

## UNIA EUROPEJSKA: CISZA PRZED BURZĄ

Rok 2017 był dla Unii czasem dwóch ważnych prób. Pierwszą było wypracowanie takich reguł opuszczenia organizacji przez Wielką Brytanię, aby jednocześnie wykazać nieopłacalność tego ruchu oraz zbudować dobrą podstawę dla bliskich i przyjacielskich relacji po 2019 r. Drugą była próba wytrzymałości systemów politycznych Francji i Niemiec w warunkach wzrostu tendencji antyunijnych, populistycznych i nacjonalistycznych, które wpływały już istotnie na wcześniejsze wybory w państwach członkowskich. Porażka na tym polu oznaczać mogła koniec Unii Europejskiej. Poniższe opracowanie, które ma być przeglądem kluczowych wydarzeń i tendencji minionego roku, skupi się na wspomnianych dwóch próbach. Unia przeszła je pozytywnie, choć nie bez chwil zwątpienia i konsekwencji, które mogą mieć duże znaczenie w przyszłości. Na tle wyborów w dwóch najważniejszych państwach członkowskich toczyła się także gra o przywództwo w ramach UE, w której pretendent (Emmanuel Macron) rzucił wyzwanie ważnym figurom (Angela Merkel, Jean-Claude Juncker), a do gry włączył się także nie zawsze doceniany Donald Tusk. Wspomniana gra toczy się w momencie pierwszego w historii ograniczenia zakresu podmiotowego integracji, co otwiera nowe możliwości i horyzonty, zwłaszcza w kontekście kontestacji reguł leżących u podstaw projektu europejskiego przez niektóre rządy „nowych” państw członkowskich. Problemowi subregionalnej tendencji odrzucenia europeizacji poświęcona będzie ostatnia, najbardziej ogólna i skierowana ku przyszłości część rozważań.

## BREXIT – ŁATWIEJ POWIEDZIEĆ, TRUDNIEJ ZROBIĆ

Rok 2017 był czasem stopniowego uświadamiania sobie przez rząd brytyjski, a w mniejszym stopniu państwa kontynentalnej Europy, złożoności i realnych kosztów przeprowadzenia operacji opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej. Zgodnie z decyzją ogłoszoną przez premier Theresę May w styczniu 2017 r. miało być ono połączone z realnym wystąpieniem z jednolitego rynku, co oznaczało tzw. *hard brexit*, przez jego zwolenników uważany za jedyny realny. Zapowiadało to nie tylko otwarcie całego kompleksu spraw dotyczących w skrócie pewności obrotu prawnego w dziedzinach objętych kompetencjami UE – w tym punkcie rząd brytyjski mógł polegać na aktach jednostronnych, z których najważniejsza była tzw. wielka ustawa uchylająca; wbrew nazwie oznaczała ona w prakty-

ce inkorporację do brytyjskiego systemu prawnego istotnej części ustawodawstwa unijnego, w tym wyroków ETS (dziś TS UE). Bardziej złożone okazało się zaproponowanie sensownej alternatywy niezbędnej po 2019 r., która mogła być wypracowana tylko w uzgodnieniu z państwami członkowskimi UE i Komisją<sup>1</sup>.

29 marca brytyjska premier Theresa May przesłała na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej list formalnie uruchamiający art. 50 TUE. Poza wskazaniem na kroki podjęte przez brytyjski parlament w celu wykonania woli obywateli wyartykułowanej w poprzednim roku w referendum wyraziła nadzieję, że proces wystąpienia z UE uda się zrealizować z minimalnymi zakłóceniami dla obu stron. Jednak kluczowy był inny fragment: „Zjednoczone Królestwo ma wolę uzgodnienia z Unią Europejską głębokiego i specjalnego partnerstwa, które obejmie współpracę zarówno gospodarczą, jak i w sferze bezpieczeństwa. Aby to osiągnąć, uważamy, że istnieje potrzeba uzgodnienia warunków przyszłego partnerstwa jednocześnie (równolegle) z tymi dotyczącymi opuszczenia UE”<sup>2</sup>. Oznaczał on, że wbrew zapowiedziom UE Wielka Brytania liczyła na przeniesienie uwagi i ciężaru rozmów na przyszłe relacje handlowe. Miała się bardzo szybko rozczarować. Już 5 kwietnia główny negocjator ze strony Unii Michel Barnier w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim, odnosząc się do wspomnianej wyżej propozycji, stwierdził: „To bardzo ryzykowne podejście. Aby się udało, powinniśmy postąpić przeciwnie i poświęcić pierwszą fazę negocjacji wyłącznie osiągnięciu porozumienia co do zasad samego wystąpienia [z UE]”<sup>3</sup>. Za kluczowe uważano trzy kwestie: prawa obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie i *vice versa*, granicę między Irlandią Północną a Republiką Irlandii oraz problemy rozliczenia finansowego – ta ostatnia szybko stała się gorącym tematem medialnym. Strona unijna stanęła konsekwentnie na stanowisku, że rozmowy o przyszłym związku mogą się zacząć dopiero po uzgodnieniu w wystarczającym stopniu wspomnianych wyżej tzw. spraw rozwodowych. Szef unijnego zespołu negocjacyjnego wielokrotnie publicznie wykluczył wcześniejsze otwarcie negocjacji dotyczących przyszłych relacji handlowych i gospodarczych. Po raz pierwszy uczynił to jeszcze w marcu 2017 r.<sup>4</sup>, ponownie przed oficjalnym otwarciem rozmów w czerwcu i wielokrotnie na jesieni<sup>5</sup>. Stanowisko UE zostało zapisane w wytycznych specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej 29 kwietnia 2017 r., w których czytamy jednoznacznie: „Umowa w sprawie przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem jako takim będzie mogła zostać sfinalizowa-

<sup>1</sup> S. Dhingra, T. Sampson, *Life after BREXIT: What are the UK's options outside the European Union?*, CEP Brexit Paper 01, LSE, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit01.pdf> (dostęp tu i dalej 26.03.2018).

<sup>2</sup> „Brexit begins: Theresa May's full letter to Donald Tusk”, *The Irish Times* z 29 marca 2017 r., <https://www.irishtimes.com/news/world/uk/brexit-begins-theresa-may-s-full-letter-to-donald-tusk-1.3029011>.

<sup>3</sup> Pełny tekst wystąpienia głównego negocjatora zob.: [https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-by-michel-barnier-to-the-european-parliament\\_en](https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-by-michel-barnier-to-the-european-parliament_en); ciekawe podsumowania początkowej taktyki negocjacyjnej zob. „Michel Barnier prepared to 'stall' Brexit talks over UK bill”, *Politico*, 17 lipca 2017 r., <https://www.politico.eu/article/michel-barnier-prepared-to-stall-brexit-talks-over-uk-bill/>.

<sup>4</sup> „Barnier to UK: Trade talks will come after settling accounts”, *eu observer*, 23 marca 2017 r., <https://euobserver.com/uk-referendum/137339>.

<sup>5</sup> „Brexit talks are deadlocked: Davis and Barnier exchange barbs in a tense press conference as there is still no agreement on Britain's exit bill and the EU's refusal to talk trade”, *Mail Online*, 31 sierpnia 2017 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-483952/Barnier-warns-Britain-quite-far-fromtrade-talks.html>.

na i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim, jednak art. 50 TUE wymaga, by w warunkach wystąpienia uwzględnić ramy przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. W tym celu ogólne rozumienie ram przyszłych stosunków należy określić w drugim etapie negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE. Będziemy gotowi przystąpić w tym celu do wstępnych i przygotowawczych rozmów w kontekście negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE, gdy tylko Rada Europejska stwierdzi, że na pierwszym etapie poczynione zostały wystarczające postępy zmierzające do wypracowania zadowalającej umowy w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia<sup>6</sup>. W Brukseli przez pierwsze osiem miesięcy roku narastało przekonanie, że Wielka Brytania nie przemyślała na poważnie przed referendum kosztów i konsekwencji brexitu i bojąc się reakcji społeczeństwa na ewentualne prawdziwe, ale bolesne stwierdzenie, że opierała swoją decyzję na wymysłach i mirażach, jej rząd próbuje metaforycznie „zjeść ciastko i mieć ciastko”, postulując utrzymanie mechanizmów zapewnienia korzyści z członkostwa i odrzucenie jednocześnie obowiązków. Podejście to nazywano *cherry picking* i uznawano za jeszcze jeden przejaw brytyjskiej hipokryzji<sup>7</sup>. Mówili tak nie tylko wysocy rangą urzędnicy Komisji, ale nawet były brytyjski ambasador przy Unii Europejskiej John Kerr, który w maju 2017 r. stwierdził: „Pani May wciąż jest w nastroju do *cherry-picking*”<sup>8</sup>.

W związku z tym Theresa May i jej rząd, w którym znaczne wpływy miał mieć Boris Johnson, zdecydowany zwolennik radykalnego brexitu, oskarżani byli o odewranie od rzeczywistości i całkowicie nierealistyczne oczekiwania. Brytyjska premier wpadła w pułapkę, którą sama na siebie zastawiła, mówiąc publicznie, że brak porozumienia jest lepszy niż złe porozumienie<sup>9</sup>. Dało to paliwo stronie unijnej, która formułując żądania, mogła przyjąć taktykę przeczekania. Tymczasem gwałtowne, pozbawione okresów przejściowych opuszczenie UE i przeobrażenie się w zwykłe państwo trzecie – członka WTO – oznaczało koszty przede wszystkim dla strony brytyjskiej.

Poszukując wyjścia z sytuacji, May zdecydowała się wygłosić we wrześniu 2017 r. – zatem przed nieformalnym spotkaniem Rady Europejskiej w Estonii – ważne przemówienie, będące swoistą próbą „ucieczki do przodu”. Na miejsce jego prezentacji wybrała Florencję. Nasuwają się naturalnie analogie do przemówienia Margaret

<sup>6</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (29 kwietnia 2017 r.) – Wytyczne, BXT 10 CO EUR 5 CONCL 2, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/pl/pdf>.

<sup>7</sup> „Theresa May and cabinet want ‘cake’ back on Brexit negotiating table”, *Financial Times* z 18 grudnia 2017 r., <https://www.ft.com/content/4a5e5c68-e406-11e7-97e2-916d4fbac0da>; “There is no cherry-picking on Brexit”, EESC Press Release 38/2017, <http://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/there-no-cherry-picking-brexit>.

<sup>8</sup> „A nasty spat erupts between Britain and the EU”, *The Economist* z 4 maja 2017 r., <https://www.economist.com/news/britain/21721682-leak-about-testy-dinner-london-triggers-political-war-words-across-channel>.

<sup>9</sup> Zrobiła to podczas swojego pierwszego kluczowego przemówienia poświęconego brexitowi, które wygłosiła 17 stycznia 2017 r.; pełne nagranie tego wystąpienia zob. <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-38687842/theresa-may-s-brexit-speech-in-full>; zob. także M. Emerson, *Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity*, CEPS Policy Insight 2017/01, 25 stycznia 2017 r., [https://www.ceps.eu/system/files/ME\\_TMayBrexitSpeech.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/ME_TMayBrexitSpeech.pdf).

Thatcher w Brugii w 1988 r., ale wtedy Zjednoczone Królestwo, będąc wewnątrz, z pozycji siły gracza dzierżącego weto formułowało sprzeciw wobec ponadnarodowych tudzież federacyjnych koncepcji kontynentalnych. W 2017 r. brytyjska premier była skonfrontowana z nieustępliwym żądaniem uregulowania kwestii finansowych, granicy w Irlandii oraz praw obywateli przed rozpoczęciem jakichkolwiek rozmów o przyszłym związku Zjednoczonego Królestwa z rynkiem europejskim. Postanowiła przedstawić nowe propozycje, nadając im rangę wielkiego gestu politycznego, aby nikt nie zmusił jej do cichych, acz równie istotnych ustępstw w negocjacjach odbywających się poza światłem reflektorów. Mowa florencka brytyjskiej premier zawierała pięć głównych punktów.

1. Zjednoczone Królestwo faktycznie pozostanie w ramach jednolitego rynku w dwuletnim okresie przejściowym po zakończeniu negocjacji i wystąpieniu z UE, co ma nastąpić 29 marca 2019 r.
2. Rząd brytyjski chce w pełni utrzymać otwartą granicę między dwiema częściami Irlandii.
3. Wielka Brytania będzie honorować swoje zobowiązania finansowe, również we wspomnianym okresie przejściowym, chociaż szacuje je wciąż niżej niż strona unijna.
4. Wielka Brytania nigdy nie czuła się we Wspólnotach i Unii Europejskiej w pełni „w domu”.
5. Wielka Brytania po wystąpieniu z Unii Europejskiej chce zbudować z nią trwałe i głębokie partnerstwo, do którego podstawą mają być wspólne wartości i wspólna odpowiedzialność<sup>10</sup>.

Wystąpienie brytyjskiej premier nie było do końca konkretne, ale oznaczało, że wyrażone w styczniu 2017 r. w poprzednim ważnym wystąpieniu twierdzenie „lepiej brak porozumienia niż złe porozumienie” nie do końca odpowiada prawdzie – Wielka Brytania dostrzegła problem przedłużającego się pata w negocjacjach i zorientowała się, że jej wola szybkiego rozpoczęcia rozmów o umowie handlowej spotyka się z jednością sprzeciwu partnerów z kontynentu. Trzeba podkreślić, że ponieważ polityka handlowa jest wyłączną kompetencją UE, do czasu jej opuszczenia Zjednoczone Królestwo formalnie nie posiada żadnej kompetencji do prowadzenia rozmów handlowych z jakimkolwiek państwem trzecim<sup>11</sup>.

Reakcje kontynentalnej Europy były umiarkowanie przychylnie<sup>12</sup>, jednak potraktowano je – słusznie – jako wyraz słabości, a nie tylko realizmu. Mówiono zatem o „kroku w dobrym kierunku” i konieczności przełożenia ogólnych twierdzeń i wielkich słów na konkrety negocjacyjne. Strona brytyjska spodziewała się czegoś więcej,

<sup>10</sup> Pełny tekst wystąpienia Theresy May: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>; por. nieco inne wskazanie akcentów: <http://www.euronews.com/2017/09/22/five-key-takeaways-from-theresa-may-s-brexit-speech-in-florence>.

<sup>11</sup> W tym kontekście oferta Donald Trumpa, który jednoznacznie poparł brexit i zaoferował „wielkie, bardzo potężne porozumienie handlowe”, została zawieszona w próżni, zob. szerzej: R. Rayner, „Donald Trump vows to sign ‘very big, very powerful’ trade deal with UK”, *The Telegraph* z 8 lipca 2017 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/07/08/donald-trump-expects-trade-deal-uk-completed-quickly/>.

<sup>12</sup> <https://www.politico.eu/article/theresa-may-brexit-florence-speech/>.

otrzymała zadowolenie ze zmiany stanowiska, aczkolwiek nie entuzjazm, a sprawę mieli i tak rozstrzygnąć negocjatorzy. Nie udało się zatem przeniesienie problemu na wyższą płaszczyznę polityczną<sup>13</sup>. Michel Barnier na wspólnej konferencji prasowej ze swoim brytyjskim odpowiednikiem niedługo po mowie florenckiej podkreślił, że nie można liczyć na szybki przełom, a przejście do rozmów handlowych „zajmie tygodnie albo miesiące”<sup>14</sup>. Oznaczało to, że nadzieje brytyjskiej premier na odblokowanie ich przez posiedzenie Rady Europejskiej w październiku okazały się płonne. Potwierdził to komunikat Rady z 20 października, w którym wskazano jednoznacznie, że nie dokonano jeszcze wystarczających postępów, aby zadecydować o przygotowaniu rozmów tzw. II etapu, czyli przyszłych relacji UE–Wielka Brytania<sup>15</sup>.

Toczące się negocjacje, w których Zjednoczone Królestwo, będąc jeszcze formalnie członkiem UE, było w praktyce przeciwnikiem, komplikowały także funkcjonowanie niektórych instytucji UE, zwłaszcza Rady Europejskiej. Już w czerwcu zorganizowano w Bratysławie nieformalny szczyt 27 państw członkowskich obradujący w formule: Rada Europejska minus brytyjski premier. Z kolei przed wrześniowym posiedzeniem w Tallinie usunięto z agendy niektóre sprawy, zakładając, że należy o nich dyskutować bez udziału Theresy May, tam zaproszonej. Po niezbyt udanym starciu bez większych problemów funkcjonował Parlament Europejski, w którym jednak perspektywa opuszczenia go przez deputowanych brytyjskich mogła istotnie zmienić układ sił między frakcjami, przede wszystkim przez podważenie możliwości istnienia niektórych z nich, zwłaszcza Europejskich Konserwatystów i Reformatorów oraz Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej<sup>16</sup>.

Najszerzej dyskutowanym i kontestowanym problemem pozostawał tzw. rachunek za rozwód, to jest ogólna suma środków, której zapłaceniu Wielka Brytania miałaby się podjąć w ramach wypełnienia uzgodnionych wcześniej zobowiązań finansowych, tzn. realizacji wieloletnich ram finansowych 2013–2020 oraz ewentualnego uczestniczenia później w niektórych programach. Strona unijna szacowała należności wynikające z podjętych już zobowiązań brytyjskich na ok. 60 mld euro<sup>17</sup>, natomiast Londyn początkowo deklarował ok. 1/3 tej sumy jako rozsądny pułap rozliczeń. Ostatecznie w porozumieniu z 8 grudnia 2017 r. nie wymieniono żadnej sumy, ale wskazano metodologię obliczania kosztów wynikającą zarówno z wieloletnich ram finansowych 2013–2020, jak i udziału Zjednoczonego Królestwa po 2019 r.

<sup>13</sup> Nie obyło się bez złośliwości ze strony polityków kontynentalnych, wśród których pierwsze miejsce należy przyznać liderowi liberałów w PE, Guyowi Verhofstadtowi: „Myślę, że wybrała Florencję, ponieważ w piętnastowiecznej polityce florenckiej czuje się jak w domu... Ciosy nożem w plecy, zdrady, wielkie rody walczące o władzę... To otoczenie, które ona dobrze zna”, „EU’s Verhofstadt pokes fun at Theresa May but says a Brexit deal can be done”, Reuters, 28 września 2017 r., <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1C32SS>.

<sup>14</sup> „Brexit progress but not enough to open trade talks”, Euronews, 28 września 2017 r., <http://www.euronews.com/2017/09/28/watch-live-david-davis-and-michel-barnier-give-press-conference-on-brexit>.

<sup>15</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej – art. 50, Konkluzje, EUCO XT 20014/17.

<sup>16</sup> W pierwszej z wymienionych grup trzonem jest Partia Konserwatywna (oraz polskie Prawo i Sprawiedliwość), w drugiej eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa.

<sup>17</sup> Ciekawe uzasadnienie i podsumowanie dyskusji o tej sumie zob. A. Baker, *The €60 billion Brexit bill How to disentangle Britain from the EU budget*, Centre for European Reform, luty 2017, [http://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_barker\\_brexit\\_bill\\_3feb17.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_barker_brexit_bill_3feb17.pdf).

w programach i innych aktywnościach UE. Przyjęto, że Wielka Brytania będzie uczestniczyła w niektórych z nich „jak państwo członkowskie” i płaciła na podobnych zasadach. Pozwoliło to ukryć ogólną sumę zobowiązań, wziąć pod uwagę perspektywę pozostania przez dwa lata po 2019 r. realnie w ramach jednolitego rynku oraz nie określać momentu zakończenia uczestnictwa Królestwa w poszczególnych programach. Wysokość „rachunku” szacowana jest od 45 do 55 mld euro.

Poniższa tabela przedstawia uproszczone kalendarium brexitu. Nie zawarto w niej dwóch wydarzeń zdaniem komentatorów kluczowych dla postępu w negocjacjach, na co jednak nie sposób zdobyć dowodów z racji ich zamkniętego charakteru: chodzi o spotkanie Theresy May z Donaldem Tuskiem w Göteborgu w listopadzie oraz z Jeanem-Claude’em Junckerem 4 grudnia. Wydaje się jednak, że istnieje wyraźna koincydencja czasowa między tymi wydarzeniami a przełamaniem problemów w negocjacjach. Co ciekawe, na razie ani kanclerz Merkel, ani prezydent Macron nie odegrali w nich istotnej roli. O ile w przypadku pani kanclerz jest to zrozumiałe z racji problemów po wyborach parlamentarnych w Niemczech, o tyle w odniesieniu do Emmanuela Macrona jest zastanawiające. Pierwsze samodzielne (nie w formule Rady Europejskiej) spotkanie tych przywódców zaplanowano na 18 stycznia 2018 r.

**Tabela 1**  
**Kalendarium brexitu**

Data	Wydarzenie
23 czerwca 2016 r.	Referendum w Wielkiej Brytanii: 52% obywateli głosuje za opuszczeniem Unii Europejskiej; w konsekwencji premier David Cameron podaje się do dymisji
13 lipca 2016 r.	Theresa May premierem Wielkiej Brytanii; w czasie kampanii referendalnej była zwolenniczką pozostania w UE, natomiast w gabinecie zatrudniła ważnych zwolenników brexitu, m.in. Borisa Johnsona
29 marca 2017 r.	List premier May do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska formalnie rozpoczynający procedurę wyjścia z Unii Europejskiej na mocy art. 50 TUE
29 kwietnia 2017 r.	Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej bez obecności brytyjskiej premier przyjmuje wytyczne negocjacji, wskazując, że dopóki nie zostaną wstępnie rozstrzygnięte kwestie warunków „rozvodu”, dopóty nie będzie rozmów o przyszłych relacjach handlowych
8 czerwca 2017 r.	Przedterminowe wybory parlamentarne w wielkiej Brytanii, Partia Konserwatywna traci większość w Izbie Gmin, co opóźnia rozmowy o wystąpieniu z UE
19 czerwca 2017 r.	Początek negocjacji o warunkach opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo; ze strony UE na czele zespołu negocyjacyjnego staje Michel Barnier, ze strony brytyjskiej David Davis

Tabela 1 – cd.

Lipiec–sierpień 2017 r.	Impas w negocjacjach i napięcia w relacjach dwustronnych; spotkanie Trump–May
22 września 2017 r.	Przemówienie Theresy May we Florencji
20 października 2017 r.	Rada Europejska stwierdza, że nie dokonano wystarczającego postępu w rozmowach, aby przejść do ich drugiego etapu, czyli przyszłych relacji UE–Wielka Brytania
21 października 2017 r.	Do prasy przedostają się informacje, że podczas kolacji z przewodniczącym Komisji Europejskiej 16 października premier May „błagała” o pomoc, co wywołuje nerwową reakcję zarówno Downing Street, jak i biura szefa Komisji, oraz kolejne spięcia między partnerami
9–10 listopada 2017 r.	Kolejna runda negocjacji, po której Michel Barnier wskazał, że Wielka Brytania ma dwa tygodnie na wyjaśnienie swojego stanowiska w kwestiach finansowych – satysfakcjonująca oferta będzie kluczowa dla jego raportu na kolejne posiedzenie Rady Europejskiej
4–8 grudnia 2017 r.	Negocjacje i osiągnięcie ramowego porozumienia w zakresie warunków wystąpienia z UE; wynik został zagrożony przez stanowisko Unionistycznej Partii Ulsteru, wspierającej mniejszościowy gabinet Theresy May, która odrzuciła porozumienie osiągnięte z udziałem premiera Republiki Irlandii; przedłużyło to rozmowy o kilka dni
15 grudnia 2017 r.	Rada Europejska stwierdza, że dokonano wystarczającego postępu, aby rozpocząć prace studyjne nad materią przyszłych relacji UE–Wielka Brytania
29 stycznia 2018 r.	Rada Europejska przyjmuje wytyczne dla drugiego etapu negocjacji z Wielką Brytanią

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując intensywne 11 miesięcy od czasu formalnego uruchomienia art. 50 przez rząd brytyjski, należy stwierdzić, że żadna ze stron, z powodu braku doświadczeń, nie była dobrze przygotowana do rozmów, które okazały się trudniejsze, niż zakładano. W gorszej pozycji znajdowała się Wielka Brytania, nie tylko wskutek fatalnej decyzji premier May o przedterminowych wyborach, ale także przejścia od wyobrażeń rządzących opinią publiczną w okresie referendalnym do konkretów. Rozwianie iluzji było nieuniknione, ale nałożyła się na nieefektywna taktyka negocjacyjna, która nie przewidywała trwałej jedności kontynentalnych państw członkowskich w pełni popierających działania Komisji. Metaforycznie mieliśmy do czynienia z nową odmianą „moralności Kalego”; dopóki Wielka Brytania traktowała UE jako coś zewnętrznego i domagała się „swoich” pieniędzy”, dopóty postawę taką uważano za przejaw racjonalizmu, gdy zaś podobną taktykę zastosowała UE, okazała się ona wrogą presją. Ostatecznie rząd Jej Królewskiej Mości musiał ustą-

pić w wielu punktach, jednak strona unijna osłabiła nacisk i pozwoliła Theresie May zachować twarz i przedstawić jej ustępstwa w umiarkowanie korzystnym świetle.

### **NOWE ROZDANIE – MACRON RZĄDZI, JUNCKER PANUJE, TUSK BŁOGOSŁAWI?**

Jak stwierdził w dorocznym przemówieniu o stanie Unii Europejskiej Jean-Claude Juncker, w 2016 r. Unia była poobijana i potrzebowała działań ratunkowych<sup>18</sup>. W 2017 r. sytuacja nie jest już tak zła, co oznacza otwarcie pola dla przedsięwzięć bardziej ambitnych niż – by odwołać się ponownie do metafory ze wspomnianego wystąpienia – naprawianie ciekącego dachu. Opisane wyżej wysiłki w celu realizacji brexitu uświadomiły przywódcom unijnym, że otwiera się kolejne „okno możliwości” w zakresie reform struktury uważanej powszechnie za przestarzałą i niedostosowaną do wyzwań współczesnego zglobalizowanego świata. Wobec zmniejszenia się fali uchodźców – chociaż świadomość, że problem nie został w sposób systemowy rozwiązany, była powszechna – rozpoczęły się dyskusje co do zakresu i treści zmian niezbędnych do odzyskania pełnej sterowności UE i wybiecia jej z dryfu ku nowym celom politycznym. O ile odzyskanie sterowności było planem minimum, o tyle całkowity zakres reformy zależał od ambicji tych graczy, którzy podejmą próbę narzucenia swojej agendy. W tym kontekście istotne stawało się przywództwo, które w UE nie jest naturalnie przypisane do określonych funkcji, lecz często dynamicznie się zmienia, a pretendentów zwykle jest przynajmniej kilku. Wobec perspektywy wyborów parlamentarnych w Niemczech, które w powszechnym odczuciu miały dać kolejną kadencję kanclerz Angeli Merkel, ale oznaczały też odwrócenie jej uwagi ku polityce krajowej, istotne stawały się inne czynniki i osoby. Na pierwszym miejscu wymienić należy dynamicznego prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który wygrał wybory pod hasłem „więcej Europy” i udowodnił, że w epoce eurosceptycyzmu i wzrostu tendencji nacjonalistycznych jest to wciąż możliwe. Miał zatem legitymację i przekonanie o własnych umiejętnościach politycznych niezbędne do przedstawienia swojego pomysłu na Unię. Jednak pierwsze miesiące roku upłynęły pod znakiem innej debaty, która rozgorzała przy okazji kwestii odnowienia mandatu przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska.

Najbardziej zaskakujące w całym procesie uzgodnienia i decyzji politycznej przywódców nie były ani oceny pierwszej kadencji przewodniczącego, ani sama treść decyzji, ani nawet kampania rządu Beaty Szydło przeciwko jej podjęciu, lecz forma wyrażania tegoż sprzeciwu, dalece wykraczająca poza zwyczaje panujące w uregulowanym i przewidywalnym środowisku „brukselskim”. Oceny Donalda Tuska były umiarkowanie pozytywne, natomiast zdecydowana większość państw członkowskich opowiadała się jednoznacznie za przedłużeniem jego mandatu na kolejne 2,5 roku. Podkreślano, że przywódcy państw mają zaufanie do byłego polskiego premiera, który nie jest skłonny do skupiania na sobie całej uwagi mediów, natomiast bardzo sprawnie kieruje pracami Rady. Co ciekawe, przed awanturą o reelek-

<sup>18</sup> Orędzie o stanie Unii w 2017 r., [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pl).

cję głównym problemem sygnalizowanym przez dziennikarzy specjalizujących się w problematyce unijnej były niemal jawnie wrogie stosunki między biurami przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady, które kontrastowały z poprawnymi relacjami samych polityków pełniących te funkcje<sup>19</sup>. Wszystko zmieniło się na przełomie lutego i marca 2017 r., gdy rząd RP po kilkakrotnym podkreśleniu, że nie poprze kandydatury Tuska na kolejną kadencję, co zinterpretowano jako zapowiedź wstrzymania się od głosu lub chwilowego opuszczenia posiedzenia Rady Europejskiej, podczas którego decyzja ma być podjęta, poszedł o kilka kroków dalej i zgłosił kandydaturę Jacka Saryusza-Wolskiego. Wzbudziło to ogromne zdziwienie polityków europejskich; kandydat był także Polakiem i pochodził z tej samej grupy politycznej w Parlamencie Europejskim (EPL) co aktualny przewodniczący. Rządowi polskiemu udało się zbudować napięcie rzadko spotykane podczas oczekiwania na posiedzenie zaplanowane na 9 marca<sup>20</sup>. Jeden z dyplomatów twierdził, że „uderzenie w Tuska nie ma precedensu. Krąży wiele teorii, w tym szepty, że polski przedstawiciel będzie odbywał fikcyjne rozmowy telefoniczne podczas spotkania, żeby zablokować [decyzję] (...) Nikt nie wie, co mogą zrobić Polacy, ale poziom poparcia dla Tuska jest wysoki”<sup>21</sup>. Polsce nie udało się zablokować decyzji, która nie była nawet przedmiotem debaty, gdyż wszystkie państwa poza nią poparły przedłużenie misji byłego polskiego premiera<sup>22</sup>. Sprzeciw oznaczał postawienie się w wyjątkowo niewygodnej sytuacji naprzeciw wspólnego frontu 27 państw członkowskich<sup>23</sup>. O ile ten upór przy przegranej sprawie wzbudził już ogromne zdumienie, o tyle dalsze kroki były jeszcze bardziej zaskakujące. Minister spraw zagranicznych RP Witold Waszczykowski stwierdził, że decyzja jest nieważna, bo nie przeprowadzono formalnej procedury zgłaszania kandydatów i dyskusji<sup>24</sup>, Jacek Saryusz-Wolski zaś został usunięty z frakcji parlamentarnej, której był członkiem<sup>25</sup>. Jeszcze dłużej żył w mediach problem ekspertyz, które miał posiadać polski MSZ, a które

<sup>19</sup> Na temat sporu personalnego między szefami gabinetów zob. szerzej „Piotr Serafin – »gladiator« Donalda Tuska w jego zakulisowych bitwach w Brukseli”, Politico, 9 grudnia 2017 r., <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/piotr-serafin-gladiator-donald-tuska-w-jego-zakulisowych-bitwach-w-brukseli/Or2m1tq>; EU’s big fight on eurozone reform (and everything else), <https://www.politico.eu/article/eurozone-reform-eu-big-fight-everything-else/>.

<sup>20</sup> *Tusk row threatens to overshadow EU summit*, 7 marca 2017 r., <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/tusk-row-threatens-to-overshadow-eu-summit/>.

<sup>21</sup> <https://www.euractiv.com/section/all/news/the-brief-tusk-will-be-elephant-outside-eu-summit-room/>.

<sup>22</sup> A. Eriksson, „Poland at war against Tusk’s EU job”, euobserver, 6 marca 2017 r., <https://euobserver.com/institutional/137119>.

<sup>23</sup> Ogromna liczba komentarzy odnośnie do wskazanego stosunku głosów domaga się osobnego opracowania. W tym miejscu warto przytoczyć wyważone opinie zawarte w: „27:1. Lubelscy politolodzy o wyborze Donalda Tuska na szefa Rady Europejskiej”, Dziennik Wschodni.pl, 19 marca 2017 r., <http://www.dziennikwschodni.pl/magazyn/271-lubelscy-politolodzy-o-wyborze-donald-tuska,n,1000196086.html>.

<sup>24</sup> „Donald Tusk wybrany na szefa RE. Witold Waszczykowski: to było pseudogłosowanie”, Polskie Radio, PAP, 27 marca 2017 r., <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1744696,Donald-Tusk-wybrany-na-szefa-RE-Witold-Waszczykowski-to-bylo-pseudo-glosowanie>.

<sup>25</sup> Dokonało się to przez usunięcie go z partii narodowej będącej jej członkiem, czyli Platformy Obywatelskiej, co skutkowało dalszymi krokami; wyjaśnił je w specjalnym oświadczeniu przewodniczący EPL Joseph Daul, „Weber revokes Saryusz-Wolski’s membership of the EPP”, New Europe, 6 marca 2017 r., <https://www.neweurope.eu/article/weber-revokes-saryusz-wolskis-membership-epp/>.

**Tabela 2**  
**Wyniki wyborów we Francji w 2017 r.**

Wybory prezydenckie	Emmanuel Macron (En Marche!)	Marine Le Pen (Front Narodowy)	François Fillon (Republikanie)	Jean-Luc Mélenchon (Francja Niepokorna)	Benoît Hamon (Partia Socjalistyczna)	Nicolas Dupont-Aignan (Powstań Francjo)
I tura (%)	24,01	21,30	20,01	19,58	6,36	4,70
II tura (%)	66,10	33,90				
Wybory parlamentarne	La République en marche!*	Front Narodowy	Republikanie	Francja Niepokorna	Partia Socjalistyczna	Powstań Francjo
Wyniki I tury (%)	28,2	13,20	15,77	11,03	7,44	1,17
Wyniki II tury (%)	43,6	8,75	22,23	4,86	5,68	0,10
Mandaty	308	8	112	17	30	1
						Francuska Partia Komunistyczna**
						2,72
						1,20
						10

\* W wyborach startowała także proprezydencka partia Ruch Demokratyczny, która uzyskała 42 mandaty, dając Emmanuelowi Macronowi stabilną większość.

\*\* Francuska Partia Komunistyczna nie wystawiła jednego kandydata na prezydenta, skrajną lewicę reprezentowali aż trzej kandydaci, którzy nie odegrali żadnej roli w wyborach.

Źródło: opracowanie własne.

wskazywały na możliwość podważenia legalności wyboru<sup>26</sup>. Od czasu rozpoczęcia drugiej kadencji Donalda Tuska 1 maja 2017 r. polski premier nadal bierze udział w posiedzeniach Rady Europejskiej, czyli należy uznać, że legalność wyboru przewodniczącego nie jest już kwestionowana.

Drugim ważnym wydarzeniem były wybory prezydenckie we Francji. Miały one bezprecedensowy charakter w całej historii V Republiki. Oznaczały wielopłaszczyznowy kryzys tradycyjnych sił francuskiej sceny politycznej – lewicy skupionej wokół Partii Socjalistycznej oraz republikanów – gaullistów. Ich kandydaci nie przeszli do drugiej tury wyborów, przy czym szczególnie bolesna była porażka kandydata Partii Socjalistycznej (pełne wyniki przedstawia tabela 2). Największe poparcie zdobył Emmanuel Macron<sup>27</sup>, na drugim miejscu zaś uplasowała się kandydatka Frontu Narodowego Marine Le Pen. Kampania wyborcza zarówno przed pierwszą, jak i drugą turą została po raz pierwszy skupiona na kwestiach bezpośrednio związanych z integracją – jednoznacznie proeuropejski Macron rywalizował z równie jednoznacznie antyunijną kandydatką skrajnej prawicy. Przegrana Marine Le Pen oznaczała odwrócenie trendu populistycznego i antyeuropejskiego, głosy świadczące o głębokiej uldze i powrocie umiarkowanej wiary w przyszłość zjednoczonego kontynentu (który nacjonalistyczni populiści wszelkiej maści mieli już prowadzić do katastrofy) słyhać było w całej Europie.

Legitymizacja Emmanuela Macrona została potwierdzona przez wyniki wyborów parlamentarnych 11 i 18 czerwca 2017 r. Jego Partia *En Marche!* wraz z sojusznikami wygrała je jednoznacznie, zdobywając 350 na 577 miejsc w Zgromadzeniu Narodowym, jednocześnie spektakularną porażkę ponieśli Front Narodowy oraz socjaliści (zob. tabela 2). Trudno wskazać w historii UE w XXI wieku silniejszą legitymizację do głębszego zaangażowania się w reformę procesu integracyjnego niż ta, którą dysponował w połowie 2017 r. francuski przywódca. Jego dynamizm dawał nadzieję nie tylko na impuls ku odzyskaniu sterowności przez UE, ale także na ponowne odgrywanie przez Francję roli lidera, co ostatni raz odnotowano właściwie za czasów zgodnej współpracy duetu Kohl–Mitterrand. Efektywność ewentualnego odnowionego tandemu francusko-niemieckiego zależała zatem od koncepcji politycznych i woli przywódców największego państwa UE<sup>28</sup>.

Trzecim wydarzeniem kluczowym dla dynamiki poszukiwania przywództwa w UE w 2017 r. były wybory parlamentarne w Niemczech 24 września 2017 r. Ich wyniki przedstawia tabela 3.

<sup>26</sup> Ministerstwo nie chciało ujawnić, kto jest ich autorem, jednak w powszechnej opinii przynajmniej jedną z nich napisał Jacek Czaputowicz, który wyraził swoje poglądy w głośnym artykule w *Do Rzeczy*; napisał tam, iż wybór Tuska jest zaprzeczeniem demokracji, łamie bowiem zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich. Obecnie jest on następcą Witolda Waszczykowskiego, ale MSZ wciąż odmawia ujawnienia autorstwa wskazanych dokumentów, zob. I. Kacprzak, „Ekspertyza nowego szefa MSZ ws. Tuska wciąż w ukryciu”, *Rzeczpospolita* z 11 stycznia 2018 r., <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/180119832-Ekspertyza-nowego-szefa-MSZ-ws-Tuska-wciaz-w-ukryciu.html>.

<sup>27</sup> Na temat jego drogi politycznej zob. P.J. Borkowski, „Unia Europejska – pożegnanie z Brytanią i złudzeniami”, *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 123–124.

<sup>28</sup> Ch. Grant, *How Will Germany Respond to Emmanuel Macron?*, Center for European Reform Insight, 7 maja 2017 r., <http://www.cer.eu/insights/how-will-germany-respond-emmanuel-macron>.

**Tabela 3**  
**Wyniki wyborów w Niemczech, 24 września 2017 r.**

	CDU-CSU	SPD	AfD	FDP	Zieloni	Linke	Inni
Sondaż, 22.09.2017	35	22	11	9	8	10	
Wyniki (%)	32,9	20,5	12,6	10,7	8,9	9,2	5,2
Liczba miejsc w Bundestagu	246	153	94	80	67	69	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów.

Nie były one jako całość zaskoczeniem, natomiast osłabienie obu tradycyjnych największych partii – SPD oraz CDU-CSU – przy jednoczesnym wzroście popularności radykalnie prawicowej, antyislamskiej i antyeuropejskiej Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland* – AfD) doprowadziło do wyłonienia podzielonego parlamentu, w którym sformowanie koalicji rządowej okazało się niezwykle trudne. Wobec swoistego „kordonu sanitarnego” wokół AfD pierwszą opcją była koalicja CDU-CSU z FPD oraz Zielonymi. Od barw partyjnych nazwano ją „jamajską”, a rozmowy o jej utworzeniu kanclerz Merkel podjęła 7 października<sup>29</sup>. Wielotygodniowe dyskusje zakończyły się fiaskiem 19 listopada, a stroną, która opuściła rokowania i wzięła na siebie odium zerwania, była FDP<sup>30</sup>. W konkluzji przed Niemcami stanęły trzy opcje – rząd mniejszościowy, nowe wybory lub odnowienie Wielkiej Koalicji, wcześniej odrzucone przez SPD. Zmianę w tym zakresie przyniósł styczeń 2018 r. – rozmowy zostały rozpoczęte 22 tego miesiąca<sup>31</sup>, jednak ze sformułowanym od początku warunkiem, że ewentualne porozumienie będzie musiało zostać zatwierdzone przez ogół członków SPD. Jedną z najstarszych partii w Europie jednocześnie przygotowywała opcję ponownego wejścia do rządu oraz pogrążyła się w wewnętrznych sporach, które miały zdecydować nie tylko o jej przyszłości, ale także perspektywach utrzymania stanowiska kanclerza przez Angelę Merkel, osobie cieszącą się wciąż poparciem obywateli. Ostatecznie członkowie SPD poparli odnowienie Wielkiej Koalicji, co doprowadziło do powierzenia kanclerz Merkel misji tworzenia nowego rządu 14 marca 2018 r., czyli prawie sześć miesięcy po wyborach do Bundestagu.

W zarysowanej wyżej sytuacji politycznej ewentualna reforma UE była z jednej strony tematem rozmów koalicyjnych, a drugiej ofiarą przedłużającego się kryzysu parlamentarnego. Bezpiecznie można stwierdzić, że panowała zasadnicza zgoda co do niezbędnych warunków jakiegokolwiek reformy. Dobrze wyrazili to badacze

<sup>29</sup> „Angela Merkel announces coalition talks with FDP and Greens”, DW, 7 października 2017 r., <http://www.dw.com/en/angela-merkel-announces-coalition-talks-with-fdp-and-greens/a-40854542>.

<sup>30</sup> „German election: Preliminary coalition talks collapse after FDP walks out”, DW, 19 listopada 2017 r., <http://www.dw.com/en/german-election-preliminary-coalition-talks-collapse-after-fdp-walks-out/a-41445987>.

<sup>31</sup> M. Karnitschnig, „SPD gives green light to ‘grand coalition’ talks”, Politico, 21 stycznia 2018 r., <https://www.politico.eu/article/spd-agrees-to-start-formal-coalition-talks-with-merkel/>.

z European Policy Center: „Nowa reforma, jeśli ma uzyskać dynamikę, będzie potrzebowała, po pierwsze i najważniejsze, porozumienia między Berlinem i Paryżem, co oznacza, że nowy prezydent Francji i nowo wybrany niemiecki rząd federalny będą gotowe i zdolne przezwyciężyć istotne różnice między oboma państwami co do tego, jak wzmocnić współpracę [w ramach UE], zwłaszcza między państwami posługującymi się wspólną walutą. Kompromis francusko-niemiecki jest niezbędnym warunkiem, aby można było zyskać poparcie innych (kluczowych) państw dla wysiłków na rzecz rozwiązania przynajmniej części kryzysów, z którymi skonfrontowana jest Unia; Paryż i Berlin będą musiały pokazać odwagę polityczną niezbędną, aby wstąpić na teren jeszcze niezbadany”<sup>32</sup>.

Perspektywa odnowienia „lokomotywy” francusko-niemieckiej była realna – wygrana Macrona interpretowano jako zwrot albo przynajmniej poważne zakłócenie trendu na rzecz ruchów eurosceptycznych, a połączenie dynamiki i charyzmy przebojowego francuskiego przywódcy oraz spokoju i doświadczenia pani kanclerz uważano za najlepszą mieszankę od czasów współpracy Angeli Merkel z Nicolasem Sarkozym ok. 2011 r. Oczywiście w tym tandemie w roli starszego partnera występować miały Niemcy. Jednak wyniki wyborów przyniosły zmiany wykraczające istotnie poza niemiecką scenę polityczną. Ponieważ poszukiwanie koalicji rządzącej okazało się niezwykle trudne, osłabiło to pozycję kanclerz Merkel. Musiała ona brać udział w kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej bez uformowanego zaplecza politycznego i nowego rządu, nie było też możliwe całościowe i konkretne odniesienie się Niemiec do pojawiających się propozycji reform, co otworzyło pole do nowej konfiguracji przywództwa. Wybory w Niemczech odbyły się kilka dni po dorocznym przemówieniu przewodniczącego Komisji o stanie Unii, a 26 września Emmanuel Macron wygłosił swoją programową „europejską” przemowę na paryskiej Sorbonie. Zarysował w niej plan reform jeszcze ambitniejszy i szerszy niż propozycje Junckera zgłoszone tydzień wcześniej. Doszło do ciekawej koincydencji czasowej, która miała konsekwencje polityczne. Po wystąpieniu przewodniczącego Komisji premier Holandii Mark Rutte uznał za właściwe użyć w celu jego skomentowania znanego twierdzenia „masz wizje – idź do okulisty”<sup>33</sup>, uznając głos Luksemburczyka za możliwy do zlekceważenia. Sytuację zmieniło przemówienie francuskiego szefa państwa – „wielka” reforma stała się tematem poważnym. Ambitne plany starał się tonować Donald Tusk, równoważąc atrakcyjność – świeżość i dynamizm Macrona oraz mieszane reakcje Niemiec, które jednak musiały pozostać niepełne i tymczasowe. W efekcie w październiku doszło do nietypowej sytuacji – oprócz dwóch „wizji”, zamiast spodziewanej tonującej i pragmatycznej odpowiedzi niemieckiej, pojawiła się „Agenda przywódców” zaproponowana w liście wysłanym przed posiedzeniem Rady Europejskiej 20 października przez jej przewodniczącego. Sądzone, że niezwłocznie po sformowaniu koalicji rządzą-

<sup>32</sup> J.E. Emmanouilidis, H. Van Rompuy, F. Zuleeg, *Europe's Reform Opportunity*, European Policy Centre, 1 czerwca 2017 r., [http://www.epc.eu/pub\\_details.php?pub\\_id=7644&cat\\_id=1](http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=7644&cat_id=1).

<sup>33</sup> „I'm not such a romantic,' Dutch PM says of Juncker's state of the union speech”, DutchNews.nl, 14 września 2017 r., <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/09/im-not-such-a-romantic-dutch-pm-says-of-junckers-state-of-the-union-speech/>.

cej Angela Merkel zabierze głos, który okaże się wyważony i najbardziej znaczący dla zakresu przyszłej reformy. Przedłużający się kryzys rządowy spowodował, że głos ten nie mógł wybrzmieć, co zawiesiło debatę na czas nieokreślony, jednocześnie dając pole ideom francuskim. Paradoksalnie w tej sytuacji pokrotnie spełniła się wizja polskiej prasy prorządowej – niejako w zastępstwie rolę niemieckiego zdroworozsądkowego kontrapunktu dla ambitnych francuskich planów odegrał tzw. plan Tuska. Postępujące osłabienie kanclerz Merkel, zwłaszcza po fiasku rozmów koalicji „jamajskiej”, poszerzyło zakres „okna możliwości” – nowy układ po brexicie dawał także szanse na poważne przetasowanie w zakresie przywództwa politycznego w skali UE. Z tego powodu osią wywodu zostanie uczyniony najszerszy plan Macrona, aby potem kolejno przedstawić propozycje Junckera i Tuska.

Prezydent Francji po objęciu urzędu nie zrezygnował z proeuropejskiej retoryki, a jeśli weźmie się pod uwagę wystąpienie na Sorbonie – nawet ją wzmocnił, wskazując jednoznacznie tendencje wsobne i nacjonalistyczne jako główne zagrożenie dla UE. Celowe wydaje się przytoczenie jednego akapitu w całości: „Bariery, za którymi Europa mogła [wcześniej] kwitnąć, zniknęły. Zatem dzisiaj widzi się ją słabszą, wystawioną na wichry globalizacji i, co gorsza, na oddziaływanie idei, które prezentują siebie jako właściwsze rozwiązania. Mają one nazwy: nacjonalizm, protekcjonizm, izolacjonistyczny suwerenizm oraz podejście stawiające na tożsamość<sup>34</sup>. Wiele z nich już zapaliło wcześniej ogień, w których Europa mogła spłonąć, a dziś są tu z powrotem w nowych przebraniach. Mówią, że są legitymizowane, ponieważ cynicznie wykorzystują lęki społeczeństw. Zbyt długo ignorowaliśmy ich siłę<sup>35</sup>. Tak jasna deklaracja bez wątplenia miała na celu uświadomienie wszystkim graczom sceny europejskiej, kto pretenduje do przewodzenia obozowi prointegracyjnemu. Jego program był złożony i eklektyczny. Oprócz znanych od dawna elementów, takich jak dokończenie budowy unii walutowej (w tym ustanowienie europejskiego funduszu walutowego) czy powołanie ministra finansów strefy euro, Macron proponował także utworzenie wspólnego urzędu ds. polityki azyłowej. Dużą część przemówienia poświęcił rynkowi wewnętrznemu, który jego zdaniem powinien zostać uzupełniony o wyraźny wymiar socjalny. Spójność społeczna miała być celem, a nie skutkiem ubocznym realizacji założeń liberalnych. Prezydent Francji stwierdził m.in.: „Potrzebujemy odnowionego modelu socjalnego: nie tkwiącego w dwudziestym wieku, nie związanego z gospodarką skupioną na doganianiu. Powinniśmy ustalić reguły na poziomie europejskim, ponieważ to jest właściwa skala tej walki. Chciałbym już w listopadzie zacząć rozmowy nad zdefiniowaniem wspólnych europejskich minimalnych standardów socjalnych, a na tym samym poziomie chciałbym także widzieć reguły konwergencji. Powinniśmy ustalić płacę minimalną, która musi brać pod uwagę rzeczywistość gospodarczą każdego kraju, a jednocześnie

<sup>34</sup> W języku angielskim *identitarianism*, w języku francuskim *identitarisme*.

<sup>35</sup> Wersja angielska przemówienia Macrona zob. <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>, wersja francuska: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.

stopniowo dążyć do konwergencji”<sup>36</sup>. Zwraca uwagę użycie słowa konwergencja, do tej pory kojarzonego z warunkami uczestniczenia w unii walutowej oraz związanymi z tym niezbędnymi ofiarami w zakresie polityki socjalnej na rzecz zdrowych podstaw makroekonomicznych. Macron ewidentnie dawał wyraz woli przedefiniowania założeń wspólnego rynku na korzyść konsumenta i obywatela, co miało wzmocnić atrakcyjność projektu europejskiego. Bez wątplenia było to skierowane przeciwko przewagom wynikającym z niższego poziomu płac i standardów socjalnych, które były i są istotnym składnikiem konkurencyjności państw przyjętych do UE od 2004 r. Można zatem uznać, że takie propozycje, teoretycznie wyłącznie społeczno-gospodarcze, mogły być preludium dla odnowienia podziałów w kierunku wyłonienia „twardego jądra” rozwiniętych państw europejskich.

Macron chciał realizować swój plan z Niemcami, zawarł nawet w przemówieniu dość bezpośrednie wyzwanie: „Proponuję Niemcom nowe partnerstwo. Nie zgodzimy się w każdej sprawie ani natychmiast, ale będziemy dyskutować o wszystkim. Wszystkim, którzy twierdzą, że to niewykonalne zadanie, odpowiadam: może i jesteście przyzwyczajeni do poddawania się. Ja nie jestem”<sup>37</sup>. Oferta zawarcia nowego traktatu elizejskiego w 55 rocznicę podpisania tego kluczowego dla Europy dokumentu (22 stycznia 2018 r.) była propozycją sformalizowania nowej wersji lokomotywy francusko-niemieckiej, która w Europie po brexicie mogła skutecznie narzucać ton. Warto przytoczyć komentarz do omawianego wystąpienia, zamieszczony w europejskiej wersji serwisu Politico: „Przez ogłoszenie tej zwałającej z nóg europejskiej agendy [Macron] postawił na szali swoją wewnętrzną i międzynarodową reputację i jest zmuszony ruszyć do przodu. Przyrzekł, że Francja będzie otwarta na każdą formę dyskusji i kompromisu, pod warunkiem iż rządy unijne wspólnie uzgodnią dany cel”<sup>38</sup>. Oznaczało to odejście od tradycyjnej francuskiej narracji wyznaczania najpierw granic (np. nienaruszanie suwerenności części składowych „Europy ojczyzn”), a potem poszukiwania sojuszników. Zdaniem autora sygnalizowało też, że Francja w imię nadania nowego impulsu integracji jest otwarta na rozwiązania federalne<sup>39</sup>. Było to także wyzwanie wobec wszystkich tych polityków, którzy od dekad twierdzili, że w tak dużej i zróżnicowanej organizacji skuteczna jest tylko metoda małych kroków.

Na tle ambicji Macrona propozycje Jeana-Claude’a Junckera zawarte w dorocznym wystąpieniu o stanie Unii Europejskiej wyglądają mniej imponująco, jednak i tak oznaczały „wejście do gry” przewodniczącego Komisji. Nawiązywał on do przedstawionej przez tę instytucję wiosną 2017 r. „Białej księgi o przyszłości Europy”, która była wkładem Komisji w refleksję przed jubileuszem 60-lecia traktatów rzymskich. Zawarto w niej pięć scenariuszy, które warto w tym miejscu przy-

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> P. Briçon, „5 takeaways from Macron’s big speech on Europe’s future”, Politico.eu, 26 września 2017 r., <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-macrons-big-speech-on-europes-future/>.

<sup>39</sup> Por. inne stanowisko i interpretację intencji przywódcy Francji: M. Waechter, „Nothing new in French politics? Why Emmanuel Macron is the most Gaullist of all candidates for the French presidential elections of 2017”, *CIFE Policy Paper*, nr 53, 18 kwietnia 2017 r., [http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE\\_PP53\\_Matthias\\_Waechter\\_French\\_Election\\_Gaullist.pdf](http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP53_Matthias_Waechter_French_Election_Gaullist.pdf).

pomnieć (tabela 4). Ich wartość polega na określeniu pola i wskazaniu, na jakie korzyści można liczyć, wybierając każdy z nich. Wyraźnie widać, że przewidują one *implicite* określone konfiguracje przywództwa w ramach UE, co zaznaczono w najniższym wierszu tabeli. W samym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim Juncker mówił o „szóstym scenariuszu”, który można uznać za przedstawienie osobistych preferencji odnośnie do optymalnego i możliwego do zrealizowania programu reform. W warstwie ideologiczno-normatywnej zakładał on trzy podstawowe aspekty, na których musi się opierać Unia: ma być unią wolności, unią równości i równych obywateli oraz wspólnotą prawa i praworządności. Przechodząc do konkretnych rozwiązań, przewodniczący Komisji proponował:

- dokończenie budowy unii walutowej,
- powołanie europejskiego ministra gospodarki i finansów,
- wzmocnienie praw konsumenta i ich ochrony w skali UE<sup>40</sup>,
- połączenie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej (sam już wcześniej zadeklarował, że nie będzie się ubiegał o kolejną kadencję),
- rozbudowanie instytucji i reguł odpowiedzialnych za ochronę granic.

Jednocześnie Juncker stwierdził, że Europa będzie kompletna, gdy będzie łączyła dwie swoje części, metaforyczne płuca – wschodnie i zachodnie. Był to bez wątpienia ukłon w stronę państw przyjętych do UE od 2004 r., obawiających się realizacji pomysłów Europy wielu prędkości. Bardzo otwarcie, ze względu na politykę w zakresie praw człowieka, wykluczył możliwość członkostwa Turcji w UE.

Na tak zakreślonym tle propozycja Donalda Tuska odróżniała się wyraźnie. Była ona jednocześnie najwęższa i najbardziej dojrzała. Została przedstawiona w liście skierowanym do szefów państw i rządów zapraszającym na posiedzenie Rady Europejskiej 20 października<sup>41</sup>, natomiast jego programem działań była tzw. Agenda przywódców przyjęta tamże. List był bardzo krótki i skupiał się na trzech punktach: należy rozwiązywać praktyczne problemy, czyli kluczowe jest radzenie sobie z wyzwaniami mającymi wpływ na bieżące funkcjonowanie UE oraz życie obywateli; trzeba działać krok po kroku, czyli nie przez snucie całościowych planów (wizji); kluczowe jest zachowanie jedności, czyli ważniejsze od spójności czy atrakcyjności propozycji, które mogą być zaakceptowane tylko przez niektóre państwa członkowskie. Tym samym pod względem pomysłu na dynamikę reformy Donald Tusk występował w kontrze do propozycji Macrona i Junckera, natomiast pod względem treści zasadniczo im nie zaprzeczał, sytuując się na nieco innym poziomie. W praktyce „Agenda przywódców” była planem działań dla kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej, które miały być dobrze przygotowane i poświęcone poszczególnym problemom<sup>42</sup>. Przewodniczący proponował mianowicie polityzację posiedzeń Rady – ciałem to z forum pochylającego się „na bieżąco” nad bagażem kontrowersji (pod-

<sup>40</sup> Odnosił się w tym miejscu do kwestii różnej jakości towarów oferowanych na jednolitym rynku w różnych państwach, przy czym regułą miało być kierowanie na rynki nowych państw członkowskich produktów niższej klasy.

<sup>41</sup> Tekst listu: *Documents by President Donald Tusk for the members of the European Council: Invitation letter, Leaders' Agenda and Bratislava implementation report*, Press Release 593/17, 17/10/2017.

<sup>42</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/leaders-agenda/>.

Tabela 4  
Biała księga Komisji Europejskiej i zawarte w niej scenariusze

	Kontynuacja	Nic poza jednolitym rynkiem	Ci, którzy chcą więcej, robią więcej	Robić mniej, ale efektywniej	Robić wspólnie znacznie więcej
<b>Istota</b>	UE skupia się na realizacji dotychczasowego programu reform, utrzymanie obecnego kursu	UE stopniowo koncentruje się na jednolitym rynku, współpraca w pozostałych obszarach w ramach stosunków dwustronnych	UE pozwała zainteresowanym państwom członkowskim na ściślejszą współpracę w konkretnych dziedzinach	UE koncentruje się na skutecznym i szybszym osiągnięciu rezultatów w wybranych obszarach polityki, poświęcając innym mniej uwagi	UE decyduje się robić wspólnie znacznie więcej we wszystkich obszarach polityki
<b>Wizja przyszłości</b>	UE koncentruje się na obszarach, które były dla niej ważne dotychczas	UE funkcjonuje jako jednolity rynek; rosnące dysproporcje i ograniczona współpraca staną się głównym źródłem podatności na zagrożenia	Grupa państw zacieśnia współpracę w kwestiach obronności, inna grupa w zakresie opodatkowania i spraw socjalnych	UE skupia się na innowacyjności, handlu, bezpieczeństwa, migracji i obronności; zmniejsza swoje zaangażowanie w obszarach, w których jej siła oddziaływania jest mniej znacząca	wzmocnienie strefy euro; państwa przekażą UE więcej kompetencji i zasobów; decyzje podejmowane są szybciej i sprawniej
<b>Wady i zalety</b>	+ zachowanie jedności UE + wspólne dążenie do celu daje nadzieję na wymierne rezultaty widoczne w całej UE – poważne spory mogą blokować reformy	+ bardziej przejrzysty proces decyzyjny – narastające różnice między państwami – coraz więcej kwestii rozwiązywanych za pomocą umów dwustronnych	+ jedność UE zostaje zachowana przy możliwości zacieśnienia współpracy – mniejsza przejrzystość i spójność przepisów na terenie UE	+ większa przejrzystość między kwestiami unijnymi i krajowymi + widoczne rezultaty w wybranych obszarach – konieczność uzyskania konsensusu co do priorytetów	+ zachowanie jedności UE + poprawa procesu decyzyjnego – ryzyko niepokojów społecznych wobec „wzmocnienia UE kosztem państw”
<b>Potencjalne przywództwo</b>	sterowność zachowana dzięki stabilizującej roli Niemiec	niepowodzenie tandemu francusko-niemieckiego	Niemcy i Francja przewodzą „koalicji chętnych”	Komisja Europejska przy wsparciu najważniejszych państw	tandem francusko-niemiecki z przewagą Francji, polityczna Rada Europejskiej jako ośrodek decyzyjnego

Źródło: opracowanie własne.

sumowanie stanowisk, dyskusje nad problemami, co do których nie udało się uzyskać jednomyślności lub konsensusu na niższych szczeblach) miało się stać realnie instytucją inicjującą. Podejmowanie przez przywódców trudnych problemów i wyznaczanie ramowych decyzji oznaczało przyjęcie określonej interpretacji roli Rady Europejskiej pod rządami traktatu lizbońskiego – miała się ona stać strategicznym centrum dowodzenia. Oczywiście głównym jej rywalem do tego miana była Komisja. W tym miejscu warto przypomnieć głosy, które pojawiły się na przełomie wieków, mówiące o tym, że rolę przyszłego rządu zjednoczonej Europy mogłaby odgrywać nie przeznaczana do niej w tradycji myślenia neofunkcjonalistycznego Komisja, ale wzmocniona Rada Europejska<sup>43</sup>. Zebrani w Brukseli szefowie państw i rządów przyjęli agendę podczas roboczego śniadania drugiego dnia szczytu. Wyznacza ona zakres prac do wiosny 2019 r., czyli w praktyce do czasu wystąpienia Wielkiej Brytanii. Podsumowanie implementacji agendy przewidziano w trakcie szczytu 9 maja 2019 r. w Sibiou podczas prezydencji rumuńskiej. Oznaczało to poparcie dla planowanego przyspieszenia i koncentracji prac Rady na kluczowych problemach oraz w mniejszym stopniu wskazanie, że podejście prezentowane przez przewodniczącego we wspomnianym liście cieszy się większym poparciem niż ambitne wizje zmian, chociaż wobec zawieszenia debaty z powodu braku nowego rządu niemieckiego nie można uznać tego za wydarzenie rozstrzygające. Można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że jest to mała wygrana Donalda Tuska w rywalizacji z innymi instytucjami w zakresie kształtowania agendy i ogólnego „nadawania tonu” w ramach strategicznego kierowania Unią<sup>44</sup>.

Okazją do podkreślenia ciągłości zaangażowania elit europejskich w proces integracyjny było jubileuszowe posiedzenie Rady w Rzymie celebrujące 60-lecie podpisanych tam kluczowych traktatów<sup>45</sup>. Podniosły nastrój podkreślono audiencją dla przywódców UE u papieża Franciszka<sup>46</sup>. W konkluzjach szczytu jubileuszowego, o charakterze dokumentu okazjonalnego, który miał łączyć mimo zasadniczych sporów w ramach UE, można przeczytać: „Uczynimy Unię Europejską silniejszą i odporniejszą dzięki jeszcze większej jedności i solidarności między nami oraz poszanowaniu wspólnych zasad. Jedność jest zarówno koniecznością, jak i naszym wolnym wyborem. Pojedynczo zostalibyśmy zmarginalizowani przez globalną dynamikę. Razem mamy największą szansę wpływać na nią oraz bronić naszych wspólnych interesów i wartości. Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w róż-

<sup>43</sup> Na ten temat interesująco pisze Uwe Puetter w swojej ważnej *książce European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014.

<sup>44</sup> Jednym z wymiarów tego zwycięstwa był termin szczytu wyznaczony na wiosnę 2019 r. Przewodniczący Komisji proponował spotkanie dzień po wystąpieniu Wielkiej Brytanii, co miało silny wymiar symboliczny, jednak przyjęta została propozycja Tuska, aby stało się to w dniu święta UE, czyli 9 maja.

<sup>45</sup> M. Karnitschnig, F. Eber, „Europe’s elite put on grand show on unity in Rome”, Politico, 25 marca 2017 r., <https://www.politico.eu/article/europes-elite-put-on-grand-show-of-unity-in-rome-summit-anniversary/>.

<sup>46</sup> Zob. [http://en.radiovaticana.va/news/2017/03/23/pope\\_francis\\_to\\_meet\\_eu\\_leaders\\_in\\_vatican/1300697](http://en.radiovaticana.va/news/2017/03/23/pope_francis_to_meet_eu_leaders_in_vatican/1300697); tekst przemówienia papieża: [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/march/documents/papa-francesco\\_20170324\\_capi-unione-europea.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/march/documents/papa-francesco_20170324_capi-unione-europea.html); pełne nagranie spotkania: <https://www.youtube.com/watch?v=IMzOqRADdkY>.

nym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z Traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później. Nasza Unia jest niepodzielona i niepodzielna<sup>47</sup>.

Można powyższy ustęp potraktować jako pokrętnie przyznanie się, że głównym punktem debaty nie jest to, czy dojdzie do zróżnicowania członków UE, ale w jakiej formie to uczynić. Być może jest to zbyt pesymistyczna ocena, ale perspektywa ograniczenia podmiotowego procesu integracyjnego nigdy nie była tak realna<sup>48</sup>.

### **POWRÓT *REALPOLITIK* – CZY MOŻLIWE JEST STRATEGICZNE OGRANICZENIE ZAKRESU PODMIOTOWEGO PROCESU INTEGRACYJNEGO**

Mający na horyzoncie brexit otworzył wiele frontów. O wiele mniej znane od twardej rywalizacji podczas negocjacji dotyczących warunków opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii są dwa inne, powiązane ze sobą i w dłuższej perspektywie o wiele istotniejsze. Pierwszy z nich dotyczy dystrybucji władzy w systemie – usunięcie (się) jednego z głównych graczy tworzy przestrzeń do zagospodarowania. Tak istotnej jednorazowej zmiany nie było w UE od 2004 r. (tzw. wielkiego rozszerzenia) i tworzy ona pokusę, aby „przy okazji” wobec zaistniałego już naruszenia równowagi przededefiniować ją głębiej na swoją korzyść. Drugi aspekt to problem możliwości i celowości wyboru opcji: pogłębienie i rozwój przy jednoczesnym ograniczeniu podmiotowym procesu integracyjnego. Wielka Brytania była niemal zawsze państwem pełniącym funkcję „hamulcowego”, a potencjał dawnego mocarstwa, przede wszystkim handlowego, pozwalał jej skutecznie blokować próby budowy struktur o charakterze ponadnarodowym, które oznaczałyby reinterpretację tzw. metody Monneta w duchu federacji lub ponadnarodowej technokracji. Obie opcje były całkowicie sprzeczne nie tylko z brytyjskim interesem narodowym, ale także brytyjskim systemem konstytucyjnym. Co ciekawe, w przypadku Francji i Niemiec takowa sprzeczność zachodzi tylko w odniesieniu do jednej ze wskazanych wyżej opcji. Tym samym brexit oznacza – w perspektywie strategicznej – otwarcie możliwości pogłębienia procesu budowania jedności, gdyż żadne inne państwo członkowskie nie jest w stanie wejść w tradycyjną rolę Zjednoczonego Królestwa. Nie mogą tego uczynić także kraje i rządy mające podobne koncepcje odnośnie do integracji, a więc tradycyjni sojusznicy Stanów Zjednoczonych z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy nie mając środków na realizację standardów socjalnych, promują rozwiązania gospodarczo liberalne. Kraje te są zbyt słabe, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym.

Przypadek lub duch czasów (wybór zależy od orientacji historiozoficznej czytającego te słowa) spowodował, że jednocześnie z otwarciem wskazanych wyżej możliwości, które dla państw-liderów UE są swego rodzaju pokusami (niosącymi ryzyko,

<sup>47</sup> Deklaracja rzymska, 25 marca 2017 r., [https://europa.eu/european-union/eu60\\_pl](https://europa.eu/european-union/eu60_pl).

<sup>48</sup> Zob. ciekawa analiza autorstwa ekspertów ECFR: A. Möller, D. Pardijs, *The Future Shape of Europe: How The EE Can Bend Without Breaking*, ECFR Flash Scorecard, marzec 2017, [http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the\\_future\\_shape\\_of\\_europe](http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_future_shape_of_europe).

ale także możliwość istotnej wygranej), niektórzy z tzw. nowych członków przyjęli tudzież pogłębili politykę, którą można określić jako antagonistyczną autonomizację. Rządy Węgier (od 2010 r.) i Polski (od końca 2015 r., chociaż stało się to jasne dopiero wiosną 2016 r.) oraz w mniejszym stopniu Słowacji, Czech i Rumunii postanowiły zdefiniować Unię jako czynnik zewnętrzny wobec nich i w istocie siłę niechętną lub otwarcie wrogą wzrostowi ich pozycji. W przypadku Polski nie było to od razu widoczne w debacie publicznej, ale podstawowa różnica między rządami koalicji PO-PSL w latach 2007–2015 a rządami PiS (Zjednoczonej Prawicy) od 2016 r. polega na odmiennym traktowaniu UE. Dla rządów przed 2015 r. Unia była naturalnym środowiskiem Polski, miejscem o zmiennym stopniu „przytulności”, ale cywilizacyjnym portem i domem, chociaż niekoniecznie zgadzano się z przyjmowanymi w jego ramach progresywnymi rozwiązaniami. Dla rządów PiS od 2016 r. Unia jest nieprzyjaznym mocarstwem, które próbuje różnymi metodami, w białych rękawiczkach, a czasem i bez nich, narzucić Polsce swoją wolę, gdyż niechętnie widzi wzrost jej siły i chce mu przeciwdziałać. Poprzedni przywódcy Polski zostali oskarżeni o realizowanie obcych interesów i że *de facto* stali się częścią kosmopolitycznych elit, dla których tożsamość narodowa i wynikające z niej implikacje to bagaż, jaki należy odrzucić, a opornych zmusić do jego odrzucenia. Ten ideologiczny w swej istocie front powoduje, że wszelkie negocjacje i kompromisy są bardzo utrudnione – interesu egzystencjalnego nie da się wyrazić w liczbach, a nawet takowa próba ma właściwie już charakter zdrady (sprzedawczyk to uczynić może). Podobną politykę prowadzi premier Węgier Viktor Orbán, uznając UE za jedno z narzędzi ingerencji przez wrogie mu zachodnie elity w wewnętrzne sprawy kraju, chociaż spór ten realizuje w sposób bardziej pragmatyczny. Rządy Polski i Węgier traktują także instytucje UE jako nieistotne *per se*, ponieważ w praktyce są one bezwolnymi narzędziami wrogów, których symbolem na Węgrzech jest amerykański miliarder George Soros, a w Polsce wiceprzewodniczący Komisji i „wierny sługa Niemiec” Frans Timmermans.

Sprzeciw wobec działań UE ze strony jednego z państw członkowskich nie jest niczym nowym, nie są nim także próby obchodzenia i minimalizowania skutków zaleceń wydawanych przez instytucje wspólnoty. Kluczowe są inne elementy polityki Polski i Węgier. Po pierwsze, delegitymizacja działań podejmowanych przez organy UE zobowiązane do stania na straży traktatów, czyli Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, prowadzona nieprzypadkowo i konsekwentnie. Tym samym podważany jest jeden z filarów porządku prawno-politycznego UE, zgodnie z którym istnieją niezależne instytucje zdolne faktycznie kontrolować, czy uczestnicy projektu integracyjnego dotrzymują zobowiązań traktatowych, jakie podjęli względem siebie nawzajem, a nie instytucji. Po drugie, kwestionowane są wartości wspólne dla systemów politycznych i prawnych państw członkowskich, które zgodnie z doktryną tworzą tzw. prawo pierwotne niepisane. Odrzucenie tych wartości oraz kompetencji UE do stania na ich straży ma charakter systemowy. Po trzecie, zakwestionowane zostały niepisane reguły gry w ramach projektu integracyjnego. Jego uczestnicy uzgodnili, że pozostając suwerenni, nie będą korzystać z niektórych sposobów realizacji praw wynikających z suwerenności. UE jest w tym zakresie swoistym re-

żimem międzynarodowym o charakterze klubu dżentelmenów; nawet jeśli w jego ramach trwa nieustanna, acz dyskretna walka o wpływy, to pewne narzędzia zostały z niej wykluczone na mocy milczącej zgody wszystkich członków. Polska, kwestionując wyroki TS UE i deklarując ich niewykonywanie, a także podważając legalność wyboru Donalda Tuska na drugą kadencję oraz nie szanując zobowiązania poprzedniego rządu co do przyjęcia uchodźców, zadeklarowała nie tyle, że nie akceptuje wyniku rozgrywki, ile odrzuca reguły obowiązujące w grze. Podobnie, acz nie tak apriorycznie, czyni rząd Węgier.

Wychodząc ponad pole dowolnej polityki krajowej przywódców państw Europy wszechradzkiej i projektując jej potencjalne konsekwencje na scenę unijną, otrzymujemy niezwykle ciekawy obraz sytuacji wynikający między innymi ze wspomnianej wyżej koincydencji czasowej. Składają się na niego następujące elementy:

- perspektywa zmiany układu sił w Unii Europejskiej wynikająca z brexitu, którą najbardziej zainteresowane są największe państwa, rywalizujące o przywództwo w organizacji w ostatnich latach cechującej się raczej wysokim stopniem bezwładu;
- pokusa rozwiązania problemu tegoż bezwładu Unii Europejskiej zbyt dużej i zbyt zróżnicowanej przez ograniczenie zakresu podmiotowego integracji;
- podważanie zasad UE, w tym demokracji liberalnej, rządów prawa i solidarności jej członków wobec wyzwań zewnętrznych przez niektóre rządy państw członkowskich, co ujawniło się najpełniej odrzuceniem przez Polskę i Węgry kwot w ramach mechanizmu relokacji uchodźców;
- polityka Polski i Węgier polegająca na odrzuceniu europejskich standardów, które stały się tym samym zachodnioeuropejskie, przy jednoczesnym traktowaniu UE jako ciała obcego, a w gruncie rzeczy narzędzia Niemiec, ewentualnie innych państw, do utrzymywania tych państw trwale poza grupą decydentów;
- podobne tendencje w innych państwach regionu (Słowacja, Czechy, Rumunia), co wskazuje, że polityka wobec Polski i Węgier wyznaczy pewien model postępowania i brak reakcji na łamanie standardów przez rządy tych krajów będzie sygnałem dla innych;
- relatywny wzrost pozycji gospodarczej państw przyjętych do UE w 2004 r., zwłaszcza tych najsłabiej dotkniętych przez kryzys lat 2008–2011 (Polska); państwa te w coraz większym stopniu stają się gospodarczymi konkurentami dla najwyższej rozwiniętych państw członkowskich i nie mogą być już przez nie uznawane za graczy nieistotnych.

Powyższy obraz jest z konieczności uproszczony, ale wyraźnie widać, jak szerokie perspektywy zmian zostały zarysowane przed graczami o wpływy w UE. Można powiedzieć, że paradoksalnie na skutek kumulacji problemów otworzyło się „okno możliwości – *window of opportunity*”. Skorzystanie z niego niesie ryzyko, ale potencjalne zyski mogą być bardzo kuszące.

Przy założeniu, że brexit stanie się faktem, a marginalizacja Polski w ramach procedur decyzyjnych UE w efekcie kontynuowania polityki europejskiej obecnego rządu zostanie utrzymana, niezależnie od wyniku postępowania z zakresu art. 7, można wskazać pięć średnioterminowych scenariuszy dalszego rozwoju wydarzeń, o różnym stopniu prawdopodobieństwa.

**Tabela 5**  
**Scenariusze ograniczenia zakresu podmiotowego integracji – perspektywa polska**

Scenariusz	Zakres reform	Przywództwo	Miejsce Polski
Brexit + funkcjonalna marginalizacja „nowej” Europy	niewielkie reformy wewnętrzne, dokończenie unii walutowej i bankowej, kontynuacja dzisiejszego bezwładu	Francji nie udaje się narzucić programu reform, niska sterowalność projektu zapewniana przez współdziałanie Niemiec i KE	Polska trwale funkcjonalnie zmarginalizowanym członkiem UE
Brexit + utworzenie twardego jądra	istotne reformy wewnętrzne, utworzenie wewnętrznego kręgu złożonego z państw założycieli z udziałem innych państw Europy Zachodniej, możliwe elementy federacyjne w ramach twardego jądra	Francja jako narzucający program reform przy udziale słabnących Niemiec, możliwe połączenie funkcji przewodniczącego Komisji i RE	Polska w zewnętrznym kręgu, strukturalnie marginalizowana wobec głównego nurtu, istotna regionalnie
Brexit + utworzenie twardego jądra + różnicowanie „nowej” Europy	istotne reformy wewnętrzne, utworzenie ośrodka zaawansowanej integracji z udziałem „wyłuskiwanych” państw Europy Środkowej i Wschodniej	przywództwo francusko-niemieckie, Berlin zapobiega utracie wszystkich korzyści z rozszerzenia 2004 r., ważna rola organów strefy euro i szefa Eurogrupy	Polska w zewnętrznym kręgu, marginalizowana i osamotniona, brak oferty dla innych państw regionu
Brexit + polexit	reformy po „zmniejszeniu” UE, możliwe elementy federacji europejskiej	tandem francusko-niemiecki, Berlin godzi się z utratą korzyści z rozszerzenia i promuje program federalny	Polska poza UE, klientelizm wobec USA głównym filarem polityki zagranicznej
„Nowa Wspólnota Europejska”	wobec wychodzenia z UE Polski, Węgier i innych krajów odrodzenie idei i budowa nowej organizacji przez państwa założycielskie i skandynawskie	przywództwo francusko-niemieckie z ewentualnym udziałem Włoch, nowa struktura instytucjonalna prawdopodobnie z szefem europejskiego rządu	Polska poza nową wspólnotą, klientelizm wobec USA głównym filarem polityki zagranicznej

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych scenariuszy najmniej prawdopodobny wydaje się ostatni, chociaż tego typu zmian zasadniczo nie sposób przewidzieć lub całkowicie wykluczyć. W perspektywie 5–7 lat najbardziej prawdopodobne wydają się scenariusze pierwszy i trzeci. Scenariusz drugi byłby realizacją francuskiej idei powrotu do „małej Europy” i może spotkać się ze sprzeciwem nie tylko Niemiec, lecz także innych państw członków strefy euro. Paradoksalnie jedynym sposobem jego realizacji wydaje się zgoda Francji na powołanie federacji europejskiej *à la allemande*, przy czym z pewnością warunkiem Berlina byłoby zachowanie jej otwartości, zatem scenariusz drugi mógłby być etapem przejściowym do trzeciego. Scenariusz czwarty wyróżniono z dwóch względów. Autor uważa, że w warunkach potrzeb polityki wewnętrznej, głównie konsolidacji elektoratu, obecny obóz rządzący jest zdolny prowadzić politykę celowego nastawiania społeczeństwa przeciwko UE i po długim prezentowaniu jej jako siły obcej i wrogiej postawić na ostrzu noża kwestię suwerenności i zaproponować wyjście z UE. Dobrze rozegrana propagandowo kampania mogłaby przynieść efekt w postaci właściwego wyniku referendum w tej sprawie, chociaż nie można wykluczyć decyzji parlamentarnej. Zdaniem autora tylko przyjęcie takich intencji rządzących racjonalizuje sprzeciw wobec kandydatury Donalda Tuska na drugą kadencję przewodniczącego Rady Europejskiej. Był to pierwszy etap budowania obrazu UE jako siły wrogiej i obcej, także kulturowo. Jednocząca się Europa jest nie tylko wspólnotą rynku i swobody podróżowania i osiedlania się, ale także wspólną przestrzenią prawa i reguł organizowania życia społecznego. Odejście od nich zawsze niesie ze sobą konsekwencje, nawet jeśli ujawniające się stopniowo i powoli. Niezależnie od tego, czy uznaje się słuszność diagnozy Macieja Gduli, który pisze o neoautorytaryzmie<sup>49</sup>, czy poszukuje podobieństw społeczeństwa polskiego do innych społeczeństw Europy Wschodniej, czy też inaczej próbuje się wytłumaczyć napięcie między przynajmniej deklaracyjnie proeuropejskim narodem a antyeuropejskim rządem, postawienie się samodzielnie poza wspomnianą wspólnotą zasad prawa i reguł właściwych dla demokracji liberalnych będzie miało konsekwencje organizacyjno-strukturalne. Nie można wykluczyć, że formalne członkostwo w UE stanie się faktem niewiele znaczącym, jeśli kluczowe będzie uczestnictwo w przedsięwzięciach „wewnętrznego kręgu”, niezależnie od jego natury formalnoprawnej.

#### THE EUROPEAN UNION: CALM BEFORE A STORM

In 2017, the European Union was gathering momentum; it was in better shape than in previous years, but still rather looking for and choosing direction than taking actual action. The latter was supposed to begin after clearing the issue of Brexit, the presidential election in France in the spring and the parliamentary elections in Germany in the autumn. The victory of the pro-European E. Macron was important because it was interpreted as a change of tides after a period of rampant euroscepticism. Brexit took much longer than expected, but finally in December 2017 the air was

<sup>49</sup> M. Gdula, *Nowy autorytaryzm*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

cleared. Unfortunately, problems with forming the new German government caused plans for EU reform, which everybody had hoped for in September, to be put on hold. Meanwhile, problems with countries rebelling against EU rules and values (namely Poland and Hungary) deepened, and defining anew the geographical scope of integration became a more crucial issue than many European politicians wanted it to be.

**Keywords:** European European Council, European Commission, Emmanuel Macron, Angela Merkel, Donald Tusk, Brexit, art. 50 TEU, EU reform, Polish European policy

**Słowa kluczowe:** Rada Europejska, Emmanuel Macron, Angela Merkel, Donald Tusk, Komisja Europejska, brexit, art. 50 TUE, reforma Unii Europejskiej, polityka europejska Rzeczypospolitej Polskiej