości i w dyskusji o przyszłym kształcie UE odrzuca podejście ponadnarodowe dominujące w takich teoriach, jak federalizm i neofunkcjonalizm. W celu weryfikacji tej hipotezy dokonano analizy ilościowej treści dokumentów programowych PiS. Zaletą analizy tych dokumentów jest to, że odwołują się one bezpośrednio do oficjalnego

stanowiska partii i zawierają treści, które dane ugrupowanie chce przekazać potencjalnym wyborcom. Metoda analizy ilościowej pozwala wyartykułować stanowisko partii wobec kierunków rozwoju integracji europejskiej i ukazać ich wpływ na ewolucję programową partii (Pacześniak 2013: 25–26). Należy podkreślić, że w przypadku PiS dokonanie ilościowej analizy treści programowych tej partii w kontekście problematyki europejskiej jest szczególnie uzasadnione dużą ilością miejsca, którą ta problematyka zajmuje w programach wyborczych, jak i istnieniem odrębnych dokumentów programowych poświęconych tylko sprawom europejskim. Ponadto, stosując kryterium jakościowe, dokonano oceny skuteczności implementacji założeń programowych PiS do realizowanej przez partię polityki europejskiej.

Ogólna charakterystyka partii Prawo i Sprawiedliwość

Prawo i Sprawiedliwość (PiS) jest partią polityczną powołaną do życia przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. Partia ta powstała na fali popularności uzyskanej przez Lecha Kaczyńskiego w trakcie pełnienia przez niego funkcji ministra sprawiedliwości w rządzie Akcji Wyborczej „Solidarność”. Lech Kaczyński został pierwszym prezesem partii, którą to funkcję sprawował do 2003 r., by następnie do 2006 r. pełnić stanowisko honorowego prezesa ugrupowania. Od 2003 r. do chwili obecnej funkcję prezesa partii sprawuje Jarosław Kaczyński (Nasza grupa – Partia. Prawo i Sprawiedliwość). Już w pierwszym swoim starcie w wyborach do Sejmu i Senatu PiS uzyskało status ugrupowania parlamentarnego zyskującego na znaczeniu politycznym z każdym kolejnym rokiem swojej aktywności. Dla rozwoju pozycji politycznej PiS kluczowe znaczenie miało przededefiniowanie w 2005 r. głównej osi rywalizacji politycznej. Należy podkreślić, że przez pierwszych kilkanaście lat transformacji ustrojowej w Polsce podział społeczno-polityczny charakteryzował się specyficzną dwubiegowością. Polegała ona na istnieniu dwóch biegunów politycznych (postkomunistycznego i postsolidarnościowego), determinujących kształt polskiej sceny politycznej (Wojtasik 2011: 66–67). Natomiast w 2005 r. w miejsce podziału postkomunistyczno-postsolidarnościowego ogłoszono rywalizację między „Polską liberalną”, której politycznym przedstawicielem stała się Platforma Obywatelska (PO), a „Polską solidarną” reprezentowaną przez PiS. Oznaczało to, że podział bazujący głównie na odniesieniach do przeszłości przestał determinować strukturę rywalizacji politycznej w Polsce (Antoszewski 2011: 83). Skutkowało to uaktywnieniem się procesu zaniku znaczenia postkomunistycznej lewicy na polskiej scenie politycznej, co ostatecznie potwierdziły wybory parlamentarne z 2015 r.,

w wyniku których formacja ta nie przekroczyła progu wyborczego i znalazła się poza parlamentem. Natomiast podwójne zwycięstwo wyborcze PiS w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. rozpoczęło proces dominacji w polskiej polityce dwóch partii, tj. PiS i PO, wywodzących się z szeroko definiowanego obozu postsolidarnościowego. Dwa bieguny: postkomunistyczny i postsolidarnościowy zostały zastąpione duopolem PiS – PO. Od przyspieszonych wyborów parlamentarnych w 2007 r. przez osiem lat dominującym elementem tego duopolu była PO, która razem z PSL sprawowała rządy w Polsce. Przełom dający władzę PiS nastąpił w 2015 r. Najpierw kandydat partii Andrzej Duda wygrał wybory prezydenckie, a następnie PiS odniosło zwycięstwo w wyborach parlamentarnych, uzyskując ok. 38% głosów poparcia, co zapewniło temu ugrupowaniu po raz pierwszy w historii politycznej III RP samodzielne rządy bez konieczności zawierania porozumień koalicyjnych. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy nowa konfiguracja polityczna powstała w wyniku elekcji w 2015 r. przeddefiniuje główną oś rywalizacji politycznej w Polsce. Uwzględniając kryterium programowe, PiS klasyfikowane jest jako partia prawicowa kojarzona przede wszystkim z konserwatyzmem społecznym. Spośród wartości i postulatów odnoszących się do organizacji ładu społecznego PiS szczególnie eksponuje rolę religii, moralności, tradycji, wartości narodowych, rodziny, ładu i porządku publicznego, a także armii jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Oznacza to, że na płaszczyźnie kulturowej (aksjologicznej) i politycznej (postulat silnej władzy wykonawczej) PiS jest partią prawicową o obliczu konserwatywnym. Natomiast biorąc pod uwagę płaszczyznę społeczno-ekonomiczną, to takie wyznaczniki prawicowości, jak: ortodoksja rynkowa, niskie podatki, ograniczenie roli państwa w gospodarce, ograniczenie polityki socjalnej państwa nie znajdują uznania w założeniach programowych partii (por. Wojtasik 2011: 38–42). Dlatego słuszne wydaje się twierdzenie, że PiS ze względu na odwoływanie się do idei solidaryzmu społecznego, państwa socjalnego stosującego mechanizmy interwencjonizmu w sferę stosunków ekonomicznych mieści się w nurcie umiarkowanie socjalnego konserwatyzmu (Kowalczyk 2011: 217).

Pomiędzy federacją a konfederacją. Teoretyczne aspekty sporu o kształt Unii Europejskiej

Analiza dokumentów programowych PiS w kontekście problematyki europejskiej pozwala przyjąć hipotezę, że stanowisko PiS wobec obecnego i przyszłego kształtu UE wpisuje się w teoretyczny spór toczony

między zwolennikami międzyrządowości i ponadnarodowości w procesie integracji europejskiej. Już od zarania tego procesu na popularności zyskiwała wizja włoskiego federalisty Altiero Spinello, który za podstawowy warunek stabilności powojennego europejskiego ładu uznał ustanowienie Stanów Zjednoczonych Europy (Cini 2007: 32). Jego zdaniem, państwa narodowe nie były w stanie zagwarantować politycznego i gospodarczego bezpieczeństwa, dlatego utraciły pozycje jedynych reprezentantów społeczeństwa, gdyż umożliwiły rozwój faszyzmu i doprowadziły do wybuchu II wojny światowej. Z tego powodu UE powinna zostać utworzona bezpośrednio przez obywateli, a wybrane w bezpośrednich wyborach Zgromadzenie Konstytucyjne powinno przyjąć konstytucję europejską, zatwierdzoną następnie w referendum. Również Jean Monnet wyrażał pogląd, że prawdziwa współpraca nie może być realizowana w ramach Europy podzielonej na suwerenne państwa (Czaputowicz 2007: 120–121). Przyjęcie proponowanego przez Spinello modelu integracji oznaczało więc stworzenie europejskiego państwa federalnego jako punktu wyjścia dla dalszej integracji. Z kolei Monnet lansował model stopniowego dochodzenia do rozwiązań federacyjnych przez tworzenie realnych więzi między krajami, co spotkało się z poparciem wielu polityków zachodnich i stało się podstawą tworzenia Wspólnot Europejskich (Zielińska-Głębocka 1999: 13). Zdaniem Moneta, cel federacji europejskiej mógł zostać osiągnięty dzięki współpracy gospodarczej instytucji powołujących z konieczności do życia nowe struktury na poziomie europejskim. Jego zdaniem dla rozwoju procesu europejskiego konieczne było stworzenie systemu wspólnych reguł i instytucji oraz włączanie do niego nowych państw i obszarów życia społeczno-gospodarczego. Miało to spowodować stopniowe wyłonienie się federacji europejskiej mającej poparcie społeczeństw, gdyż będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej (Konopacki 1998a: 85–86). Federalizm jako teoria integracji europejskiej zakładała więc transfer części suwerennych kompetencji państwa na szczebel ponadnarodowy oraz budowę wspólnych instytucji, takich jak europejski rząd odpowiedzialny przed mającym uprawnienia ustawodawcze Parlamentem Europejskim. Należy podkreślić, że współczesna UE zawiera pewne komponenty federalne, takie jak: 1) autonomiczny system prawny, który charakteryzuje się nadrzędnością prawa europejskiego nad prawem krajowym oraz bezpośredniością jego stosowania, 2) instytucje unijne o charakterze ponadnarodowym, 3) euro jako wspólny pieniądz, 4) obywatelstwo UE wraz z koncepcją praw podstawowych (Borkowski 2007: 64–67).

Jedną z kluczowych teorii wyjaśniających proces integracji europejskiej zarówno na gruncie naukowym, jak i politycznym jest neofunkcyj-

nalizm. Teoria ta zakłada, że współpraca na poziomie europejskim (ponadnarodowym) jest przedmiotem logiki ekspansji (*spill-over*), co oznacza, że działanie polityczne w jednym obszarze może „przelewać się” na działanie w innym obszarze, przyczyniając się do powstania pierwotnie niezamierzonych lub nieprzewidywalnych efektów ubocznych. To prowadzi do kolejnych działań na obszarze europejskim, czyli do dalszej ekspansji integracji, której beneficjentem są instytucje europejskie zyskujące władzę i wpływy. W wyniku procesu *spill-over* tworzy się ponadnarodowe centrum europejskie (władza ponadnarodowa), na rzecz której mamy do czynienia z transferem suwerennych kompetencji państwa narodowego. Ernst Haas uznał, że ponadnarodowość, którą promuje neofunkcjonalizm, tworzy się w procesie, w którym aktorzy przesuwają swoją lojalność, oczekiwania i polityczne działania w kierunku nowego centrum, a końcowym rezultatem tego procesu jest powstanie politycznej wspólnoty, usytuowanej ponad tymi już istniejącymi, zdolnej nie tylko do zarządzania powierzonymi kompetencjami, ale także do tworzenia wartości (Ruszkowski 2010: 54–55). Zdaniem Haasa, w ramach tej politycznej wspólnoty dotychczasowe państwa narodowe przestaną działać jako autonomiczne podmioty podejmowania decyzji, gdyż nie będą w stanie dłużej realizować swych powinności związanych z realizacją dobra społecznego. W praktyce oznaczać to miało zanik dominacji państwa narodowego w procesie integracji europejskiej i ograniczenie roli rządów narodowych w procesie decyzyjnym na rzecz innych elit i grup interesu (Konopacki 1998b: 109, 114–115).

Drugą teorią, która wywarła istotny wpływ na proces integracji europejskiej, jest teoria międzyrządowa (intergovernmentalizm), która kładzie nacisk na pierwiastek konfederacyjny. Teoria ta wywodzi się z teorii realistycznej w stosunkach międzynarodowych, zakładającej, że państwa są centralnymi aktorami polityki międzynarodowej, działającymi w anarchistycznym środowisku, które charakteryzuje się brakiem nadrzędnej władzy będącej w stanie przeforsować polityczne decyzje. Zgodnie z teorią międzyrządową między funkcjonowaniem UE a polityką międzynarodową istnieje ścisłe podobieństwo, gdyż również w przypadku procesu integracji europejskiej dominującymi jego podmiotami są państwa narodowe. Sam proces integracyjny jest rezultatem racjonalnych negocjacji między rządami narodowymi, których stanowisko wobec niego jest określane z uwzględnieniem różnorodnych tradycji, kultur politycznych, identyfikacji, systemów biurokratycznych oraz interesów geopolitycznych. Również postęp w procesie integracyjnym nie zmniejsza roli państw narodowych, a wręcz przeciwnie, pogłębiona integracja wzmacnia ich pozycję. Dzieje się tak dlatego, że państwa narodowe w ramach struktur europejskich są w stanie, działając wspólnie, stawiać

czoła międzynarodowej konkurencji, zewnętrznym zagrożeniom i wyzwaniom. Kierując się przy tym własnym interesem narodowym, nie dopuszczają one do rozlania się procesu integracji na obszary definiowane jako najważniejsze dla suwerenności państwa. Skutkuje to tym, że w takich obszarach, jak np. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, kompetencje instytucji ponadnarodowych pozostają niewielkie (Pollak, Słomiński 2006: 59–61). Teoria międzyrządowa uwzględnia znaczenie międzynarodowych przetargów dla dynamiki integracyjnej, stoi na stanowisku, że system europejski wymaga stałych kompromisów i negocjacji między państwami lub też mediacji ze strony instytucji ponadnarodowych, jednakże główny nacisk jest w niej położony na zjawisko związane z kształtowaniem się narodowych preferencji. Największy wkład do budowy tej teorii ma Andrew Moravcsik, autor koncepcji liberalizmu międzyrządowego (liberalnej współpracy międzyrządowej). Jego zdaniem, teoria integracji nie może pominąć specyfiki i zróżnicowania narodowych preferencji decydujących o stosunku poszczególnych krajów do integracji. Każdy kraj posiada pewien system tworzenia narodowych preferencji, a także mechanizm zabezpieczania tych preferencji w ramach współpracy międzynarodowej. Narodowe interesy są artykułowane przez rząd krajowy wobec partnerów zewnętrznych w procesie negocjacji i współdziałania. Współpraca europejska oznacza stałą konfrontację własnych preferencji z preferencjami innych państw, dlatego istotą integracji jest tworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie międzyrządowych przetargów i koordynację narodowych działań. Proces ten determinuje stosunek poszczególnych krajów do dynamiki integracyjnej oraz określa warunki, na jakich rządy narodowe godzą się delegować swoje uprawnienia do ponadnarodowych instytucji (Zielińska-Głębocka 1999: 22). Autonomia tych instytucji nie jest efektem ich samodzielnego działania, ale konsekwencją dokonywanej przez państwa świadomej delegacji uprawnień. Oznacza to, że instytucje ponadnarodowe są tzw. agentami relatywnymi posiadającymi kompetencje wyłącznie na skutek ich delegowania przez państwa członkowskie (Czaputowicz 2010: 253).

Teoretyczny spór między ponadnarodowym neofunkcjonalizmem a państwowocentrycznym intergovernmentalizmem przyczynił się w istotnym stopniu do wyjaśnienia na poziomie teorii prawideł rządzących procesem integracji europejskiej. Dyskurs między tymi dwoma teoriami można sprowadzić do dyskusji toczonej w ramach UE między zwolennikami podejścia międzyrządowego i ponadnarodowego. Uczestnikami tej dyskusji są również partie polityczne działające w państwach członkowskich UE, które w wyniku procesu europeizacji zmuszone są do określenia swojego stanowiska wobec przyjmowanych przez Unię rozwiązań międzyrządowych i ponadnarodowych.

Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości wobec dyskursu nad kształtem Unii Europejskiej

Analiza dokumentów programowych PiS dowodzi, że w sporze podmiotów preferujących rozwiązanie międzyrządowe lub ponadnarodowe partia ta opowiada się za dominacją mechanizmów współpracy międzyrządowej w procesie integracji europejskiej. W ramach tego procesu kluczową kwestią determinującą podziały między partiami politycznymi jest ich stanowisko wobec wzmocnienia lub osłabienia suwerenności państwa. Delegowanie suwerennych uprawnień państwa narodowego na rzecz organów UE stanowi istotę procesu integracji europejskiej. Powoduje to, że sposób i zakres transferu kompetencji władczych państwa na rzecz instytucji ponadnarodowych staje się w wielu krajach członkowskich UE jedną z osi międzypartyjnej rywalizacji politycznej. Ma to miejsce również w Polsce, gdzie partia Jarosława Kaczyńskiego opowiada się za utrzymaniem stanu, w którym funkcjonowanie UE opiera się na dobrowolnym transferze przez państwo narodowe części swoich suwerennych kompetencji na rzecz UE definiowanej przede wszystkim jako organizacja międzynarodowa, a nie ponadnarodowa. W swoim stanowisku PiS podkreśla, że delegowanie kompetencji na rzecz instytucji unijnych może być uzasadnione tylko wtedy, jeśli jest niezbędne do realizacji wspólnych zadań dających wszystkim większe korzyści. W połączeniu z dążeniem do zachowania kluczowej roli Rady UE jako organu o statusie ustrojowym międzyrządowym w stosunku do innych instytucji unijnych stanowisko to wpisuje się w ramy teoretyczne państwowocentrycznego intergovernmentalizmu. Istotnym elementem tego stanowiska jest negatywna ocena przez PiS dominujących w dyskursie o kształcie UE tendencji federalistycznych zmierzających do ograniczenia roli państw narodowych. Zakwestionowanie UE jako projektu federalistycznego (wizja europejskiego superpaństwa) jest logiczną konsekwencją stanowiska PiS opowiadającego się za utrzymaniem Unii jako organizacji międzynarodowej zrzeszającej suwerenne kraje członkowskie, czyli realizacją koncepcji Europy państw narodowych – „Europy Ojczyzn”, za którą opowiadał się Charles de Gaulle (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2009: 176–177). Unia jako wspólnota wartości powinna być silnym i solidarnym związkiem państw narodowych, a źródłem jej legitymizacji musi pozostać wola współpracujących ze sobą krajów członkowskich. Oznacza to, że dla partii Jarosława Kaczyńskiego podstawowym źródłem i nośnikiem tych wartości są i pozostaną państwa członkowskie reprezentowane przez rządy i parlamenty posiadające jako jedyne legitymację demokratyczną. Zgodnie z tym założeniem wszelkie kompetencje UE powinny wynikać z decyzji państw członkowskich, a celem Unii

nie może być zastępowanie państw narodowych, lecz w myśl zasady subsydiarności pomaganie im w realizowaniu swoich zadań w kontekście wyzwań, jakie niesie proces globalizacji. Odrzucenie rozwiązań federalnych przez PiS ma wpływ na poglądy tej partii odnoszące się do koncepcji funkcjonowania instytucji unijnych. Relacje między tymi instytucjami powinny jednoznacznie określać, gdzie znajduje się polityczne przywództwo UE. Zgodnie z założeniami programowymi PiS głównymi organami decyzyjnymi Unii rozstrzygającymi wszystkie zasadnicze i strategiczne zagadnienia oraz wytyczającymi kierunki polityki powinny pozostać Rada Europejska i Rada UE. Natomiast Komisja Europejska (KE) jako instytucja ponadnarodowa nie może stanowić politycznego centrum Unii i pełnić roli równoważnej z Radą UE, a jej zadaniem powinno być przede wszystkim utrzymanie spójności polityk unijnych. Podobnie Parlament Europejski (PE) nie może zastępować funkcji parlamentów narodowych, a jego rola powinna skupiać się przede wszystkim na kontroli działań KE. Poszerzenie kompetencji tego organu nie przyczyni się zdaniem PiS do ograniczenia deficytu demokratycznego w Unii. Może on być zmniejszony przede wszystkim przez wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie tworzenia wspólnych reguł integracji europejskiej. Niechęć PiS do wzrostu znaczenia podejścia ponadnarodowego w procesie integracji europejskiej uwidoczniła się w stanowisku tej partii wobec projektu Konstytucji dla Europy. Brak zgody PiS na ten projekt wynikał z obawy utraty przez Polskę zbyt dużego zakresu suwerenności i degradacji jej znaczenia w Europie. Ewentualna akceptacja tego projektu warunkowana była przyjęciem rozwiązań niestojących w sprzeczności z istotą suwerenności państwa, takich jak: wykreślenie przepisów przyznających prawu europejskiemu pozycję nadrzędną wobec Konstytucji RP, utrzymanie zasady jednomyślności w sprawie jakichkolwiek zmian traktatowych w UE, utrzymanie w ramach wspólnego rynku niezależnej polskiej polityki gospodarczej wraz z jej niezbędnymi atrybutami, zachowanie w polityce regionalnej zasady solidarności finansowej bez nadmiernego poszerzania autonomii regionów (*Europa solidarnych narodów* 2004: 15). Krytyka traktatu konstytucyjnego w wykonaniu PiS wpisywała się w preferowane przez partię podejście międzyrządowe. Głównym zarzutem stawianym temu traktatowi było, że przekazuje zbyt wiele nowych kompetencji instytucjom unijnym, osłabia polityczne znaczenie Polski w tych instytucjach, wzmacnia hegemonistyczne dążenia najsilniejszych państw UE. W krytyczne stanowisko PiS wobec Konstytucji dla Europy wpisywała się obawa przed materializacją koncepcji Europy „wielu prędkości”, co w konsekwencji mogłoby zepchnąć państwa słabsze ekonomicznie na margines procesów integracyjnych (*Prawo i Sprawiedliwość. Program* 2005: 42–43). Zabieganie o narodowe

interesy w procesie integracji europejskiej oznacza również zdaniem PiS dążenie do ochrony tożsamości kulturowej Polski. Partia opowiada się zdecydowanie za nienaruszalnością suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury, sprzeciwiając się ingerencji Unii w te dziedziny choćby poprzez objęcie ich wspólnymi regulacjami prawnymi. Kwestia ta jest traktowana w kategoriach obrony polskiego interesu narodowego i sprowadza się do podkreślania chrześcijańskich podstaw cywilizacji europejskiej oraz ochrony systemu wartości dominującego w polskim społeczeństwie, a wyrastającego z nauczania Kościoła katolickiego. W związku z tym PiS stoi na stanowisku, że polskie prawodawstwo w zakresie moralnego ładu życia społecznego, godności rodziny, małżeństwa i wychowania oraz ochrony życia nie może podlegać żadnym ograniczeniom poprzez przyjmowanie regulacji międzynarodowych (*Prawo i Sprawiedliwość. Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie* 2005: 46–50). Ponadto PiS sprzeciwia się usuwaniu chrześcijaństwa z życia społecznego Europy. Brak odwołań do dziedzictwa chrześcijańskiego w traktacie konstytucyjnym PiS określał jako uznawanie historycznego fałszu i negowanie wartości kardynalnych dla ładu społecznego, praw osoby ludzkiej, praw rodziny i narodów. Oprócz kwestii moralności i kultury kluczowym obszarem dla suwerenności państwa jest niezależna polityka monetarna. Według PiS szybkie wprowadzenie wspólnej waluty euro nie tylko ograniczałoby suwerenność Polski w dziedzinie polityki pieniężnej, ale byłoby niekorzystne dla jej rozwoju, gdyż narażałoby polską gospodarkę na zbyt silną presję konkurencyjną ze strony silniejszych gospodarek strefy euro. Dlatego ewentualne przyjęcie euro powinno nastąpić w okresie, kiedy koszty integracji monetarnej byłyby zdecydowanie niższe od potencjalnych korzyści (*Europa solidarnych narodów* 2004: 10). Według PiS państwa strefy euro nie tworzą optymalnego obszaru walutowego, a unia walutowa jest określana mianem projektu politycznego negatywnie wpływającego na rozwój gospodarczy państw słabszych ekonomicznie. Stanowisko partii Jarosława Kaczyńskiego wobec przystąpienia Polski do strefy euro wpisuje się w dominujący w ramach ugrupowania pogląd, że poziom ponadnarodowy i jego instytucje mają służyć przede wszystkim wyrównywaniu szans i egzekwowaniu równych zasad, praw i obowiązków w ramach Unii, a nie dyscyplinowaniu słabszych i zapewnianiu swobody działania najsilniejszym państwom (*Wystąpienie Posła Szczerskiego ws. wotum nieufności dla Ministra Spraw Zagranicznych*). Oznacza to, że mechanizmy współpracy ponadnarodowej są akceptowalne przez PiS, o ile służą ochronie interesu narodowego. Analizując treść dokumentów programowych PiS, należy sformułować wniosek, że partia ta jest zwolennikiem realistycznego paradygmatu postrzegania procesu integracji europejskiej.

Proces ten nie może być sprzeczny z artykułowanym interesem narodowym, a ograniczanie suwerenności państwa jest dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim służy ono realizacji racji stanu określonej przez krajowe czynniki polityczne. W związku z tym PiS sprzeciwia się neofunkcjonalistycznej logice *spill-over*, której wyrazem jest proces nabywania przez instytucje ponadnarodowe coraz większych kompetencji w wyniku rozszerzania się integracji na obszary definiowane jako najważniejsze dla suwerenności państwa. Dlatego w dziedzinie moralności i kultury partia sprzeciwia się ingerencji prawodawstwa unijnego i odrzuca tendencje do ponadnarodowego zaprowadzania kulturowych eksperymentów nieakceptowanych przez większość społeczeństwa. W dziedzinie polityki budżetowej i finansowej PiS odrzuca pakt fiskalny, gdyż nie zgadza się na to, aby polski budżet był poddany kontroli unijnych urzędników niemających demokratycznej legitymacji. W obszarze polityki monetarnej PiS sprzeciwia się szybkiemu przyjęciu euro, opowiada się za utrzymaniem złotego i jego podmiotowości jako polskiej waluty narodowej. Odnośnie do wpływu integracji na system prawny RP partia Jarosława Kaczyńskiego opowiada się za utrzymaniem nadrzędności Konstytucji RP nad prawem unijnym. PiS artykułuje również sprzeciw wobec zjawiska nadużywania rozszerzającej interpretacji prawa traktatowego, a zwłaszcza praktyki posługiwania się aktami wykonawczymi do przejmowania kompetencji przez biurokrację brukselską, gdyż może to wprowadzać dyscyplinarny nadzór nad państwami członkowskimi. Krytykując powyższe komponenty federalne obecne w procesie integracji europejskiej, PiS odrzuca ponadnarodowy paradygmat zakładający tworzenie coraz ściślejszego związku zgodnie z dewizą „jeszcze więcej Europy” i „im więcej integracji, tym lepiej”. Wizja UE proponowana przez PiS to eurorealistyczna wspólnota narodów i państw, w której każde państwo zachowuje podmiotowość i własny model rozwoju zgodny z jego racją stanu. Koncepcja Europy głoszona przez PiS zakłada powrót Europy do korzeni jej integracji. W ramach tej koncepcji UE nie jest podzielona na centrum i zależne od niego peryferia, ale ma charakter policentryczny dopuszczający różnorodne wzorce integrowania i współpracy. Ponadto wizja ta zakłada deregulację funkcjonowania Unii, wzmocnienie pierwiastka równości w relacjach między członkami, solidarność w stosunku do państw najsłabszych, otwartość na przyjęcie nowych członków, oparcie wspólnoty na trwałych grecko-rzymsko-chrześcijańskich korzeniach tożsamości cywilizacyjnej (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2014: 157–159). Podsumowując poglądy PiS na kształt UE, należy stwierdzić, że zgodnie z założeniami programowymi tej partii Unia musi pozostać wspólnotą, w ramach której najważniejszym podmiotem jest i powinno być w przyszłości państwo narodowe. Natomiast rozwój tej wspólnoty

musi być konsekwencją racjonalnych negocjacji toczonych między rządami narodowymi, które zagwarantują, że w procesie integracji europejskiej uwzględniane będą interesy wszystkich państw członkowskich. Stanowisko to będące esencją poglądów PiS na rozwój UE odrzuca dominujący w badaniach nad integracją europejską pogląd, że dynamika procesu integracyjnego przebiega od międzyrządowości do ponadnarodowości.

Stosując natomiast kryterium jakościowe do oceny skuteczności polityki europejskiej PiS, należy stwierdzić, że w okresie swoich rządów w latach 2005–2007 partia Jarosława Kaczyńskiego stanęła wielokrotnie przed koniecznością pogodzenia swoich założeń programowych z wymogami realnej polityki europejskiej. Najpoważniejszą kwestią, z jaką przyszło się zmierzyć rządowi tworzonemu przez PiS, było przyjęcie nowego traktatu reformującego ówczesny porządek prawny UE. Partia Jarosława Kaczyńskiego, kierując się międzyrządową logiką rozwoju integracji europejskiej, doprowadziła do przyłączenia się Polski do brytyjskiego protokołu ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych. Przystąpienie Polski do protokołu brytyjskiego oznaczało między innymi zablokowanie możliwości badania przez ETS zgodności działań Polski z postanowieniami Karty. Uczyniono tak z obawy przed zwiększeniem kompetencji instytucji ponadnarodowej, jaką jest ETS, która mogłaby, zdaniem PiS, orzekając w sprawach światopoglądowych, dążyć do zmiany prawa w Polsce w obszarze moralności i kultury (Kontrowersje wokół obowiązywania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce). Działanie to wpisuje się w stanowisko programowe PiS traktujące kwestię integralności kulturowej Polski w kategoriach ochrony suwerenności państwa. Postrzeganie przez PiS suwerenności jako wartości kardynalnej motywowało również aktywność partii w kwestii utrzymania korzystnego dla Polski systemu głosowania w Radzie UE. W procesie przyjmowania traktatu z Lizbony zabiegi rządu Jarosława Kaczyńskiego ukierunkowane były na zapisanie w traktacie tzw. kompromisu z Joaniny i jak najdłuższe utrzymanie korzystnego dla Polski nicejskiego systemu głosowania. Ostatecznie udało się rządowi PiS przeforsować mechanizm bezpieczeństwa zbliżony do mechanizmu z Joaniny pozwalający od 2017 r. państwom reprezentującym co najmniej 55% ludności lub 55% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej odwlekać podjęcie przez Radę UE decyzji niekorzystnych z punktu widzenia interesów tych krajów. Ponadto udało się utrzymać nicejski system głosowania do 2014 r., a faktycznie do 2017 r., gdyż przyjęto formułę, że w okresie pomiędzy rokiem 2014 a 2017 każde państwo będzie mogło zażądać ponownego głosowania w określonej sprawie w oparciu o nicejski system głosów ważonych (Barcz 2008: 469–470, 613–615). Przefor-

sowanie w traktacie przez PiS zapisu o mechanizmie z Joaniny oznacza w praktyce możliwość zablokowania decyzji UE np. przez Polskę i Hiszpanię, czyli przez 19% mieszkańców UE. Należy podkreślić, że istota tych działań politycznych wpisywała się w założenia programowe PiS definiujące państwo narodowe jako najważniejszy podmiot procesu integracji europejskiej. Ten sposób myślenia znalazł również potwierdzenie w podejściu partii Jarosława Kaczyńskiego do procesu ratyfikacji traktatu z Lizbony. Proces ten miał miejsce już w okresie rządów koalicji PO–PSL, ale z uwagi na konieczność przyjęcia przez parlament ustawy zezwalającej na ratyfikację traktatu z Lizbony większością 2/3 głosów, nie mógł zakończyć się sukcesem bez zgody PiS. Partia ta uzależniła swoje poparcie dla ustawy od dokonania w niej zapisu o konieczności uzyskania zgody prezydenta, rządu i parlamentu w sprawie ewentualnego odstąpienia od zapisów traktatu lizbońskiego, który dotyczyłby kompromisu z Joaniny oraz protokołu brytyjskiego (Domaniewska 2008). Ostatecznie wskutek oporu ówczesnej koalicji rządzącej partia Jarosława Kaczyńskiego, nie chcąc blokować ratyfikacji traktatu, zgodziła się na przyjęcie przez Sejm uchwały zawierającej zdecydowaną większość postulatów przez nią zgłaszanych. W uchwale tej stwierdzono między innymi, że: 1) Rzeczpospolita jest i pozostanie państwem suwerennym, co oznacza, że wola narodu będzie decydować o kształcie jej członkostwa w UE oraz o ewentualnym wystąpieniu Polski z tej organizacji, 2) Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Polsce mającym pierwszeństwo przed porządkiem traktatowym UE, 3) Na mocy traktatu z Lizbony nie mogą być podejmowane działania godzące w suwerenność Polski, jej narodową tożsamość oraz interesy, 4) Członkostwo Polski w UE opiera się na zasadzie subsydiarności (jak najwięcej kompetencji w gestii władz krajowych), 5) Karta Praw Podstawowych UE nie narusza prawa RP do decydowania w sprawach moralności i prawa rodzinnego, 6) Odstąpienie od protokołu polsko-brytyjskiego ograniczającego stosowanie Karty wymaga zachowania trybu określonego przez Konstytucję RP w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, 7) Zapisany w traktacie z Lizbony sposób podejmowania decyzji w Radzie UE, w tym mechanizm z Joaniny, służy polskim interesom, a odstąpienie przez Polskę od tych rozwiązań wymaga zastosowania trybu przewidzianego przez Konstytucję RP w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r.). Zapisy tej uchwały odzwierciedlające założenia projektu europejskiego PiS potwierdzają, że partia Jarosława Kaczyńskiego nie ogranicza się tylko do sfery deklaracji, ale i na poziomie realnej polityki krajowej

podejmuje działania, których celem jest uformowanie polskiej polityki europejskiej zgodnie z założeniami teorii międzyrządowych. Analiza tych działań potwierdza, że ich skuteczność jest uzależniona od aktualnego znaczenia partii w systemie politycznym. W naturalny sposób jest ona wyższa w przypadku sprawowania przez PiS władzy rządowej, kiedy partia posiada instrumenty oddziaływania na kształt polskiej polityki europejskiej. Jednakże należy podkreślić, że PiS jest tą formacją polityczną, która konsekwentnie, nie bacząc na trudności i ograniczenia warunkowane czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, stara się swoje założenia programowe w dziedzinie polityki europejskiej wcielać w życie i przenosić do sfery realnych rozwiązań politycznych.

Podsumowanie

Proces integracji europejskiej, który instytucjonalny kształt przybrał po zakończeniu II wojny światowej, jest przedmiotem ciągłych debat, sporów i przetargów między podmiotami preferującymi rozwiązanie międzyrządowe lub ponadnarodowe. W dyskursie na temat kształtu UE biorą udział również partie polityczne działające w państwach członkowskich Unii. Ugrupowania te są również aktywne na poziomie europejskim, co jeszcze bardziej zwiększa ich zainteresowanie problematyką unijną. Znaczącą partią polityczną działającą w Polsce, która szczególnie dużo uwagi poświęca kwestiom europejskim, jest PiS. Dokonując analizy ilościowej dokumentów programowych PiS należy stwierdzić, że objętość i zawartość treści odnoszących się do problematyki unijnej pozwala postawić tezę, że partia ta ma całościową i spójną wizję projektu europejskiego. Partia Jarosława Kaczyńskiego, prezentując swoje poglądy na temat aktualnego kształtu i przyszłości UE, wpisuje się w dyskurs toczony między zwolennikami ponadnarodowego neofunkcjonalizmu i państwowocentrycznego intergovernmentalizmu. W debacie tej PiS jest podmiotem politycznym preferującym zdecydowanie podejście międzyrządowe, które jest najbardziej użyteczne do wyjaśnienia stanowiska partii wobec zagadnień europejskich. Preferowanie mechanizmów współpracy międzyrządowej determinuje eurorealistyczne stanowisko PiS wobec rozwoju integracji europejskiej. Analiza dokumentów programowych partii i prowadzonej przez nią realnej polityki europejskiej pozwala postawić tezę, że ugrupowanie Jarosława Kaczyńskiego postrzega członkostwo Polski w UE w oparciu o neorealistyczny paradygmat. Kierując się przede wszystkim koniecznością geopolityczną wynikającą z położenia Polski pomiędzy Niemcami a Rosją, PiS opowiada się za rozwojem integracji europejskiej i przetrwaniem UE. Niechętnie, ale w imię zapewnień

nia większego bezpieczeństwa godzi się pod warunkiem zachowania szeregu mechanizmów blokujących z częściowym ograniczaniem suwerenności Polski w ramach UE. Sam proces integracji traktuje natomiast jako sposób zwiększenia potencjału Polski, a przez to jej znaczenia w Europie i świecie oraz oddalenia od niej potencjalnych zagrożeń. Dla partii Jarosława Kaczyńskiego integracja europejska nie jest ideą służącą realizacji często wyimaginowanych wizji narodu i państwa europejskiego, ale ideą i praktyką polityczną mającą sens tylko wtedy, gdy w sposób efektywny przyczynia się ona do budowy silnej Polski. Oznacza to, że dla PiS neofunkcjonalistyczna logika *spill-over* może być do zaakceptowania tylko w zakresie, w jakim jej skutki wzmacniają potencjał i bezpieczeństwo Polski.

Bibliografia

- Antoszewski A. 2011, *Prawo i Sprawiedliwość w polskim systemie partyjnym (przyczynek do dyskusji o systemotwórczej roli partii)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Barcz J. 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- Borkowski P.J. 2007, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa.
- Cini M. 2007, *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa.
- Czaputowicz J. 2007, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa.
- Czaputowicz J. 2010, *Perspektywy teoretyczne w studiach europejskich* [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa.
- Domaniewska N. 2008, UE – Polska/Walka o zapis nt. mechanizmu z Joaniny trwa, <http://www.psz.pl/91-europa/eu-polska-walka-o-zapis-nt-mechanizmu-z-joaniny-trwa> (26.03.2008).
- Europa solidarnych narodów. Program polityki europejskiej Prawa i Sprawiedliwości* 2004, Warszawa.
- Grupa EKR w Parlamencie Europejskim*, ecrgroup.eu/pl/about-us/the-ecr-in-the-european-parliament/ (20.01.2016).
- Konopacki S. 1998a, *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Konopacki S. 1998b, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Kontrowersje wokół obowiązywania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce*, www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-kart-praw-podstawowych-ue-w-polsce (26.09.2011).
- Kowalczyk K. 2011, *Rodziny partii politycznych w III RP* [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń.
- Kozera M. 2011, *Polskie partie polityczne w elekcjach do Parlamentu Europejskiego* [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń.
- Nasza grupa – Partie. Prawo i Sprawiedliwość*, http://www.ecrg.pl/pl/nasza_grupa/ (3.11.2014).

- Pacześniak A. 2013, *Europeizacja partii politycznych jako reakcja na integrację europejską* [w:] *Partie polityczne w Polsce i Europie*, red. A. Pacześniak, M. Winclawska, Wrocław–Toruń.
- Pollak J., Słomiński P. 2006, *Das politische System der EU*, Wien.
- Prawo i Sprawiedliwość. Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie* 2005, Warszawa.
- Prawo i Sprawiedliwość. Program* 2005, Warszawa.
- Program Prawa i Sprawiedliwości* 2009, Kraków.
- Program Prawa i Sprawiedliwości* 2014, Warszawa.
- Ruszkowski J. 2010, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Monitor Polski 2008, nr 31, poz. 270.
- Wojtasik W. 2011, *Lewica i prawica w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*, Sosnowiec.
- Wystąpienie Posła Szczerskiego ws. wotum nieufności dla Ministra Spraw Zagranicznych*, http://kppis.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=549 (4.11.2014).
- Zielińska-Głębocka A. 1999, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, nr 3.