

PAWEŁ J. BORKOWSKI

## **UNIA EUROPEJSKA – PRÓBA PRZEDOLIMPIJSKA**

Rok 2018 upłynął dla Unii Europejskiej pod znakiem istotnych przetasowań wewnętrznych, których konsekwencje miały zostać dopiero rozpoznane. Z całą mocą ujawniły się praktyczne trudności opuszczenia organizacji, na które nałożył się chaos w polityce wewnętrznej Wielkiej Brytanii. Kanclerz Angela Merkel zadeklarowała swoje odejście, a sondaże przed wyborami do Parlamentu Europejskiego zapowiadały relatywne zwycięstwo ugrupowań eurosceptycznych, grożące być może nawet paraliżem prac zgromadzenia. Gra o wpływy wewnątrz UE toczyła się w torach wyznaczonych przez zapowiedź brexitu, próby zdynamizowania projektu integracyjnego podejmowane przez prezydenta Francji oraz marginalizację państw Europy Środkowej z racji napiętnowania ich jako łamiących standardy demokracji. Zasadnicza rozgrywka odbędzie się po wyborach do PE w maju 2019 r. i potrwa zapewne do jesieni – wtedy ujawnią się konsekwencje zmian, które omawia niniejszy rozdział. Dlatego uprawnione wydaje się twierdzenie, że polityczny sezon olimpijski został zainaugurowany, a gracze sprawdzają swoje możliwości i opracowują taktyki, które mają przynieść im zwycięstwo.

### **BREXIT – NOWE ZNACZENIE OKREŚLENIA „WYCHODZIĆ PO ANGIELSKU”**

Od początku wśród obserwatorów panowała intersubiektywna zgoda, że zapowiedziany w 2016 r., a formalnie rozpoczęty 29 marca 2017 r. proces wychodzenia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, nazywany brexitem, będzie trudny i złożony. W 2018 r. okazało się jednak, że źródła największych napięć i niespodziewanych zwrotów akcji niekoniecznie leżały tam, gdzie przewidywano. Sam proces negocjacji „umowy rozwodowej” był długi i naznaczony określoną dozą politycznej stanowczości i dyplomatycznej zręczności, chociaż pokazał wyraźnie fakt niechętnie uznawany przez zwolenników opuszczenia wspólnoty, nie tylko z Wielkiej Brytanii – relacja sił nawet między jednym z największych państw członkowskich a Unią w tego typu rozmowach wypada zdecydowanie na korzyść tej ostatniej. Negocjacje prowadzone w imieniu UE przez zespół pod kierunkiem doświadczonego francuskiego polityka i byłego komisarza Michela Barniera nie były rozgrywką toczoną między równorzędnymi partnerami. Unia wykorzystała swoją przewagę obiektywną (rozmiar rynku) oraz dyplomatyczną, a stało się to możliwe dzięki jednoczesnej obecności kilku kluczowych elementów:

- zachowania jedności państw członkowskich i ich odporności na próby jej osłabienia – najmocniej „kuszonym” przez Wielką Brytanię krajem były Niemcy;
- specyficznego podziału zadań między zespół negocjacyjny reprezentujący podejście ponadnarodowe i technokratyczne, czasem w mediach utożsamiany ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, a państwa członkowskie działające w Radzie Europejskiej; fakt, że główny unijny negocjator miał wobec szefów państw i rządów wyrazić przekonanie, iż rozmowy są wystarczająco zaawansowane, aby otworzyć debatę nad przyszłymi relacjami Wielkiej Brytanii z UE, powodował, iż to premier May musiała być stroną wnoszącą nowe oferty i wyrażającą chęć kompromisu;
- koncentracji na zachowaniu fundamentalnych zasad jednolitego rynku i stanowczego sprzeciwu wobec ich rozmywania.

Trudno analizować odczucia i przekonania brytyjskich negocjatorów, którzy zobowiązani są do zachowania tajemnicy, jednak można zaryzykować twierdzenie, że rząd Wielkiej Brytanii, inicjując brexit, nie spodziewał się takiego obrotu sprawy, tzn. państwa członkowskie okazały się bardziej zjednoczone, niż oczekiwano w Londynie, w wyniku czego dwustopniowa forma negocjacji działała znacznie bardziej na korzyść UE, niż można było wcześniej przypuszczać<sup>1</sup>, a obrona zasad rynku i unii celnej okazała się bardziej stanowcza i dotkliwa politycznie, niż zakładano. Najwyraźniej ujawniło się to w momencie, gdy przypomniano rządowi w Londynie, że do czasu uzgodnienia „umowy rozwodowej” nie może on podpisać żadnej umowy handlowej, gdyż do 29 marca 2019 r. działa *status quo*, zgodnie z którym polityka handlowa jest wyłączną domeną UE, później zaś pozostanie mu tylko kilka tygodni na negocjacje w sprawie kontynuowania 36 umów o wolnym handlu, jakie wiąże UE, po jej opuszczeniu<sup>2</sup>. Już w 2017 r. kanclerz skarbu Philip Hammond musiał przyznać, że zapowiadana jako alternatywa dla udziału w jednolitym rynku wielka umowa handlowa z USA nie może być negocjowana dopóty, dopóki Wielka Brytania pozostaje w UE<sup>3</sup>.

Stanowcza postawa Unii mogła zostać uznana za jeszcze jeden afront, jaki Zjednoczone Królestwo musi znosić ze strony biurokratów z Brukseli. Poglądy takie głósili nie tylko najbardziej znany wróg UE Nigel Farage<sup>4</sup>, lecz także znacznie

---

<sup>1</sup> Zob. bardzo interesującą analizę brytyjskiego zaskoczenia twardą postawą państw wyrażoną przez Stephanie Walker na łamach szacownego *The Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/09/this-is-why-the-e-u-is-being-so-tough-about-brexit/?noredirect=on&utm\\_term=.bb7457698250](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/09/this-is-why-the-e-u-is-being-so-tough-about-brexit/?noredirect=on&utm_term=.bb7457698250) [dostęp tu i dalej: 9.03.2019].

<sup>2</sup> „Britain will have just a few weeks to agree 40 bilateral trade deals before Brexit”, *Business Insider*, 4 czerwca 2018 r., <https://www.businessinsider.com/britain-will-have-a-few-weeks-to-agree-40-trade-deals-before-brexit-2018-6?IR=T>.

<sup>3</sup> „UK cannot negotiate trade with US until EU obligations end, Chancellor Philip Hammond admits”, *The Independent* z 27 stycznia 2017 r., <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-trade-negotiation-deal-us-brexit-european-union-member-philip-hammond-a7548641.html>.

<sup>4</sup> „‘They want to PUNISH US’ Farage caller EXPLODES against EU’s ‘unelected’ elite”, *Express* z 13 marca 2018 r., <https://www.express.co.uk/news/uk/931326/nigel-farage-lbc-caller-european-union-jean-claude-junker>.

mniej ideologicznie zorientowane ośrodki opiniotwórcze, np. *The Times*<sup>5</sup>. Ciekawa jest w tym świetle opinia, że wbrew faktom powtarzanym po brytyjskiej stronie kanału twarde stanowisko wobec brexitu prezentowały raczej państwa członkowskie niż „Bruksela”<sup>6</sup>.

Chronologię ostatniego etapu negocjacji przedstawia tabela 1.

Samo porozumienie, uzgodnione 13 listopada 2018 r., ma charakter kompleksowy, jednocześnie jednak otwarty. Postanawia, że do końca okresu przejściowego, który ma trwać nie dłużej niż do 31 stycznia 2020 r., Wielka Brytania pozostanie w unii celnej, będzie mogła negocjować nowe umowy handlowe i przygotować się do samodzielności w tej dziedzinie. Porozumienie nie przesądza jednak docelowej formy relacji między Unią a Zjednoczonym Królestwem, która miałaby obowiązywać po 2020 r., wskazując tylko pewne elementy, takie jak swobodny przepływ towarów oraz brak swobodnego przepływu osób. Zasadnicze punkty porozumienia prezentują się następująco:

- okres przejściowy wstępnie trwać będzie do 31 grudnia 2020 r., Wielka Brytania może wystąpić o jego przedłużenie do końca czerwca tegoż roku;
- z dniem 29 marca 2019 r. Wielka Brytania traci prawo do zasiadania we wszelkich unijnych organach i instytucjach, w tym tworzących i implementujących ustawodawstwo obowiązujące Zjednoczone Królestwo do końca okresu przejściowego;
- Wielka Brytania zaakceptowała swoje zobowiązania finansowe wynikające z wieloletnich ram budżetowych; ogólną sumę zobowiązań, łącznie ze środkami przeznaczanymi na emerytury pracowników organów UE, oszacowano na 39 mld euro;
- pełne prawa obywateli brytyjskich w UE i państw UE w Wielkiej Brytanii zostaną uznane pod warunkiem zarejestrowania się przez nich po pięciu latach pobytu (Wielka Brytania zrezygnowała także z zamiaru wprowadzenia jednorazowej opłaty rejestracyjnej); w odniesieniu do członków rodzin pracowników porozumienie przyjmuje definicję zawartą w ustawodawstwie unijnym;
- do końca okresu przejściowego strony mają czas na wypracowanie ostatecznego rozwiązania dotyczącego granicy między Irlandią Północną a Republiką Irlandii; jeśli nie zostanie ono osiągnięte, zadziała tzw. *backstop*, czyli aby nie rekonstruować granicy, cała Wielka Brytania będzie pozostawała w unii celnej jako *finalité* lub w ramach przedłużenia okresu przejściowego;
- strony będą kontynuowały współpracę w zakresie ochrony danych osobowych i prawa do prywatności;
- ostateczne porozumienie zakładające „szytą na miarę” strefę wolnego handlu zostanie wynegocjowane do końca 2020 r.

Śledząc ostatni etap negocjacji, można odnieść wrażenie, że „zawartość” porozumienia była znana już od dłuższego czasu – było jasne, że Unia nie przekroczy

<sup>5</sup> „No 10 worried by growing power of hostile Eurocrat Martin Selmayr”, *The Times* z 20 stycznia 2018 r., <https://www.thetimes.co.uk/article/no-10-worried-by-growing-power-of-hostile-eurocrat-9bklvg2nd>.

<sup>6</sup> „Don’t shoot the messenger: the European Commission’s role in the Brexit negotiations”, *The UK in a Changing Europe*, 6 listopada 2018 r., <https://ukandeu.ac.uk/dont-shoot-the-messenger-the-european-commissions-role-in-the-brexit-negotiations/>.

„czerwonych linii”, nakreślonych zarówno przez mandat negocjacyjny, jak i PE, który musi zatwierdzić porozumienie. Już latem także stało się oczywiste (zob. tabela 1), że potrzebny będzie okres przejściowy, w którym Zjednoczone Królestwo pozostanie w unii celnej. Kwestią, która zgodnie z przewidywaniami okazała się centralnym problemem negocjacyjnym, był tzw. irlandzki hamulec (*Irish border backstop*), czyli gwarancja, że bezwzględnie nie zostanie odtworzona fizyczna granica między Republiką Irlandii a Irlandią Północną, co jest gwarantem trwania tzw. porozumienia wielkopiątkowego z 1998 r., kończącego okres przemocy i terroryzmu na wyspie. Oznacza to, że Irlandia Północna pozostanie efektywnie w unii celnej (bez względu na nazwę, jaka może zostać nadana tym relacjom) aż do czasu wypracowania finalnego rozwiązania w ramach negocjacji o docelowej formie relacji między Wielką Brytanią a Unią Europejską. Najpóźniej od października 2018 r. gra toczyła się o „opakowanie” porozumienia, które w założeniu miało pomóc brytyjskiej premier uzyskać poparcie dla umowy w Izbie Gmin. Ostatnie miesiące 2018 r. i styczeń 2019 r. pokazały, że zasadniczy problem z brexitem będzie miał charakter wewnętrzny – parlament i własna partia stawily brytyjskiej premier zdecydowany opór. Jednocześnie cały świat miał okazję obserwować głęboki kryzys najstarszej funkcjonującej dziś demokracji – odrzucenie porozumienia firmowanego przez rząd 15 stycznia ogromną większością głosów (432 do 202) i jednoczesną wygraną rządu w głosowaniu o wotum zaufania następnego dnia (325 do 306). Członkowie Partii Konserwatywnej oraz wspierającej rząd May Partii Unionistycznej zdecydowali zatem, że zaryzykują tzw. *no-deal Brexit*, by nie stawiać na szali utraty władzy w wyborach powszechnych.

Mieliśmy tutaj do czynienia z nietypowym wariantem przewagi kalkulacji partyjnej nad propaństwową – zwykle ta pierwsza wygrywała w warunkach konieczności zachowania jedności partii. W Wielkiej Brytanii AD 2018 mimo podjęcia ogromnego ryzyka „brexitowego klifu” Partia Konserwatywna nadal jest podzielona i nie jest w stanie wyprodukować kompleksowego stanowiska, które miałyby szansę uzyskać akceptację partnerów europejskich oraz Izby Gmin. Jako analogia przychodzi na myśl proces ratyfikacji paktu Ligi Narodów w Senacie USA, gdy republikańskie izolacjonistyczne skrzydło narzuciło swoje stanowisko całej legislatywie, chociaż władza wykonawcza spoczywała w rękach demokratycznego prezydenta, który firmował obalone porozumienie wobec Izby z większością republikańską.

Theresa May nie jest w stanie dojść do porozumienia z własnym zapleczem politycznym. Istnieje też ryzyko, że błędnie ocenia szanse uzyskania w ostatniej chwili dodatkowych koncesji ze strony UE<sup>7</sup>. Co ciekawe, w końcowej rozgrywce nieobecne są w zasadzie kwestie finansowe, co dobrze pokazuje, że kampania odzyskania nie tylko decyzyjności, lecz także pieniędzy pochłanianych przez na poły mityczną biurokrację brukselską odbyła się z lekceważeniem zasadniczych kwestii wynikających z członkostwa w UE, tj. unii celnej i reguł jednolitego rynku. Ryzyko polityczne, które podjął rząd Wielkiej Brytanii, jest ogromne, a potencjalne straty gospodarcze

<sup>7</sup> „Theresa May sets course for Brexit disaster”, Politico.eu, 20 lutego 2019 r., <https://www.politico.eu/article/theresa-may-sets-course-for-brexit-disaster-no-deal-withdrawal-treaty/>.

szacowane na ok. 4% PKB<sup>8</sup>. MFW natomiast ocenia koszty, które Wielka Brytania poniesie w ciągu czterech lat, na 141 mld funtów<sup>9</sup>.

**Tabela 1**  
**Negocjacje w sprawie brexitu (grudzień 2017 – styczeń 2019 r.)**

Data	Wydarzenie	Konsekwencje
8 grudnia 2017 r.	Ogłoszenie uzgodnienia głównych elementów pierwszego etapu negocjacji po spotkaniu May–Juncker	Porozumienie w sprawie praw obywateli UE w UK i <i>vice versa</i> oraz ram uzgodnienia finansowego
20 grudnia 2017 r.	Komisja Europejska publikuje projekt wytycznych drugiego etapu negocjacji, zakładając, że okres przejściowy trwać będzie maksymalnie do 31 grudnia 2020 r.	Porozumienia handlowe zawarte między datą wystąpienia UK z UE a końcem okresu przejściowego nie będą wiązać Wielkiej Brytanii
29 stycznia 2018 r.	Rada Europejska przyjmuje mandat negocjacyjny, wskazując, że do końca okresu przejściowego Zjednoczone Królestwo będzie pozostawało w unii celnej i miało obowiązek przestrzegania całości <i>acquis</i> UE	
12 lipca 2018 r.	Rząd brytyjski publikuje tzw. plan z Chequers, w którym zakłada swobodny przepływ dóbr przemysłowych i produktów rolnych, ale nie usług między UK a Unią	Donald Trump krytykuje plan podczas wizyty w Wielkiej Brytanii następnego dnia
21 lipca 2018 r.	Główny negocjator Michel Barnier publicznie krytykuje plan z Chequers, wyrażając wątpliwość, czy może on być podstawą porozumienia	
Sierpień 2018 r.	Po rozmowach Michela Barniera i Dominica Raaba staje się jasne, że tzw. <i>backstop</i> irlandzki staje się zasadniczym niezgodnym punktem, który uniemożliwia porozumienie.	Barnier ogłasza 21 sierpnia, że porozumienie nie zostanie osiągnięte przed posiedzeniem Rady Europejskiej w październiku

<sup>8</sup> „Estimated loss to gross domestic product (GDP) in a no-deal Brexit scenario by 2030, by country”, Statista. The Statistical Portal, <https://www.statista.com/statistics/912482/no-deal-brexit-economic-cost/>.

<sup>9</sup> „Brexit news: No-deal Brexit will cost UK staggering £140BN, warns IMF”, *Express* z 14 listopada 2018 r., <https://www.express.co.uk/news/politics/1045412/brexit-news-eu-european-union-imf-no-deal>.

Tabela 1 – cd.

Data	Wydarzenie	Konsekwencje
5 września 2018 r.	Angela Merkel ogłasza, że rząd niemiecki wycofuje się z kluczowego żądania szczegółowego opisanego przyszłych relacji handlowych jako integralnej części umowy o wystąpieniu	Theresa May prawdopodobnie nabiera przekonania, że stanowisko Niemiec pozwoli jej „zmiękczyć” pozycję całej UE w przyszłych negocjacjach
9–11 października 2018 r.	Przed posiedzeniem Rady Europejskiej politycy po obu stronach kanału wyrażają optymizm co do możliwości osiągnięcia porozumienia jeszcze w październiku. Strony uzgadniają zasadę, że <i>backstop</i> spowoduje efektywne pozostawanie Wielkiej Brytanii w unii celnej do czasu osiągnięcia nowego porozumienia gwarantującego brak fizycznej granicy między częściami Irlandii	Partia Unionistyczna rozpoczyna wewnątrzbrytyjską i brukselską kampanię przeciwko koncepcji <i>backstop</i> , co powoduje usztywnienie stanowiska rządu Theresy May
17 października 2018 r.	Wbrew optymistycznym zapowiedziom szczyt nie przynosi rezultatów, Wielka Brytania odrzuca ofertę przedłużenia okresu przejściowego ze względu na konsekwencje finansowe	Odwołanie wstępnie planowanego na listopad nadzwyczajnego szczytu przywódców UE mającego zatwierdzić ostateczne porozumienie
18 października 2018 r.	Porozumienie hiszpańsko-brytyjskie wycofujące możliwość zablokowania umowy przez odwołanie się do sporu o Gibraltar	
13 listopada 2018 r.	Uzgodnienie treści umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE	Kryzys gabinetowy w Wielkiej Brytanii
19 listopada 2018 r.	Ministrowie państw członkowskich UE akceptują porozumienie	Do uzgodnienia pozostają szczegóły deklaracji politycznej dołączonej do długiego traktatu (585 stron)
22–24 listopada 2018 r.	Hiszpania podejmuje próbę wprowadzenia ponownie do agendy kwestii Gibraltar, zakończoną niepowodzeniem dzięki zaangażowaniu Junckera i Donalda Tuska	

Data	Wydarzenie	Konsekwencje
25 listopada 2018 r.	Rada Europejska potwierdza porozumienie	Uwaga przenosi się na negocjacje wewnątrz Wielkiej Brytanii, prezydent Donald Trump publicznie krytykuje porozumienie
26 listopada 2018 r.	Theresa May ogłasza, że głosowanie nad porozumieniem w Izbie Gmin odbędzie się 22 grudnia	Kampania zwolenników twardego brexitu przeciwko planowi Theresy May
10 grudnia 2018 r.	Wobec ryzyka porażki premier Wielkiej Brytanii przenosi głosowanie na tydzień między 15 a 21 stycznia	May odbywa konsultacje z Tuskiem, Junckerem, Merkel i Rutte, próbując uzyskać ponowne otwarcie negocjacji – jest ono odrzucone
19 grudnia 2018 r.	Komisja Europejska ogłasza przygotowania do wyjścia Wielkiej Brytanii bez porozumienia, tzw. plan 100 dni	
15 stycznia 2019 r.	Izba Gmin odrzuca porozumienie w sprawie brexitu (432 głosami wobec 202), co jest najwyższą porażką rządu w historii Wielkiej Brytanii	Lider Partii Pracy Jeremy Corbyn inicjuje głosowanie nad wotum nieufności dla rządu
16 stycznia 2019 r.	Rząd Theresy May wygrywa głosowanie w sprawie wotum nieufności (325 głosów do 306)	Partia Pracy stawia jako warunek dla porozumienia międzypartyjnego odrzucenie przez rząd możliwości wyjścia z UE bez porozumienia. Sprzeciw May powoduje całkowity paraliż decyzyjny parlamentu brytyjskiego
28 stycznia 2019 r.	May obiecuje zastąpienie mechanizmu <i>backstop</i> alternatywnym rozwiązaniem i w ramach tzw. planu B postanawia ponownie prezentować umowę ze zmienionym tym jednym punktem, na co jednak nie ma zgody UE	

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych komunikatów i licznych doniesień prasowych.

## JESIEN Matriarchini

Rok 2018 będzie w polityce europejskiej zapamiętany także jako początek końca epoki Angeli Merkel, która pozostaje kanclerzem Niemiec, ale zapowiedziała odejście, wyznaczając konkretny horyzont czasowy dla swojego przywództwa. Pod



względem formalnym stało się to, gdy kanclerz oznajmiła, że na nadchodzącym zjeździe swojej macierzystej partii nie będzie ubiegała się o przedłużenie mandatu przewodniczącej. Jednocześnie zapowiedziała kontynuowanie misji szefa rządu potencjalnie do końca kadencji Bundestagu wybranego na jesieni 2017 r. Natomiast sygnały o słabnięciu jej pozycji, zarówno pod względem osobistym, jak i związanym z problemami całej centroprawicy w Niemczech, pojawiły się znacznie wcześniej. O ile obserwatorzy zgadzają się, że kłopoty pani kanclerz zaczęły się wraz z kryzysem uchodźczym i jej decyzją o otwarciu granic, którą podjęła i za którą w pełni wzięła osobiście odpowiedzialność (m.in. nie konsultując decyzji na forum UE), o tyle dobór kolejnych wydarzeń odzwierciedla preferencje ideologiczno-polityczne narradora. Niekorzystne wyniki wyborów w kolejnych landach to fakty pokazujące efekty procesów społeczno-politycznych; dyskusja o ich istocie tworzy bazę opowieści o Niemczech i samej Angeli Merkel. Kanclerz nazywana była jeszcze kilka lat temu *Mutti* – „mateczką”, a w tym ciepło brzmiącym przezwisku kryło się zaufanie do rozsądnej i statecznej „pani domu” oraz przekonanie, że będzie ona rządzić bez szoków, zatem nie będzie wymagać od społeczeństwa dramatycznych przewartościowań i poświęceń. W narracji prawicowej opozycji antysystemowej decyzja o wpuszczeniu imigrantów była prąródłem wszelkiego zła i momentem, w którym zaczął się upadek *Mutti* – skoro okazała się lepsza dla obcych niż własnych niemieckich obywateli. Ważnymi elementami tej narracji będą noc sylwestrowa w Kolonii kończąca 2015 r. oraz raport o fatalnym stanie niemieckiej armii z 2017 r. Celem tak snutej opowieści jest wykazanie, że szefowa CDU uległa trendom poprawności politycznej, na co zareagował naród, karząc partię chadecką już tylko z nazwy w kolejnych wyborach. Zyskiwały w nich siły nowe i „niezużyte” władzą, w tym radykalnie prawicowa, narodowa i ksenofobiczna Alternatywa dla Niemiec (AfD). W tym ujęciu Angela Merkel cieszyła się znacznie większym uznaniem za granicą niż u siebie, co pokazywało jej oderwanie od rzeczywistości ojczyzny.

Alternatywna narracja mówić będzie o statecznej przywódczyni, która odmówiła poddania się dyktatowi polityki emocji i lęku, trwając na posterunku i prowadząc racjonalną, unikającą rozedrgania politykę nadwyżki budżetowej i przewidywalności. W pewnym sensie odmówiła pragmatycznego odczytania „znaków czasu”, zatem zakwestionowana została zarówno jej polityka, jak i zdolności przywódcze. Angela Merkel, nieco kunktatorska i staromodna, postanowiła dokończyć ostatnią misję i nie obciążać sobą partii, która jak wszystkie ugrupowania europejskiego „mainstreamu” stoi przed wyzwaniem zupełnie nowego typu.

Warto przytoczyć jedną z najbardziej krytycznych opinii opublikowanych zaraz po ogłoszeniu wspomnianego na początku „planowego końca” jesienią 2018 r., która dotyczy zasadniczego rozdzwiewku między tym, co o swoim kraju myślała kanclerz, a rzeczywistością. Niemiecki komentator napisał: „W czasach gdy wcześniej dominujący koncept multikulturalizmu znajdował się pod ostrzałem radykalnych partii, Merkel rozwijała go, stwierdzając »Islam też przynależy do Niemiec«. Wypowiedź tę szybko skrytykowali siostrzana CSU i inni uczestnicy debaty, która zaczęła wskazywać, że elity mają problem, jak poradzić sobie z wyzwaniem (...) wszystko to pokazało, że mimo wysiłków podejmowanych już od lat 80. XX w., gdy multikulturalizm



był nie tylko słowem sezonu, lecz także programem politycznym, ani wybrani liderzy, ani wyborcy jako całość nie uświadomili sobie zasadniczych pozytywnych stron tolerancyjnego, otwartego i w istocie wielokulturowego społeczeństwa. Czy możemy mówić, że to z tego powodu [Merkel] zakwestionowała część swojego dziedzictwa?”<sup>10</sup>.

Ciekawą i zupełnie inaczej rozkładającą akcenty opinię o dziedzictwie Merkel prezentuje Instytut von Misesa: popularność pani kanclerz, która dopiero ostatnio zaczęła spadać, oparta była na złudzeniach. „Zebrała ona pochwały za spadające bezrobocie, które nie było osiągnięciem jej polityki. Zamiast kontynuować niezbędne reformy rozdętego państwa dobrobytu, które zainicjowali poprzednicy, promowała iluzję, że właściwie nie są one potrzebne (...) Ruchem motywowanym emocjami, a nie namysłem, podjęła pośpieszną decyzję o rezygnacji z energii nuklearnej. Na niej spoczywa istotna część odpowiedzialności za rosące podziały między państwami członkowskimi UE. Przez swoje żądanie relokacji uchodźców, których wpuściła do Niemiec, po całej Europie niechcący przyczyniła się do końcowego wyniku głosowania w referendum o brexicie i do wzrostu nacjonalizmu i rządów autorytarnych w Europie Wschodniej [chodzi o wschodnich członków UE – P.B.]”<sup>11</sup>.

Zapowiedź odejścia Angeli Merkel wywołała także reakcje w Polsce. Autor jej biografii Arkadiusz Stempin podsumował rządy pani kanclerz w kontekście europejskim w następujący sposób: „W powszechnym odczuciu to jej własni wyborcy uznali Angelę Merkel za sprawcę zwycięskiego marszu populistów do poselskich krzeseł w niemal wszystkich landach. Nim się Merkel wycofała z europejskiego programu relokacji, zdążyła podzielić Unię, gdy Europa wschodnia twardo stanęła przy swoim »nie«. Z kolei narzuconą polityką zaciskania pasa Europie Śródziemnomorskiej utrwaliła jej podział według osi północ-południe”<sup>12</sup>.

Próbę podsumowania podjął na gorąco *The Guardian* i wydaje się ona nie tylko trafiająca w punkt, lecz także wyjątkowo zwięzła: „obrońcy [Merkel] twierdzą, że jest ona bardzo porządnym politykiem, który walczy o zasady demokratyczne, której emocjonalna stabilność i wierność cywilizowanym zasadom postępowania reprezentuje to wszystko, czego brakuje populistom przybierającym dramatyczne pozy, rzucającym wyzwanie jedności Europy w takich krajach jak Węgry czy Polska i podobnie postępującym też w Białym Domu. Krytycy zaś uważają, że w zasadniczych sprawach politycznych brak jej decyzyjności, własnego zdania i że podąża za stanowiskiem opinii publicznej. Opisują ją jako taktyka, ale nie stratega, osobę

<sup>10</sup> Mimo że opinia ta została opublikowana w źródle, na które istotny wpływ ma przywództwo polityczne Turcji, przedstawia ona mocno zarzut stawiany Angeli Merkel przez cały „obóz prawicowy”, czyli zarówno partie otwarcie nacjonalistyczne, jak i tradycyjnie konserwatywne, mieszczące się w europejskim mainstreamie: <https://www.dailysabah.com/op-ed/2018/11/10/the-chancellor-merkel-legacy-stronger-germany-in-a-weaker-europe>.

<sup>11</sup> *Assessing Angela Merkel's Legacy*, The Mises Institute, 14 stycznia 2019 r., <https://mises.org/wire/assessing-angela-merkels-legacy>.

<sup>12</sup> „Angela Merkel: Żelazna kanclerz Niemiec”, *Rzeczpospolita* z 8 grudnia 2018 r., <https://www.rp.pl/Polityka/312069952-Angela-Merkel-Zelazna-kanclerz-Niemiec.html>.

pozbawioną wizji tego, co ma robić; niemającą ani woli, ani możliwości zmiany starych zasad polityki niemieckiej czy klimatu politycznego”<sup>13</sup>.

**Tabela 2**  
**Chronologia schyłku panowania Angeli Merkel**

Data	Wydarzenie	Kontekst
25 września 2017 r.	W wyborach do Bundestagu CDU/CSU otrzymuje 33% głosów, a AfD 13%	Rozmowy koalicyjne trwają prawie 6 miesięcy, Niemcy mają nowy rząd „wielkiej koalicji” dopiero 14 marca 2018 r.
Czerwiec 2018	Spór między ministrem spraw wewnętrznych Horstem Seehoferem a kanclerz Merkel w sprawie reguł deportacji uchodźców	Kolejny spór między CDU-CSU pokazuje podważanie przywództwa kanclerz przez bardziej konserwatywną partię z Bawarii
26 września	Popierany przez Angelę Merkel Volker Kauder przegrywa głosowanie na przewodniczącego klubu CDU-CSU w nowym Bundestagu	
28 października	W wyborach w Hesji CDU wygrywa z poparciem 27%, co oznacza spadek o ponad 11%	AfD uzyskuje 13% głosów w oborach do landtagu
29 października	Angela Merkel ogłasza, że nie będzie ubiegała się o kolejną kadencję na stanowisku przewodniczącej CDU, wyraża wolę pozostania kanclerzem do końca kadencji Bundestagu	
7–8 grudnia	Pożegnanie Merkel na zjeździe CDU. Popierana przez nią Annegret Kramp-Karrenbauer zostaje nową przewodniczącą	Polityczny przeciwnik Merkel Friedrich Merz otrzymał 482 głosy wobec 517 nowej przewodniczącej

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście europejskim warto się zastanowić, jaką rolę Angela Merkel odgrywała w ramach całościowo pojmowanej polityki europejskiej (*European politics*) i jakie elementy stylu jej prowadzenia czyniły ją centralną postacią pierwszych

<sup>13</sup> „Angela Merkel’s legacy: Has she saved or destroyed Europe?”, *The Guardian* z 3 listopada 2018 r., <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/03/angela-merkel-legacy-has-she-saved-or-destroyed-europe>; por. B. Koszel, „The results of German European policy under Angela Merkel (2005–2017)”, *Rocznik Integracji Europejskiej* 2017, nr 11, s. 157–177.

dwóch dekad XXI w. Czy możemy mówić o „systemie Merkel”, przynajmniej w zakresie unijnym, który właśnie chyli się ku upadkowi?

Na temat przywództwa pani kanclerz wydano liczne publikacje, regularnie ukazywały się biografie<sup>14</sup>, choć – jak to zwykle bywa z osobistością polityczną określonego formatu – trudno wskazać jedną dominującą interpretację źródeł siły i znaczenia przywódczyni Niemiec w okresie zasadniczych turbulencji dla projektu europejskiego. Ilustracją szeroko podzielanej opinii może być jedna z licznych karykatur publikowanych w prasie europejskiej. Na satyrycznym obrazie widzimy przywódców europejskich – wśród nich m.in. Jarosława Kaczyńskiego – przedstawionych jako dzieci w piaskownicy. Beztraska zabawa jest przerwana i wszyscy patrzą z lękiem w oczach na „panią przedszkolankę”, która bez cienia uśmiechu mówi: „Będę musiała was zostawić”<sup>15</sup>. Rola pani kanclerz wynikała zatem z nałożenia się dwóch czynników – przywództwa najsilniejszego gospodarczo państwa, które jest kotwicą dla europejskiego projektu zjednoczeniowego, oraz powagi i formatu osobowości, w kontraście wobec innych przywódców europejskich, które także stanowiły swego rodzaju kotwicę. Niezależnie od tego, jakich ekscesów w imię celów polityki wewnętrznej dopuszczali się liderzy kolejnych państw członkowskich, zawsze jeszcze była kanclerz Merkel, niechętnie podnosząca głos, ale nieustępliwa. Jako swego rodzaju „najwyższa instancja” dawała gwarancję, że mimo postępującego rozedrgania polityki na Starym Kontynencie kluczowe wartości mają swojego obrońcę, który jest zdolny położyć tamę różnego typu „ekscesom”. Pomagała w tym trwałość przywództwa – kanclerz Merkel przetrwała sześć zmian premiera Włoch, siedem – premiera stabilnej skądinąd Japonii, budowała relacje z czterema prezydentami Francji i czterema premierami Wielkiej Brytanii<sup>16</sup>. Pod koniec 2018 r. była jedynym urzędującym jeszcze uczestnikiem kryzysowych spotkań grupy G-8 w 2008 r.

Stabilność przywództwa to jedno, warto jednak zastanowić się nad jego treścią. Zarzut kunktatorstwa pojawiał się wobec Angeli Merkel często, przy czym nie chodzi tutaj po prostu o trudności w podejmowaniu decyzji ani skłonność do przysłowiowego „dzielenia włosa na czworo”. Najmocniej ujął to Jan-Werner Mueller na łamach *Foreign Policy*: „Angela Merkel przetrwała dzięki temu, że unikała polityki, gdzie tylko było to możliwe”<sup>17</sup>. Zatem realizowała politykę opartą na zdroworozsądkowym podejściu i przywiązaniu do *status quo*, uzasadniając swoje działania nie tym, że były wyrazem konkretnego i w jej mniemaniu słusznego wyboru

<sup>14</sup> S. Kornelius, *Angela Merkel. The Chancellor and Her World. An Authorised Biography*, Alma Books, Richmond 2014; M. Qvortrup, *Angela Merkel. European Most Influential Leader*, Harry N. Abrams, New York 2017; R. Young, *The German Chancellor Angela Merkel. A Short Biography*, Create Space Independent Publishing Platform 2016; A. Stempin, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Agora, Warszawa 2014; G. Höhler, *Matka chrzeszna. Jak Angela Merkel przebudowuje Niemcy*, przeł. E. Stefańska, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2013; M. Braun, *Mutti. Angela Merkel spiegata agli Italiani*, Laterza, Bari 2015.

<sup>15</sup> <https://www.politico.eu/interactive/angela-merkel-steps-down-germany-donald-trump-migration-us-cartoons>.

<sup>16</sup> „Merkel the survivor. Putting her longevity in perspective”, 5 marca 2018 r., <https://www.axios.com/merkel-the-survivor-longevity-9af88ffe-9d69-4774-948b-2ab63f3cb4a4.html>.

<sup>17</sup> J.-W. Mueller, „Angela Merkel failed”, *Foreign Policy* z 31 października 2018 r., <https://foreignpolicy.com/2018/10/31/angela-merkel-failed/>.

politycznego, ale tym, że były „rozsądne”. Jak pisze Mueller, zwłaszcza podczas kryzysu strefy euro pani kanclerz twierdziła, że proponowane przez nią rozwiązanie nie ma żadnej rozsądnej alternatywy. Zatem „Wszyscy, którzy się z nią nie zgadzali, ujawniali swoją nieracjonalność, a także fakt bycia złymi Europejczykami i w konsekwencji także do bólu złymi Niemcami, bo każdy dobry Niemiec jest entuzjastą integracji europejskiej”<sup>18</sup>. Zgryźliwe słowa komentatora nie powinny przysłonić pewnego paradoksu – za prawdziwych liderów Unii Europejskiej, których społeczeństwa mają zwyczaj nazywać mężami stanu, przywykliśmy uznawać tych, którzy mieli odwagę i sprawczość przedstawienia „koła sterowego”, wygenerowania, jeśli była taka potrzeba, innowacyjnej odpowiedzi na wyzwania polityczne. Angela Merkel była symbolem Europy, gwarantowała bowiem stabilność i brak konkurentów, którzy kumulowaliby siłę państwa macierzystego i wolę reformowania projektu europejskiego. Osoba taka pojawiła się wraz z wygraną w wyborach prezydenckich we Francji Emmanuela Macrona, a wtedy kanclerz Niemiec stała się czynnikiem hamującym, którego sama obecność dowodzi, że nowe pomysły są „nierozsądne”<sup>19</sup>.

Tym samym dwie inicjatywy, które pojawiły się w drugiej połowie 2018 r. i zostały zgłoszone przez Francję – względnie ambitny osobny budżet dla strefy euro oraz – wedle słów Macrona – „prawdziwa” europejska armia, zostały pozbawione możliwości realizacji na skutek ostrożności kanclerz Niemiec. Jej własne słowa: „europejska armia powstanie pewnego dnia”<sup>20</sup>, oznaczają, że wciąż posługuje się ona logiką z 1992 r., gdy zapisywano w traktacie z Maastricht, że UE jest wyrazem budowania coraz ściślejzego związku (*ever closer union*), ale kroki na tej drodze zostaną postawione w przyszłości. Poparcie wyrażone przez nią dla francuskiego projektu w przemówieniu przed Parlamentem Europejskim 12 listopada 2018 r. nie było zatem przełomem, ale utrwaleniem jej sposobu myślenia o rozsądnych małych krokach.

Podobnie można interpretować podpisanie 22 stycznia 2019 r. traktatu akwi-zgrańskiego<sup>21</sup>. Ogłoszony w 56. rocznicę traktatu elizejskiego dokument składa się z 28 artykułów podzielonych na sześć części i dotyczy przede wszystkim spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego, współpracy kulturalnej i transgranicznej. Zawiera także zobowiązanie do koordynowania polityki europejskiej obu państw, co nie jest niczym nowym pod względem treści. Nowy traktat nie jest przełomowy, można było odnieść wrażenie, że stanowi symboliczne uzupełnienie kluczowego dokumentu z 1963 r., potrzebne przywódcom do podkreślenia trwałości współpracy francusko-niemieckiej. Warto jednak zauważyć dwie możliwe interpretacje tego ruchu ze strony liderów Francji i Niemiec. Pierwsza, nieco płytsza, każe się domyślać, że tak ograniczony traktat to wynik temperowania inicjatyw prezydenta Francji przez stronę niemiecką, w efekcie czego podpisano dokument zawierający

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> „Angela Merkel dashes Emmanuel Macron’s eurozone dreams”, Politico.eu, 4 czerwca 2018 r., <https://www.politico.eu/article/an-offer-emmanuel-macron-cant-refuse-eurozone-budget-angela-merkel/>.

<sup>20</sup> „Merkel calls for ‘real, true’ EU army”, 13 listopada 2018 r., <https://euobserver.com/political/143375>.

<sup>21</sup> *Signature d’un nouveau traité de coopération et d’intégration franco-allemand*, 8 stycznia 2019 r., <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/08/signature-nouveau-traite-franco-allemand-aix-la-chapelle>.

to, co w danej chwili było możliwe do uzgodnienia. Planowane odejście kanclerz Merkel nie ułatwiało oczywiście poszerzania spektrum umowy. Druga interpretacja jest bardziej godna uwagi – w Europie na chwilę przed brexitem, nad którą wisi realne widmo dezintegracji, dwa państwa tworzące kiedyś tzw. lokomotywę budując polityczną łódź ratunkową. Nie używają w tym celu instrumentów przewidzianych traktatami europejskimi – np. współpracy strukturalnej – ale ramy stosunków dwustronnych. Na wypadek kolejnych procesów opuszczania Unii lub podjęcia decyzji o ostatecznej segmentacji projektu i wyłonienia się twardego jądra Francja i Niemcy dysponować będą polityczną bazą, do której zaprosić można kolejne, wybrane państwa. Takie „serdeczne porozumienie państw centralnych dla integracji” będzie musiało być także wzięte pod uwagę przez siły eurosceptyczne, starające się zbudować sojusz wystarczająco mocny, aby wprowadzić polityczną zmianę.

Można zatem powiedzieć, że Angela Merkel ustrzegła Unię Europejską przed popełnieniem w trudnych czasach rekonwalescencji po kryzysie gospodarczym i pogłębiania się kryzysu politycznego kosztownych błędów, ale jednocześnie skutecznie utrudniła znajdowanie rozwiązań problemów, które nie byłyby powtarzaniem mantry o bezalternatywności projektu europejskiego. Jak konkluduje opinie przeciwników Merkel Jon Henley, „Być może najbardziej złowieszczą sugerują oni, że jej analityczny, racjonalny, niepartyjny i ostatecznie technokratyczny styl przywództwa mógł przyspieszyć upadek europejskiego politycznego centrum i pomóc przygotować drogę dla populistów”<sup>22</sup>.

## WYBOISTA DROGA UNIJNEJ DEMOKRACJI

O ile sam „problem z demokracją”, a właściwie jej deficytem na poziomie unijnym, nie jest niczym nowym – politycznie zaistniał za sprawą tzw. raportu Adonnino<sup>23</sup> z 1986 r., a w rozważaniach naukowych domniemany deficyt legitymizacji demokratycznej na przełomie wieków był przedmiotem intensywnej debaty z udziałem tak prominentnych badaczy jak Simon Hix, Anand Menon i Andrew Moravcsik<sup>24</sup> – o tyle rok 2018 był czasem wyostrzenia się dylematów, które stawały się coraz bardziej widoczne i dostępne dla szerokiego kręgu odbiorców informacji i narracji o projekcie europejskim. Wygląda także na to, że potencjalnie właśnie demokratyczność, a raczej „prawdziwa” wersja demokracji, będzie jednym z węzłowych problemów kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w pierwszej połowie 2019 r. Dzieje się tak nie tylko ze względu na widoczne umasowanie

<sup>22</sup> <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/03/angela-merkel-legacy-has-she-saved-or-destroyed-europe>.

<sup>23</sup> „A people’s Europe, report of the ad hoc committee”, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7/85, [http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino\\_report\\_peoples\\_europe.pdf](http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf).

<sup>24</sup> P. Schmitter, *How to Democratize the European Union... And Why Bother*, Rowman & Littlefield Publishers, London 2000; A. Moravcsik, „In defence of ‘democratic deficit’”, *Journal of Common Market Studies* 2002, t. 40, nr 4; A. Follesdal, S. Hix, „Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies* 2006, t. 44, nr 3; A. Menon, S. Weatherill, „Democratic politics in a globalising world: Supranationalism and legitimacy in the European Union”, *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 2007, nr 13.

zainteresowania Unią i problemami „brukselskimi” dzięki mocno obecnemu w mediach brexitowi, lecz także na coraz głośniejsze kwestionowanie sensowności projektu integracyjnego przez siły polityczne identyfikujące się jako eurosceptyczne czy antyunijne. Problem ten poruszono sygmalnie w poprzednim numerze *Rocznika*, a od tamtej pory sytuacja stała się bardziej klarowna i jednocześnie nabrała fundamentalnego znaczenia. Przez otwarte zapowiedzi wywodzących się z wielu państw członkowskich partii politycznych, że zamierzają one startować w wyborach do PE (i być może odnieść w nich sukces) po to, aby organizację tę od środka i za pomocą pieniędzy z jej budżetu osłabiać lub zniszczyć jej podstawowe elementy, takie jak swobodny przepływ osób czy wspólna waluta<sup>25</sup>, europejski proces polityczny stanął wobec współczesnej wersji liczącego dwieście lat dylematu: „czy może być wolność dla wrogów wolności?”. Pytanie to pojawia się dzisiaj w odsłonie podwójnie zeuropeizowanej: dotyczącej płaszczyzny unijnej i procesów na niej zachodzących oraz obejmującej niemal wszystkie państwa członkowskie i ich systemy polityczne.

Druąa płaszczyzna napięcia ujawnia się między tym, co prezentuje się jako racjonalne i konieczne, a tym, co wyborcy, realizując swoje niezbywalne prawa, uznają za pożądane. W takiej atmosferze podwójnego napięcia demokracja przesuwawała się ze sfery wartości, zatem pewnego rodzaju piedestału, do sfery taktyki politycznej: uznanie czegoś za demokratyczne lub nie stawało się bronią tudzież elementem narracji.

Podstawą dla obu dylematów jest leżące u podstaw procesu integracyjnego przekonanie o jego bezalternatywności, zarówno organizacyjnej, jak i aksjologicznej. Dyskusje o wydolności poszczególnych rozwiązań nie doprowadziły do zakwestionowania podstawowego założenia podzielanego przez zaangażowane w proces transnarodowe elity – zarówno polityczne, jak i biurokratyczne oraz intelektualne: dla wartości określaných jako zachodnie, leżących u podstaw UE, oraz dla niej samej jako organizacyjnego wyrazu cywilizacji nie ma horyzoncie żadnej alternatywy. Głoszący konieczność rozmontowania organizacji byli postrzegani nie tylko jako wicherzyciele, lecz także groźni szaleńcy, którzy w imię doraźnych interesów są gotowi zaryzykować pokój w Europie. Takie przekonanie nie oznaczało w żadnym razie bezkrytycznego stosunku do poszczególnych decyzji czy elementów struktury, ale zasadniczo brak wiary, że istnieje alternatywny model ładu europejskiego, który gwarantowałby pokój, dobrobyt i stabilność w stopniu chociaż porównywalnym z ładem integracyjnym. Widoczne tęsknoty za państwem narodowym uwolnionym z nieznośnych więzów wspólnych instytucji były traktowane jako wyraz nostalgii, a nie wizji przyszłości. Odnosiły się do wyobrażeń, podobnie jak dorosły człowiek wspomina wigilie swojego dzieciństwa, które zawsze są lepsze, bardziej udane niż

---

<sup>25</sup> Taka opinia najmocniej wyrażona została w liście 30 intelektualistów europejskich: *Fight for Europe – or the wreckers will destroy it*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jan/25/fight-europe-wreckers-patriots-nationalist>; jasne zapowiedzi zniszczenia Unii padały najwcześniej ze strony Marine Le Pen w głośnym wywiadzie dla *Der Spiegel*: <http://www.eunews.it/rassegna-stampa-europa/interview-with-marine-le-pen-i-dont-want-this-european-soviet-union>, ciekawa analiza zamierzeń eurosceptycznych populistów przygotowana przez Alexandra Clarksona: <https://www.politico.eu/article/populist-attitude-to-eu-matteo-salvini-far-right/>.



te aktualne, wymagające wielu kompromisów. Uznanie członkostwa w UE, która w sposób wyraźny ograniczała wybory polityczne możliwe na poziomie narodowym, za element przeznaczenia – fatum – gdyż nie da się inaczej zapewnić wspomnianych wyżej kluczowych wartości, prowadziło do prostego wniosku: podważanie sensowności integracji to wyraz zarówno nierozumności, jak i niebezpiecznego politycznego szaleństwa. Takie myślenie miało daleko idące konsekwencje – ograniczenie polityczności wyborów krajowych bez jednoczesnego wprowadzenia tego czynnika na poziom europejski. Trwający dekady oligopolistyczny system wpływów głównych frakcji w Parlamencie Europejskim – chadecji, socjaldemokratów i liberałów – oznaczał, że żądanie zmiany polityki wyrażane kartką wyborczą nie mogło być zrealizowane ani na poziomie narodowym, ani europejskim.

Instytucją, która miała dać namiastkę rywalizacji politycznej w wyborach do PE, byli tzw. główni kandydaci (niem. *Spitzenkandidaten*), prezentowani przez frakcje jako przyszli przewodniczący Komisji Europejskiej w razie wygrania przez daną frakcję wyborów do PE. Wprowadzona przed wyborami w 2014 r., okazała się swego rodzaju soczewką, w której odbijały się jak w zwierciadle wydarzenia dające argumenty zwolennikom poglądu, że demokratyzacja unijnego procesu politycznego to, mówiąc językiem mediów społecznościowych, „oszustwo”.

W teorii proces wyłaniania „wiodącego kandydata” miał być elementem ewolucji luźno skonfederowanych partii narodowych, przedstawiających się niekiedy jako partie europejskie, w spójniejsze ugrupowania, pokazujące, że proces wyboru między alternatywnymi politykami dokonuje się także na poziomie unijnym. Przez wskazanie kandydata do objęcia stanowiska, które bywa porównywane – nie do końca słusznie – z szefem rządu, w wyniku wygranej jego frakcji w głosowaniu demokratycznym tworzone przynajmniej namiastkę identyfikacji wyborcy ze stronnictwem na poziomie europejskim<sup>26</sup>. Efektem poparcia partii krajowych wchodzących w skład danej frakcji w PE było zwiększanie szans „wiodącego kandydata” w wyścigu do jednego z najważniejszych foteli w UE, zwłaszcza że dwa pozostałe – przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela – obsadzone są przez szefów państw i rządów. Tym samym nastąpiłaby przynajmniej częściowa polityzacja wyborów na poziomie UE, w kontrze do depolityzacji elekcji krajowych, wynikającej z członkostwa w organizacji integracyjnej<sup>27</sup>. Okazało się jednak, że praktyka dramatycznie odbiega od ideału i jest zasadniczo mało demokratyczna<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Liczono także na zwiększenie atrakcyjności wyborów do PE, które uważane są często za te „mniej istotne”, przez co maleje frekwencja, zob. szerzej: H. Schmitt, S. Hobolt, S.A. Popa, „Does personalization increase turnout? *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections”, *European Union Politics* 2015, t. 16, nr 3, s. 347–368.

<sup>27</sup> Na temat perspektyw polityzacji w kontekście deficytu legitymizacji zob. zwłaszcza: S. Hix, S. Bartolini, „Politics: The right or the wrong sort of medicine for the EU?”, *Notre Europe Policy Papers*, nr 19, marzec 2006; A. Wille, „The politicization of the EU Commission: Democratic control and the dynamics of executive selection”, *European Journal of Administrative Science* 2012, t. 78, nr 3; R. Castaldi, „The politicization of the European elections and its potential effects on the EU”, *Perspectives on Federalism* 2013, t. 5 (3).

<sup>28</sup> Bardzo kompetentne ujęcie problemu zob. T. Christiansen, „After the *Spitzenkandidaten*: Fundamental change in the EU’s political system?”, *West European Politics* 2016, t. 39, nr 5.

Po pierwsze, w wyniku trwającego od dziesięcioleci układu sił szanse na objęcie stanowiska realnie mają tylko kandydaci z dwóch najważniejszych grup politycznych, Europejskiej Partii Ludowej oraz Europejskich Socjalistów i Demokratów. Wybieranie liderów list przez pozostałe grupy miałyby sens, gdyby istniała ogólnoeuropejska debata publiczna, a wyborcy spoza ich kraju pochodzenia znalazły osoby konkurujące ze sobą o ten urząd. Tymczasem tak nie jest, a nazwiska wybranych już *Spitzenkandidaten* poza wspomnianymi dwoma ugrupowaniami to tylko nazwiska – osoby je noszące są dla wyborców anonimowe.

Po drugie, od początku istnienia instytucji „głównych kandydatów” ze strony różnych państw członkowskich pojawiają się regularnie głosy, że szefowie państw i rządów zebrani w Radzie Europejskiej nie powinni być związani wcześniejszymi decyzjami ani grup politycznych, ani wyborców. Zatem kandydat na przewodniczącego to raczej sugestia niż wyraz woli obywateli Europy. Debata na ten temat odbyła się na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 23 lutego 2018 r. w Brukseli; po jego zakończeniu Donald Tusk stwierdził, że nie można zagwarantować żadnego automatyzmu, i podkreślił: „Ten proces nie jest automatyczny. Traktat mówi bardzo wyraźnie, że przedstawienie kandydata – z uwzględnieniem wyników wyborów europejskich i po stosownych konsultacjach – jest autonomiczną kompetencją Rady Europejskiej”<sup>29</sup>. Jak donosiły przed szczytem media, wśród głównych przeciwników takiego rozwiązania miał się znajdować prezydent Francji Emmanuel Macron<sup>30</sup>. Znalazło to potwierdzenie we wrześniu tegoż roku, gdy przewodniczący proprezydencckiego ruchu En Marche potwierdził, że jego partia nie popiera instytucji „głównego kandydata”, którą nazwał „demokratyczną anomalią”<sup>31</sup>. Ostatnio do grupy przywódców podkreślających swobodę Rady Europejskiej dołączył premier Finlandii Juha Sipilä<sup>32</sup> oraz lider liberalnej frakcji ALDE w PE Guy Verhofstadt.

Sam proces wyłaniania kandydatów również okazał się podatny na zgoła niedemokratyczne meandry. Mająca największe szanse na wygraną Europejska Partia Ludowa na kongresie w Helsinkach na początku listopada 2018 r. nominowała Manfreda Webera. Jego kontrkandydatem był Alexander Stubb, były premier Finlandii, reprezentujący znacznie bardziej progresywne poglądy niż konserwatywny Weber, który na początku października ogłosił chęć startu i zaproponował przewodniczącemu EPP w PE otwarte debaty publiczne na temat programu<sup>33</sup>. W zasadzie pewny poparcia kanclerz Merkel i większości posłów do PE Niemiec odrzucił

<sup>29</sup> Nieformalne spotkanie 27 szefów państw i rządów (23 lutego 2018 r.), <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2018/02/23/>.

<sup>30</sup> „Liderzy państw członkowskich UE kwestionują sposób wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej”, Euractiv, 5 lutego 2018 r., <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/liderzy-panstw-czlonkowskich-kwestionuja-sposob-wyboru-przewodniczacego-komisji-europejskiej/>.

<sup>31</sup> „Macron’s party rejects *Spitzenkandidat* process”, Politico.eu, 5 września 2018 r., <https://www.politico.eu/article/macrons-party-rejects-spitzenkandidat-process/>, zob. także ciekawą analizę: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/macron-2019-european-elections-and-spitzenkandidaten>.

<sup>32</sup> „Finnish prime minister: *Spitzenkandidat* process ‘not binding at all’”, Politico.eu, 1 lutego 2019 r., <https://www.politico.eu/article/juha-sipila-finland-commission-spitzenkandidat-process-not-binding-at-all/>.

<sup>33</sup> „Alexander Stubb’s campaign in vain”, Politico.eu, 5 listopada 2018 r., <https://www.politico.eu/article/alexander-stubb-epp-spitzenkandidat-campaign-in-vain/>.

te sugestie. Aby ratować resztki demokratycznego dekorum, w pierwszym dniu kongresu zorganizowano trwającą nieco ponad pół godziny debatę, nazwaną przez media „rozmową przy kominku”<sup>34</sup>, która odbyła się w momencie, kiedy wygrana Webera była już przesądzona. Okazało się zatem, że demokracja demokracją, a najważniejsze decyzje podejmowane są w zaciszu gabinetów, zebranie zaś ponad 700 delegatów EPP ma w zasadzie tylko charakter uroczystej proklamacji.

W wypadku Europejskich Socjalistów i Demokratów sprawa zakończyła się jeszcze wcześniej – jedyny kontrkandydat aktualnego zastępcy przewodniczącego Komisji Fransa Timmermansa, pełniący tę samą funkcję Maroš Šefčovič, miesiąc przed kongresem EPS zrezygnował z kandydowania i poparł Holendra.

Pełną listę „wiodących kandydatów” przedstawia tabela 3, z tym że należy podkreślić, iż wiele istotnych sił politycznych startujących w wyborach w 2019 r. nie przeprowadziło formalnych wyborów takiej osoby. Nie tylko oznacza to, że siły eurosceptyczne są wciąż w fazie organizacyjnej, lecz także wskazuje na osłabienie rangi politycznej całego przedsięwzięcia.

**Tabela 3**  
**„Wiodący kandydaci” głównych frakcji Parlamentu Europejskiego**

Frakcja	Wiodący kandydat	Uwagi
Europejska Partia Ludowa	Manfred Weber	Lider EPP w PE
Socjaldemokraci	Frans Timmermans	Wiceprzewodniczący KE
ALDE	„Drużyna Europa – <i>Team Europe</i> ”	Frakcja liberalna zdecydowała 21 marca 2019 r. o wskazaniu 7 osób mających być jej wizytówką w wyborach i kandydatami do najwyższych stanowisk
Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Jan Zahradil	Polityczny protegowany byłego prezydenta Czech Václava Klause
Europejska Partia Zielonych	Ska Keller, Bas Eickhout	Partia Zielonych od 2014 r. wystawia zawsze parę kandydatów (mężczyznę i kobietę)

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji partii oraz doniesień agencji prasowych.

Modelowym dokumentem pokazującym zasadniczą bezradność europejskich elit wobec zakreślonego na początku dylematu jest raport Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) przed wyborami do PE opublikowany 10 lutego 2019 r.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> „Stubb v. Weber: Around Helsinki’s ‘fireside’, no one got burnt”, Euractiv, 8 listopada 2018 r., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/stubb-v-weber-around-helsinki-fireside-no-one-got-burnt/>.

<sup>35</sup> S. Denisson, P. Zerka, *The 2019 European Election: How Anti-Europeans Plan To Wreck Europe And What Can Be Done To Stop It*, European Council of Foreign Relations, luty 2019, [https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN\\_PARLIAMENT\\_FLASH\\_SCORECARD\\_online.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN_PARLIAMENT_FLASH_SCORECARD_online.pdf).

Z racji profilu działalności ECFR zadała pytanie o konsekwencje ewentualnego sukcesu partii populistycznych w wyborach do PE dla polityki zagranicznej i miejsca Europy w systemie bezpieczeństwa, natomiast sama analiza jest znacznie szersza. Co ciekawe, demokratyczne relatywne zwycięstwo populistów (zdobycie przez partie „antyeuropejskie” ok. 30% głosów) określone jest w zasadzie jako katastrofa. Raport po oszacowaniu zakresu relatywnego zwycięstwa sił antyunijnych wymienia osiem zagrożeń (zob. tabela 4 i 5), które nazywa ich manifestem antyeuropejskim przeciwko otwartemu społeczeństwu i samodzielnej roli na arenie międzynarodowej. Jednoznacznie widać, że wybory do PE postrzegane są jako starcie wartości i front obrony demokracji liberalnej. Innymi słowy, nie są to „zwyczajne” wybory, gdyż zdobycie przez partie przeciwne UE co najmniej 33% miejsc oznacza potencjalnie paraliż Parlamentu Europejskiego. Analogia do pojawiających się w Polsce głosów, że najbliższe wybory parlamentarne nie będą „zwyczajne”, gdyż stawką jest demokratyczność ustroju Rzeczypospolitej, jest wyraźna. Jednakże ustrój ten jest zagrożony przez wykorzystanie elementu dłań kluczowego – wyborów powszechnych, tylko – niestety – wyborcy zachowują się inaczej, niż oczekiwalyby elity, i głosują na partie i stronnictwa, które mają zamiar zniszczyć Unię. Przekonanie, że obywatele państw członkowskich głosują na niewłaściwych ludzi, może wpływać z autentycznej troski o zachowanie dorobku integracji, w tym pokoju w Europie, jednak pobrzmiewa w nim ton mentorski i w zasadzie jawne traktowanie wyborców jako uprawnionych do dokonywania osobistych wyborów, pod warunkiem że będą się one mieścić w określonej w drodze konsensu elit normie. Korzystanie z wolności jest zatem ograniczone, gdyż grozi nam dopuszczenie do władzy wrogów tejże.

Ani we wspomnianym raporcie, ani w manifestie opublikowanym np. przez kongres EPP w Helsinkach nie widać poważnej refleksji nad przyczynami takiego zwrotu opinii publicznej w Europie, który przekształcił margines i folklor polityczny w siłę zdolną potencjalnie zdobyć ok. 200 miejsc w PE. Tymczasem mechanizm taki znany jest np. z ewolucji austriackiej sceny politycznej, gdzie trwający dekady oligopol chadecji i socjaldemokracji wymieniającej się władzą bez dokonania realnych zmian doprowadził do wejścia na scenę partii radykalnie prawicowych, które obiecały powrót polityczności, tj. zmianę polityki uważanej za nieuchronną i jedynie racjonalną. W konsekwencji Wolnościowa Partia Austrii weszła w skład koalicji rządowej, a w efekcie rywalizacji o wyborców chadecy przyswoili część jej postulatów i wprowadzili je do mainstreamu. Podobny proces zaszedł w Niemczech i wyniósł do Bundestagu AfD. Przedstawiana przez dekady nieuchronność jednej polityki, w praktyce neoliberalnej i dającej przewagę rynkom, spowodowała, że obywatele wprowadzili na powrót politykę w sposób, jaki był dla nich dostępny, tzn. przez głosowanie na partie skrajne.

**Tabela 4**  
**Potencjalne znaczenie partii antyuniijnych w przyszłym PE (procent głosów i liczba miejsc) na tle partii proeuropejskich – prognoza wyborcza grudzień 2018 – styczeń 2019 r.**

Frakcja/sojusz partii	Antyuniijna prawica	Eurosceptyczni konserwatyści	Inne partie antyestablishmentowe (w tym lewicowe)	Proeuropejskie siły broniące <i>status quo</i>		
				EPP	SD	ALDE
Szacowany wynik wyborczy (%)	12–18	5–6	5–8	21–26	17–19	10–13
Szacowana liczba miejsc według Europeanelectionstats.eu	130	56	55*	191	138	68 (+21)*
		<b>241</b>			<b>397 (+21)</b>	
Szacowana liczba miejsc według raportu ECFR (% miejsc)	132/19	65/9	53/8	181	130	90
		<b>250</b>			<b>401</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych m.in. Europeanelectionstats.eu, Eurobarometer, Europe Elects, walkreisprognose.de.

\* Europeanelectionstats.eu nie wyróżnia osobno antyestablishmentowych partii nieprawicowych, prognoza wyników całościowych skrajnej lewicy.

\*\* Różnica wynika z możliwości włączenia posłów francuskich z proprezydenckiego ugrupowania En Marche.

**Tabela 5****Zagrożenia i środki zapobiegawcze według raportu ECFR (opracowane i usystematyzowane)**

Zagrożenia	Środki zapobiegawcze
1. Podważanie zasad przestrzegania rządów prawa w państwach członkowskich.	1. Podkreślanie różnic i sporów między partiami antyunijnymi, głównie nacjonalistycznymi.
2. Podważanie wspólnej polityki UE wobec Rosji.	2. Uświadamianie kosztów przyjęcia antyeuropejskich propozycji.
3. Ograniczenie finansowania inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa (w tym wydatków na zbrojenia).	3. Przeniesienie debaty na płaszczyznę wartości.
4. Promocja dezintegracji od wewnątrz.	4. Podkreślanie w debacie kwestii polityki ekologicznej oraz sprawiedliwego opodatkowania.
5. Blokowanie polityki handlowej i nowych umów o wolnym handlu.	5. Podkreślanie, że partie antyeuropejskie działają w ramach UE na rzecz innych potęg, np. Rosji.
6. Ograniczanie swobodnego przepływu osób.	
7. Próba blokowania działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym.	
8. Rozpowszechnianie nietolerancji i nacjonalizmu po całej Europie.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych m.in. Europeanelectionstats.eu, Eurobarometer, Europe Elects, walkreisprognose.de.

Istotna jest prawidłowa ocena oddziaływania ramy unijnej. Z jednej strony poddanie wielu dziedzin regulacji w skali ponadnarodowej, chociaż niekoniecznie w procedurach ponadnarodowych, powoduje, że zmiana koalicji lub partii rządzącej nie przynosi zmian ustawodawstwa – aby to uczynić, należy dokonać rewizji ustawodawstwa unijnego, co nie jest ani proste, ani szybkie, ani przesądzone z uwagi na całościowy układ sił w Radzie i Parlamencie<sup>36</sup>. Jednocześnie pozwala to politykom krajowym przerzucać zarówno niepowodzenia, jak i niemożność dotrzymania obietnic wyborczych na mityczną Brukselę. Z drugiej strony istnienie UE daje poczucie stabilności oraz przekonanie o trwałości pokoju w Europie, wyborcy będą więc uważać, że mogą sobie pozwolić na ukaranie establishmentu dopuszczeniem do władzy partii populistycznych, gdyż członkostwo w tej organizacji daje swego rodzaju kotwicę – Bruksela, znów zmitologizowana, nie pozwoli na zajście określonych procesów. Tym samym okazuje się, że obywatele państw członkowskich są skłonni podjąć o wiele większe ryzyko, niż szacowano wcześniej. Potwierdza to wspomniany raport, choć nie wyciąga on konsekwentnie wniosków: „Po pierwsze, mamy do czynienia z narastającą frustracją wielu obywateli, którzy ulegają pokusie ukarania establishmentu politycznego przy urnie wyborczej. Przed referendum

<sup>36</sup> W ramach zwykłej procedury prawodawczej Rada i PE działają analogicznie do dwóch izb legislacyj.



brytyjskim w 2016 r. wielu komentatorów wyrażało przekonanie, że wyborcy będą się skłaniać ku obronie *status quo*, obawiając się tego, co nieznanne. Klimat polityczny jednak wyraźnie się zmienił: ostatnie wybory we Francji, w Niemczech, Szwecji i we Włoszech pokazały, że Europejczycy są gotowi na posunięcia hazardowe, byle przeciwko establishmentowi<sup>37</sup>.

Trzeba natomiast podkreślić, że problemy legitymizacji systemu politycznego i rozkłady władzy i poczucia godności w społeczeństwie mają charakter ogólnoeuropejski, tj. ich geneza wynika z niewydolności komunikacyjnej na poziomie państw narodowych. UE jest tylko jeszcze jedną płaszczyzną ujawniania się kryzysu demokracji, który w mniejszym lub większym stopniu dotyka wszystkie państwa europejskie, a którego istotą jest utrata wiary w sensowność rozwiązań proponowanych przez demokrację liberalną. Nie dziwi zatem pytanie zadane w tytule wydanej przez *Journal of Democracy* książki *Democracy in Decline?*<sup>38</sup>. Warto podkreślić jeszcze jedno: za wzrostem wpływu działań podejmowanych na poziomie unijnym na życie obywateli nie poszła wiedza o mechanizmach funkcjonowania systemu unijnego – mamy zatem obywateli nieświadomych, podatnych na manipulacje, oraz bardzo złożony, hybrydowy system, którego funkcjonowanie bezskutecznie usiłujemy im wytłumaczyć. Propozycje zasilane nostalgią za przeszłą, jasno zdefiniowaną i homogeniczną wspólnotą polityczną są nie tylko o wiele prostsze do przyswojenia i łatwiejsze do zakomunikowania, ale mierzą się także z opowieścią, którą bardzo łatwo przedstawić jako intencjonalnie złożoną – narzędzie zaciemniania rzeczywistości przez kosmopolityczne elity. Tymczasem na mocy intersubiektywnej zgody Wspólnota chce jednocześnie zachować suwerenność państw członkowskich oraz jedność rynku i sterowność w świecie pełnym turbulencji. Przywódcy europejscy opierają się pokusie rezygnacji z jednej z tych wartości, co rozwiązałoby przynajmniej część napięć. Być może jednak utrzymanie *status quo* jest już dłużej niemożliwe i mamy do czynienia z prawdziwym wyczerpywaniem się modelu wspólnotowego. Mówiono o tym od prawie trzydziestu lat, mając na myśli zwiększanie liczby członków UE i rosnącą bezwładność procesu decyzyjnego. Jednak nie to okazało się jego największą słabością – model Monneta, w którym współlistnieją ponadnarodowa regulacja technokratyczna i suwerenne państwa, może funkcjonować tylko bez demokracji. Brytyjskie ustawodawstwo dotyczące brexitu określa tzw. znaczące głosowanie – *meaningful vote*. Być może społeczeństwa państw członkowskich uznały, że jedyny znaczący wybór to głos oddany na partie antyunijne. Kolejnym krokiem przywracania polityczności będzie określenie się tożsamościowo tradycyjnych partii jako pronunijne, czyli podkreślenie podobieństw, a nie różnic między np. chadecją i socjaldemokracją; proces ten jest jednak mniej zaawansowany mimo wysiłków prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Używając metafory sportowej, można powiedzieć, że drużyna proeuropejska jeszcze nie wyszła na murawę stadionu do rugby, bo poszczególni członkowie toczą ze sobą zacięty mecz tenisa.

<sup>37</sup> S. Denisson, P. Zerka, op. cit., s. 12.

<sup>38</sup> L. Diamond, M.F. Plattner (red.), *Democracy in Decline?*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2015.

## THE EUROPEAN UNION – A PRE-OLYMPIC TEST

2018 was a year of substantial internal reconfigurations in the EU. In the article, the author focuses on three processes with the biggest potential for change. There is growing awareness of practical difficulties of leaving the EU in an orderly fashion, especially in light of the severe political crisis in Great Britain. Chancellor Angela Merkel declared her plan to leave (in an orderly way) and the opinion polls before the European Parliament elections suggest there is a possibility of a relative success of Eurosceptic parties, which would result in anything but order. The power game within the EU starts with the May 2019 elections and it will take up a better part of the year. The consequences of 2018 political decisions are still unknown – growing uncertainty being the only certain factor.

**Keywords:** European Union, Brexit, Great Britain, European Parliament, European elections, Euroscepticism, European political parties

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, brexit, Wielka Brytania, Parlament Europejski, wybory europejskie, eurosceptycyzm, europejskie partie polityczne