

PAWEŁ J. BORKOWSKI
ORCID: 0000-0001-8089-4101

UNIA EUROPEJSKA: CZAS DEFICYTU ZAUFANIA

W poprzednim numerze *Rocznika* sugerowaliśmy, że rok 2019 będzie czasem decyzji co do kierunku ewolucji UE. Bazą dla tego przypuszczenia były planowane wybory do PE, wybór nowego przywództwa, realizacja brexitu i rysująca się możliwość odrodzenia współpracy francusko-niemieckiej. U progu 2020 r. już wiemy, że jeśli chodzi o opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo oraz nowe osoby u steru, to odnotowano większe lub mniejsze spóźnienie, „tandem” czy też „lokomotywa” jednak nie nadał kierunku i UE wciąż pracuje nieco na jałowym biegu. Jak twierdził celnie ekspert, „Można powiedzieć, że Unia jest perfekcyjnie działającą maszynką do obsługi świata, który istniał dekadę temu, ale już nie istnieje. Ta maszynka nadal działa i w wielu sprawach w dalszym ciągu jest absolutnie niezastąpiona. Ale pod wpływem tych nowych fundamentalnych problemów powstał zakłęty krąg wewnętrznych sprzeczności”¹. Okazuje się, że problemem jest sama decyzja o zmianie, niekoniecznie jej treść, która w zasadzie się rysuje – nowy Zielony Deal, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, dalsza polityzacja, w której kryterium będzie poparcie lub nie dla pogłębienia integracji, choć to słowo nie oddaje już istoty perspektywy. Pogłębia się to, co istnieje, natomiast dziś Europa stoi przed wyborem „przesiadki” do nowego typu pojazdu. Nie wszystkie państwa członkowskie chcą to uczynić i następną decyzją po uruchomieniu jego silnika będzie ta, co zrobić z tymi, którzy nie chcą się przesiąść. Planowane na 2020 r. negocjacje w sprawie budżetu i polityki klimatycznej będą świetną okazją, aby zdecydować, czy wszyscy zabiorą się na pokład. Z punktu widzenia Polski niestety kto inny będzie dokonywał selekcji – być może za chwilę znów będziemy stali za drzwiami, zastanawiając się, czy chcemy wejść i – co gorsza – czy jest wola, aby nas wpuścić.

PARLAMENT I KOMISJA – NIEUFNOŚĆ OTWARCIA

Rok 2019 przyniósł Unii Europejskiej wiele wyzwań. Przed niektórymi była w stanie się uchylić, ewentualnie uświadomić sobie ograniczoność możliwej odpowiedzi, jednak decyzja co do nowego przywództwa była niezbędną i nieuniknioną. W sposobie jej podjęcia ukazały się jak w zwierciadle wewnętrzne napięcia

¹ „Czy niemiecka solidność niszczy Europę?”, wywiad z Piotrem Burasem, 16 grudnia 2019 r., <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,25517232,czy-niemiecka-solidnosc-niszczy-europe-buras-oni-nie-sa-w.html> (dostęp tu i dalej: 19.02.2020).

i spory, w znacznie mniejszym stopniu przyszły kierunek ewolucji. Można powiedzieć, że nie doszło do żadnych kryzysowych wstrząsów, widać także niewiele oznak możliwego przewyciężenia okresu bezwładu. Kilka istotnych elementów pokazuje, w jakim zakresie sytuacja ze stycznia 2020 r. różni się od tej sprzed dwunastu miesięcy.

Pierwsze miesiące 2019 r. upłynęły pod znakiem obaw przed rozmiarem i konsekwencjami sukcesu ruchów i partii eurosceptycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r.² Wyniki wyborów³ były w ich kontekście pozytywnym sygnałem dla obozu prointegracyjnego. Po wieszczeniu możliwości zdobycia przez przeciwników integracji ponad 30% mandatów efektywne objęcie ok. 160 w podziale na dwie frakcje⁴, co zmniejsza ich możliwości oddziaływania na prace Parlamentu, pozwoliło mieć nadzieję na zachowanie sterowności i ogólnego prointegracyjnego konsensusu. Wyniki wyborów przedstawia tabela 1. Istotna była także frekwencja, która w skali UE wyniosła 50,6%, co oznacza wzrost o 8% w stosunku do wyborów pięć lat wcześniej i osiągnięcie poziomu z końca lat 90. XX w. Tym samym zahamowano wyraźny ostatnio trend spadkowy zainteresowania wyborami do PE, co jest wyrazem zachodzącej polityzacji projektu integracyjnego. Obserwacja trendów pokazuje także słabnięcie największych grup politycznych, przede wszystkim najliczniejszej od wielu lat frakcji Europejskiej Partii Ludowej (EPL) – w ciągu dziesięciu lat straciła ona ponad 90 posłów. Druga frakcja z trwającego długo „oligopolu”, Socjaliści i Demokraci, również straciła członków, choć relatywnie w mniejszym stopniu. Wzrosła pozycja partii Zielonych oraz liberałów, choć w tym wypadku, za sprawą aktywnego działania nowej partii Emmanuela Macrona, możemy mówić raczej o nowym wcieleniu proeuropejskich sił liberalnych – doszło do sojuszu mocno zakorzenionej w PE frakcji ALDE i ruchu francuskiego prezydenta. Szczegóły przedstawia dalsza część tabeli 1. Wszystko to oznaczało z jednej strony zachowanie bezpiecznej większości prointegracyjnej, która składa się obecnie z czterech frakcji o znacząco odmiennej generacji tożsamości politycznej. Chadecja i socjaldemokracja reprezentują tradycyjny podział XX-wieczny i czują się naciskane przez nowe ruchy, zarówno pro-, jak i antyintegracyjne. Z kolei Zieloni i *Renew Europe* budują swoją siłę na kontestowaniu podziału na lewicę i prawicę, który uważają za przebrzmiały i maskujący istotę wyzwań XXI w. Tym samym współpraca między tymi frakcjami, nawet mimo łączącej ich wiary w sens i przyszłość projektu integracyjnego, może być trudna.

Dowiodł tego z całą mocą proces wyboru nowego unijnego przywództwa; ze względu na koniec kadencji prezesa EBC do obsadzenia było jedno stanowisko

² Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – próba przedolimpijska”, *Rocznik Strategiczny 2018/19*, s. 187 i nast.

³ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl>.

⁴ Dokładna liczba mandatów „eurosceptycznych” jest trudna do oszacowania, zwłaszcza ze względu na mandaty zdobyte przez partie o niewielkim znaczeniu, których stosunek do UE nie jest do końca jasny, oraz stanowisko posłów niezrzeszonych, z których wielu jest wobec integracji krytycznych, nie są jednak oni w stanie zebrać odpowiedniej grupy, aby spełnić wymogi powstania frakcji w PE. Sytuacji nie ułatwia podział na dwie frakcje. Na potrzeby szacunku posłów pochodzących z Wielkiej Brytanii należących zarówno do ID, jak i EKR potraktowano jako eurosceptyków.

Tabela 1
Wyniki wyborów do PE 2019

Frakcja	Przynależni polscy europosłowie reprezentujący partie polityczne	Liczba mandatów	Zmiana 2009–2019	Poparcie KE 2019
Europejska Partia Ludowa	Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe	182	–92	za
Europejscy Socjaliści i Demokraci	Lewica	154	–41	za
Renew Europe (ALDE + En Marche)		108	+23	za
Zieloni/Wolne Przymierze Europejskie		74	+16	za
Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica		41	+6	przeciw
Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Prawo i Sprawiedliwość	62	+6	przeciw
Tożsamość i Demokracja	Solidarna Polska	73	+40	przeciw
Niezzareszeni		57	+27	

Źródło: opracowanie własne, uwzględniono odpowiednio zmiany nazw grup politycznych, umieszczając w tabeli ich nazwę z obecnej kadencji.

więcej niż zwykle. Zarysowany już przed wyborami sprzeciw liderów wokół koncepcji *Spitzenkandidat* i automatyzmu wskazania kandydata na przewodniczącego Komisji wzmógł się po ustaleniu wyniku wyborów, gdy jasne się stało, jak szeroka musi być koalicja stojąca za nową Komisją. Kluczowe starcie pod pozorem walki o regułę kandydatów wiodących rozegrało się między Francją a Niemcami. Macron sprzeciwił się objęciu funkcji przewodniczącego Komisji przez Manfreda Webera, jednocześnie godząc się na innego kandydata z EPL oraz z Niemiec. Warto dodać, że możliwość takiego rozwiązania oznaczała także, iż wpływ Josepha Daula, przewodniczącego EPL, był znikomy. Podczas trwających ponad trzy tygodnie dyskusji prasa europejska przerzucała się nazwiskami, zwracając dużą uwagę na równowagę płci. Wśród możliwych kandydatów wskazywano m.in. takie osoby jak Frans Timmermans, Ska Keller, Margrethe Vestager i Michel Barnier⁵. Wybór

⁵ Rzadziej pojawiały się wskazania na Marka Rutte, Manfreda Webera i Donalda Tuska. Nie wiemy dziś, które z nich były kontrolowanymi przeciekami, które fantazją komentatorów, a które realnymi kandydaturami, jakie nie uzyskały poparcia lub zostały wcześniej „spalone”.

Ursuli von der Leyen był dla wielu zaskoczeniem i uznano go za sukces prezydenta Francji. Niemcy po wielokrotnym zapewnianiu, że nie ma innego kandydata EPL niż Manfred Weber, zgodziły się ostatecznie porzucić polityka, który mocno wierzył w swoje zwycięstwo⁶. Stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej powierzono premierowi Belgii Charles'owi Michelowi, który reprezentuje grupę liberalną i uchodzi za sojusznika Macrona. Stanowisko Wysokiego Przedstawiciela objął doświadczony hiszpański polityk i były przewodniczący PE Josep Borrell⁷. Nowym prezesem EBC została Christine Lagarde, jeszcze wtedy urzędująca szefowa MFW. Ten ostatni wybór uważany był za szczególnie istotny – udało się zbudować konsensus, zgodnie z którym tej funkcji nie powinien objąć także wymieniany wśród kandydatów prezes Bundesbanku Jens Weidmann, zwolennik ograniczonej roli banku centralnego i restrykcyjnej polityki fiskalnej⁸.

Kompletowanie nowej Komisji Europejskiej i jej akceptacja przez Parlament okazały się procesem znacznie trudniejszym i dłuższym, niż przewidywano. Z nieoficjalnych źródeł wiadomo, że nie wszystkie kraje członkowskie przyjęły ze zrozumieniem prośbę nowej przewodniczącej, aby wyznaczyć kobiety, następnie Parlament odrzucił trzech kandydatów (Węgier, Rumunka i Francuzka)⁹. Komisje parlamentarne okazały się bardzo surowe dla przedstawianych im kandydatów¹⁰, najsurowsze dla kandydatki z partii Macrona Sylvie Goulard, przeciwko której głosowali posłowie EPP, wspierający Ursulę von der Leyen¹¹. Pokazało to nie tylko mściwość, która zaowocowała przecież opóźnieniem podjęcia przez Komisję pracy o miesiąc, lecz także pokłady nieufności w obozie proeuropejskim. To bardzo zły prognostyk, który wskazuje na zasadniczy brak zaufania między głównymi instytucjami UE, to znaczy Radą Europejską, PE i Komisją¹².

Nowa Komisja została określona jako „geopolityczna”, a jej organizacja dostosowana do wyzwań zidentyfikowanych jako zasadnicze dla dzisiejszej Europy¹³. Zaowocowało to nieco wymyślnymi tytułami dla zastępców przewodniczącej

⁶ Przypominało to trochę – *toutes proportions gardées* – sytuację z konklawe w 2013 r., podczas którego włoski episkopat był tak przekonany, iż wybrany zostanie kardynał Angelo Scola, że potem zmienił depeczę gratulacyjną tak nieudolnie, aż sprawa wyszła na jaw. Plotki watykańskie twierdzą, że sam kandydat był także mocno „przygotowany”.

⁷ Josep Borrell jest dawnym wykładowcą akademickim i publicznie podkreśla, że czuje się jednocześnie Katalończykiem, Hiszpanem i Europejczykiem.

⁸ H. Odendahl, *Germany Should not Run the ECB*, Centre for European Reform, 23 maja 2019 r., <https://www.cer.eu/insights/germany-should-not-run-ecb>; P. Taylor, „The wrong man for the ECB”, Politico.eu, 6 kwietnia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/jens-weidmann-ecb-wrong-man/>.

⁹ <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/new-eu-commission-delayed-for-at-least-a-month/>; <https://www.euronews.com/2019/10/11/von-der-leyen-s-college-might-be-delayed>.

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/rovana-plumb-laszlo-trocsanyi-meps-reject-romania-hungary-nominees-for-european-commission>.

¹¹ <https://www.nytimes.com/2019/10/10/world/europe/eu-sylvie-goulard-france.html>.

¹² Pomińcie Rady UE było celowe – spełniają się prognozy sprzed dziesięciu lat o wzroście znaczenia przywódców zebranych w RE i spadku znaczenia Rady, która pełni, poza WPZiB, funkcję „drugiej izby”, w jeszcze większym stopniu stała się forum dyskusji technicznych i nie jest w stanie narzucać tonu innym instytucjom.

¹³ „European Commission: ‘Team Ursula’ gears up”, *Deutsche Welle*, 27 listopada 2019 r., <https://www.dw.com/en/european-commission-team-ursula-gears-up/a-51394987>.

Komisji¹⁴, które wzbudziły niekiedy kpiny nie tylko w obozie przeciwników integracji¹⁵. Najwięcej kontrowersji odnosiło się do teki „ochrona europejskiego stylu życia”, do której wliczono m.in. bezpieczeństwo wewnętrzne i migrację. Tym samym kwestia promowania wartości, która mogła być sztandarem dla koalicji podtrzymującej przywiązanie do liberalnego postrzegania europejskości, stała się nieco groteskowa¹⁶. Sama przewodnicząca w tekście dla *La Repubblica* jeszcze z września wskazywała, przedstawiając *European way of life*, że oznacza ona „budowę Unii równości, w której wszyscy mamy te same możliwości”, zapewnienie wszystkim wiedzy, wykształcenia i kompetencji koniecznych do tego, by „godnie żyć i pracować”, dostęp do niezbędnych usług i „świadomość poczucia bezpieczeństwa w naszych domach i na naszych ulicach”¹⁷. Wyraziła też przekonanie, że nie można pozwolić siłom nacjonalistycznym, by pretendowały do monopolu na ochronę wartości europejskich, by „przywłaszczyły sobie definicję stylu życia europejskiego, wynaturzając ją”¹⁸.

Większą zagadką jest obietnica uczynienia z Unii siły geopolitycznej i odegranie w tym kluczowej roli właśnie przez Komisję, do tej pory wciąż obciążoną problemami przez wielu określanymi jako „techniczne”. Odważne stanięcie twarzą w twarz z zagrożeniami zewnętrznymi jest pożądane, ale budzi zwykle sprzeciw podzielonych w wielu sprawach państw członkowskich. Należy jednak pamiętać, że nie chodzi o geopolityczność w starym, zimnowojennym sensie. Geopolityczne ma być raczej powiązanie celów polityki zagranicznej, zdecydowanej i samodzielnej, z większą odpornością (*resilience*) UE na wstrząsy i wolą koordynacji wysiłków w tym celu na poziomie ponadnarodowym. Tym samym geopolityczność jest niezbędna, aby myśleć o efektywnej ochronie „europejskiego stylu życia”, nawet jeśli nie gwarantuje sukcesu w tej dziedzinie. Dlatego słuszność ma Mark Leonard z Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych, gdy wylicza aż siedem elementów tego nowego podejścia, w tym np. uruchomienie zasobów EBC i EIB na rzecz realizacji celów politycznych UE. Wymienia także konieczność powołania prawdziwej agencji ds. cyberbezpieczeństwa, ale za najważniejsze wyzwania uważa następujące cztery: „Pierwsze z nich to zbudowanie jedności wokół zaproponowanego przez nią [von der Leyen – przyp. red.] Zielonego Porozumienia Europejskiego, które uczyniła jednym z zasadniczych priorytetów. Nie chodzi tylko o możliwość

¹⁴ Nazwy tych funkcji wyglądają następująco: ds. Europejskiego Zielonego Ładu, ds. Europy na miarę ery cyfrowej, ds. gospodarki służącej ludziom, ds. stosunków międzyinstytucjonalnych i prognozowania, ds. budowania silniejszej pozycji Europy na świecie, ds. wartości i przejrzystości, ds. demokracji i demografii, ds. promowania europejskiego stylu życia.

¹⁵ L. Guillot, „Ursula von der Leyen announces her new Commission”, *The Federalist Analysis*, 11 września 2019 r., <https://www.thenewfederalist.eu/analysis-ursula-von-der-leyen-announces-her-new-commission?lang=fr>.

¹⁶ <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/spory-o-komisarza-ds-ochrony-europejskiego-stylu-zycia/>.

¹⁷ „Von der Leyen: Powinniśmy być dumni z europejskiego stylu życia”, RMF24, 16 września 2019 r., <https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-von-der-leyen-powinnismy-byc-dumni-z-europejskiego-stylu-zyc,nId,3206306>.

¹⁸ Ibidem.

sterowania skuteczną europejską odpowiedzią na zmiany klimatu, ale o to, czy UE będzie w stanie zapobiec przerodzeniu się zagadnienia w kolejny front wojny kulturowej między państwami członkowskimi z Zachodu i tymi z Europy Środkowej i Wschodniej (...) Po drugie, Komisja von der Leyen powinna być otwarta na wiele różnych kontrakcji wobec amerykańskiego planu uczynienia z dolara broni (*weaponisation of the dollar*). (...) Po trzecie, [Komisja] musi wziąć na siebie zagadnienie obrony europejskiej. Po czwarte, musi rozważyć kształt polityki konkurencji, która obecnie skupia się na pomocy państwa i innych niesprawiedliwych praktykach wewnątrz Unii, całkowicie ignorując nieuczciwą konkurencję z zagranicy (...)”¹⁹. Geopolityczność oznacza w tym kontekście realnie inny poziom działania i przywództwa. Kluczowy pod tym względem będzie test zaufania między Komisją i jej przewodniczącą a przywódcami państw członkowskich. Do sukcesu potrzebny może być poziom zaufania, jaki istniał między François Mitterrandem a Jacques’em Delorsiem. Trudno powiedzieć, czy są na to szanse. Relacje z PE będą miały mniejsze, choć także istotne znaczenie. Rozpoczęły się bardzo źle i widać wyraźnie, że Parlament będzie – nadal – podkreślał swoją obecność i kompetencje. A są to wszystko napięcia w ramach obozu popierającego projekt europejski. Mogą znacznie utrudnić jego spójność i efektywność w konfrontacji z wysiłkami przeciwników wspólnej Europy, wewnątrz i na zewnątrz.

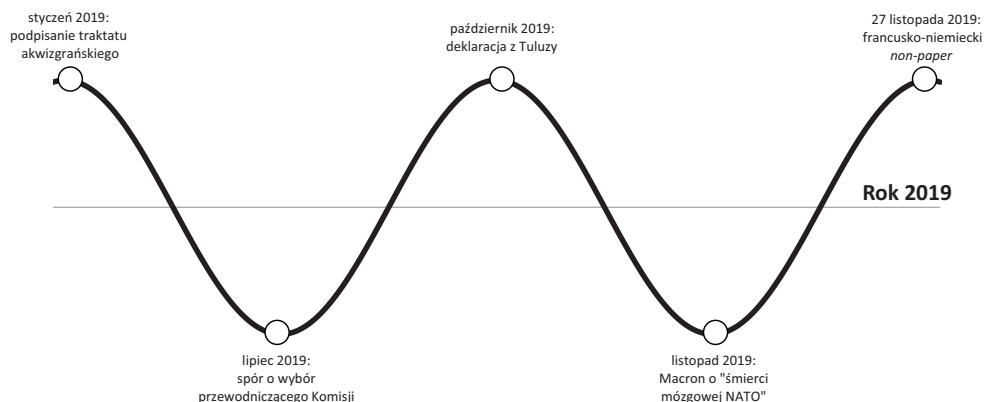
FRANCJA I NIEMCY – NIEUFNOŚĆ JAKO KIJ W SZPRYCHACH

Oczekiwanie, że Francja i Niemcy będą tworzyły zgodny tandem, będący niekoniernie rozpędzoną, ale „lokomotywą” Europy, powoduje niekiedy zbyt skrupulatne analizowanie relacji między dwoma najważniejszymi członkami UE i dopatrywanie się rozdzźwięków tam, gdzie są co najwyżej niedopowiedzenia lub brak zainteresowania. Jednak sytuacja AD 2019 była prawdziwym kryzysem relacji dwustronnych, nie ze względu na bardzo głośne spory, ale na coraz wyraźniejszą różnicę w traktowaniu UE i myśleniu o jej przyszłości. Paradoksalnie wysiłki ukazywania jedności, podejmowane trzykrotnie w badanym roku, pokazały istotę rozdzźwięku, o wiele mocniej wpływającą na sterowność projektu europejskiego niż np. osobowościowe niedopasowania przywódców Francji i Niemiec. Wspomniane trzy próby to podpisanie traktatu akwizgrańskiego w styczniu 2019 r., deklaracja z Tuluzy z 16 października oraz wspólny komunikat *non-paper* o Konferencji Europejskiej z 27 listopada 2019 r. Dynamikę stosunków francusko-niemieckich pokazuje wykres 1.

Traktat akwizgrański²⁰, podpisany w 56. rocznicę zawarcia traktatu elizejskiego 22 stycznia, wyznacza pierwsze podejście do odnowienia relacji francusko-niemieckich, znajdujących się w stanie napięcia od czasu zwycięstwa w wyborach

¹⁹ M. Leonard, *The Makings of Geopolitical European Commission*, 29 listopada 2019 r., https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission.

²⁰ Pełny tekst traktatu dostępny: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/>.



Wykres 1
Dynamika relacji francusko-niemieckich w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne.

prezydenckich Emmanuela Macrona i przyjęcia przez niego taktyki niestannego nawoływania do kolejnych reform. Jego wizja, wyłożona w 2017 r. w wystąpieniu na paryskiej Sorbonie, spotkała się z milczeniem Niemiec, które nie tyle sprzeciwiły się tym propozycjom, ile przyjęły taktykę przeciągania negocjacji i rozmyślenia projektu, wskazując przy tym, że inne państwa członkowskie również „nie nadążają” za Francją. Sam traktat jest dokumentem relatywnie krótkim i niełatwym do interpretacji. Postanowienia jego 28 artykułów oscylują wokół trzech kwestii – bezpieczeństwa i polityki zagranicznej, kultury i kontaktów między obywatelami, które są traktowane w szerokim kontekście europejskim, ale zasadniczo mówią o wysiłkach sygnatariuszy, oraz promocji porozumienia na rzecz ochrony klimatu i cyberbezpieczeństwa, czyli „bieżących” wyzwań i planów UE. Początkowe postanowienia o wspólnych inicjatywach w ramach UE są na tyle szerokie i ogólne, że dopuszczają różne interpretacje, a nawet inne funkcje przewidywane przez poszczególnych sygnatariuszy. Wydaje się, że Macron próbował stworzyć płaszczyznę przenoszenia swojego programu do agendy całej Unii, jednak wydarzenia 2019 r. pokazały, że takiej woli po stronie Niemiec nie było. Drzwi do pogłębienia współpracy bilateralnej były otwarte już wcześniej i nie trzeba ich było wyważać – traktat akwizgrański nie był niezbędny jako jej narzędzie. Pozwala to wyciągnąć wniosek, że Francja oczekiwała czegoś więcej, jednak poza gładkimi słowami Niemcy nie zmieniły swojego ostrożnego podejścia do reformy UE.

Pierwsze oznaki powrotu napięcia były widoczne już w lutym, gdy Francja zapowiedziała poparcie poddania powstającego Nord Stream 2 regulacjom unijnym. Rozdźwięk pogłębił się w debacie na temat roli *Spitzenkandidat* i wspomnianej już wcześniej kandydatury Manfreda Webera na przewodniczącego Komisji. Wybór nowego przywództwa został dość powszechnie uznany za

zwycięstwo Francji. Próbę odnowienia przynajmniej wrażenia jedności podjęto po wspólnym posiedzeniu rządów w Tuluzie w wydanej po tym spotkaniu deklaracji²¹. Jest ona szeroka pod względem zakresu taktycznego, jednak nie odpowiada w ogóle na pytanie, czy mamy do czynienia z przynajmniej częściowo wspólną wizją kierunku dalszych reform UE, czy chociaż – jako plan minimum – uzgodnieniem, że takie reformy obie strony uznają za konieczne. Na pierwszym miejscu znów są sprawy polityki klimatycznej i pełnego poparcia ujawnionych w tym samym czasie planów nowej Komisji oraz neutralności emisyjnej do 2050 r. Mimo wysiłków Macrona deklaracja sprawia wrażenie, że w Europie jest czas na *business as usual*.

Kolejne napięcia ujawniły się po kontrowersyjnej wypowiedzi Macrona o „śmierci mózgowej” NATO. Kanclerz Merkel po spotkaniu z sekretarzem generalnym powiedziała jednoznacznie, że „Emmanuel Macron chose drastic words, that is not my view of cooperation in NATO. The Transatlantic partnership is indispensable for us”²². Nieoficjalne źródła mówią, że francuski prezydent został później mało dyplomatycznie „zrugany” przez kanclerz Merkel, która podczas spotkania z okazji 30-lecia upadku muru berlińskiego miała oświadczyć, że ma dosyć składania tego, co on kolejny raz psuje²³. Ostatnim wysiłkiem pokazania wspólnego podejścia była prezentacja *non-paper* o przyszłej Konferencji Europejskiej²⁴. Jest to niezwykle zwięzły dokument, który przedstawia proponowany sposób dyskusji o przyszłości UE, zawierający harmonogram kolejnych kroków. Już wiadomo, że nie został on dotrzymany – uzgodnienie zakresu przyszłej konferencji zapowiedziano w nim na styczeń 2020 r. Komunikat z ostatniego w 2019 r. posiedzenia Rady Europejskiej, która miała nadać impuls zmianom, zawiera tylko jeden akapit na ten temat; mówi on o prośbie do prezydencji chorwackiej, aby dokładnie przestudiowała sprawę. W języku dyplomacji oznacza to, że francuski entuzjazm spotkał się ze ścianą, choć nie wiemy, z ilu przywódców złożoną. Pośrednio potwierdziła to sama kanclerz Merkel w wywiadzie z 4 lutego 2020 r., mówiąc, że wyobraża sobie zmiany traktatów, jeśli będą one niezbędne dla zwiększenia konkurencyjności Europy²⁵. Macron od dawna dąży do szerokiej reformy o charakterze politycznym, tymczasem przywódczyni Niemiec rok po traktacie akwizgrańskim z trudem uznaje, że jakieś zmiany, pewnie dotyczące polityk gospodarczych, są „wyobrażalne”, ale być może niekonieczne. Trudno o mocniejszy dowód na to, że rok 2020 zaczyna się wskazaniem nie na napięcie,

²¹ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/french-german-declaration-of-toulouse-16-oct-19>.

²² <https://www.euractiv.com/section/politics/news/merkel-rallies-round-nato-following-macron-brain-dead-claims/>; <https://www.european-views.com/2019/11/merkel-scolds-macron-for-nato-is-brain-dead-comment/>.

²³ <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/11/27/nato-important-now-cold-war-angela-merkel-says-rebuke-emmanuel/>; <https://uk.finance.yahoo.com/news/germany-berlin-denies-merkel-rebuked-macron-over-nato-remarksl>.

²⁴ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>.

²⁵ <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany/merkel-prepared-for-eu-treaty-changes-as-brexit-requires-bloc-to-be-more-competitive-idUSKBN1ZX1RP>.

ale wręcz głęboki symboliczny rów między niemiecką a francuską percepcją tego, jak powinna wyglądać przyszłość UE²⁶.

Francja pod przywództwem prezydenta Macrona nie tylko chce odgrywać rolę lidera – co jest zrozumiałe i w zasadzie oczekiwane – lecz także wyraża jednoznacznie preferencję, w jakim kierunku pragnie prowadzić Unię. Francuski plan opiera się na założeniu, że trwanie przy starych receptach i aksjomatach jest błędem, gdyż to uparte trzymanie się metod z przeszłości jest przyczyną bezwładu. Powtarzanie, że polityka gospodarcza polegająca na „zaciskaniu pasa” i wierze w „świętą nadwyżkę budżetową” to jedyny rozsądny wybór, że należy wystrzegać się antagonizowania partnerów i nieustannie stawiać na dialog i kompromis, nawet jeśli druga strona wita Europę inwektywami, że należy odbudować szerokie poparcie dla projektu integracyjnego ponad podziałami politycznymi – to świadectwa trwania przy zdezaktualizowanych założeniach. Niemiecka niechęć do zmian innych niż powolne i ewolucyjne jest w tym kontekście hamulcem. Prezydent Francji postanowił proponować kolejne działania, częściowo zrywające z aksjomatami, przede wszystkim postawił na polityzację projektu europejskiego – opowiedzenie się za lub przeciw jedności stało się kryterium podziału społeczno-politycznego i zamiast udawania, że jest inaczej, należy świadomie tworzyć obóz proeuropejski. Ma on oczywiście w tym swój osobisty cel – osłabienie tradycyjnej lewicy i prawicy, podobnie jak udało mu się to uczynić we Francji. Jednak istotą jest uznanie, że istniejący w przeszłości ponadpartyjny konsensus jest już niemożliwy do odtworzenia, a dalsze uparte trwanie przy starych podziałach tylko poszerza pole i tworzy nowe możliwości dla aktywności przeciwników jedności Europy. Jeśli ceną stawienia im czoła jest zmierzch tradycyjnych partii, może chadeckich, może socjaldemokratycznych, to Macron jednoznacznie wskazuje, że należy tę cenę zapłacić.

Niemcy przypominają nieco szefa działu IT, który zasypywany informacjami o awariach nieco zdziwiony powtarza – „a u mnie działa”. Wieloletnia nadwyżka budżetowa i rosnący eksport zdaniem Niemców to zasługa „rozsądnej” polityki gospodarczej i odpowiedzialności, którą każdy przecież może zastosować na swoim podwórku. Nie uwzględniają przy tym specyfiki niemieckiej gospodarki – wysokiego stopnia uprzemysłowienia oraz korzyści z istnienia strefy euro. Jak dostrzegł Piotr Buras, „Skoro nam się udaje, to niech inni też aplikują ten model u siebie. Zapominają, że to nie jest możliwe, nie każdy kraj może mieć gigantyczną nadwyżkę eksportową, bo jak Niemcy dużo eksportują, to ktoś inny wtedy kupuje i musi mieć deficyt. Nie ma rynków, gdzie można by upchnąć nadwyżki wszystkich krajów Unii”²⁷. Przekonanie o zaletach czy może nawet doskonałości własnego modelu ogranicza mocno horyzont myślenia i działania Niemiec, które jak rozsądna gospodyni cierpliwie czekają, aż inne panie domu będą ją konsekwentnie naśladować.

²⁶ Zob. ciekawą analizę: <https://www.politico.eu/article/france-germany-foreign-relations-emmanuel-macron-angela-merkel-power-imbalance-eu/>; por. <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/france-germany-what-ambition-europe> oraz <https://www.iiea.com/eu27/france-and-germany-and-the-future-of-europe-conference/>.

²⁷ „Czy niemiecka solidność niszczy...”, op. cit.

W tym świetle zmiany systemowe są niepotrzebne, trzeba po prostu być tylko nieco bardziej pilnym w realizacji tego, co założono już wcześniej.

Można wciąż dostrzec w debacie głosy wskazujące, że w istocie stanowiska Francji i Niemiec tak bardzo się nie różnią, a zadrażnienia wynikają właśnie z niedopasowania w stylu uprawiania polityki. Jak pisze komentator wpływowego *The Guardian*, „Zawsze będzie istniała wyraźna przepaść między stylem Macrona (41 l), ambitnego, niecierpliwego i czasem aroganckiego od niedawna prezydenta Francji, a [kanclerz] Merkel, ostrożną, pragmatyczną, poszukującą konsensu i pełniącą funkcję już czwartą kadencję. O ile jednak w swej istocie ich całościowe wizje częściej się pokrywają, niż różnią, o tyle sytuacja w polityce wewnętrznej obojga, nawarstwiająca się na różnice osobowościowe, uczyniła ich współpracę nieefektywną”²⁸. Niestety, zdaniem autora jest to element wciąż obecnych po stronie liberalnej złudzeń, że wszyscy demokratyczni przywódcy kierujący się rozumem w gruncie rzeczy dążą do tego samego celu. Nawet w „jednoczącej się Europie” tak nie jest, gdyż poza zgodą na postępy integracji konieczne jest jeszcze uzgodnienie ról, jakie Europa ma odgrywać. Faktem natomiast jest, że obawa przed zmianą jako samym zjawiskiem, a nie jej treścią, to istotny czynnik polityczny. Zdaniem Niemiec Europa najwyraźniej nie jest zepsuta, wymaga tylko regulacji. Macron chce naprawić mechanizm i nieco poprzestawiać zębatki, lecz nie może tego uczynić samodzielnie.

Z kolei ze strony Niemiec należy spodziewać się nadal ostrożności, kunktatorstwa oraz chyba zbyt optymistycznego patrzenia w przyszłość. Jak pisze niemiecka komentatorka, „Niemcy raczej nie wzniosą sztandaru na rzecz integracji i zmierzają się z jej przeciwnikami na sposób równie otwarty jak Francja. O ile taktycznie zaaprobowały konieczność skonkretyzowania stanowisk i uczynienia postępu w sprawach Unii (choć nie zawsze zgadzały się z Francją co do wyboru sposobu uczynienia tego), o tyle szykują się raczej na powyborcze zbieranie »rozproszonej trzódki«, której istotna część to ich bezpośredni sąsiedzi z Europy Środkowej i Wschodniej”²⁹. Zapewnienie przynajmniej pozorów jedności jest dość perwersyjnym wyrazem tęsknoty za światem triumfu liberalizmu. Działania Polski i Węgier znacząco utrudniają to „zbieranie pod skrzydłami” wokół filaru rozsądku, jakim chcą widzieć się Niemcy, które nie doceniają chyba wciąż roli spójnej i atrakcyjnej narracji dla narodów oddających się polityce opartej na emocjach, a nie tradycyjnym zdrowym rozsądku.

Istotę wyzwania stojącego przed Unią, a zatem będącego także zasadniczym zadaniem ewentualnego odnowionego tandemu, znakomicie ujął znany francuski badacz Zaki Laïdi: „Dla Unii absolutnie kluczowym priorytetem jest zbudowanie nowej narracji, która przedstawia świat takim, jakim on jest, a nie takim, jakim chcieliby go widzieć przywódcy europejscy. Muszą przyznać, że dzisiaj świat jest

²⁸ <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/02/can-merkel-and-macron-get-franco-german-relations-back-on-track>.

²⁹ K. Engberg, „*The Franco-German Dialogue on the Future of the EU*”, Sieps, marzec 2019, s. 18, http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/2019_3epa.pdf?

pełen potężnych sił, które dążą do porażki Unii, o ile nie do jej likwidacji. Jeżeli Europejczycy będą w stanie zaakceptować tę podstawową hipotezę polityczną, będzie to kluczowy krok we właściwym kierunku”³⁰. Należy podkreślić, że przez pojęcie „Europejczycy” należy rozumieć zarówno liderów, którzy powinni porzucić przywiązanie do starych narracji, jak i wyborców, którzy w ostatniej instancji legitymizują koszty prowadzenia aktywnej polityki. Zaakceptowanie faktu, że inni gracze liczą na upadek UE jako na własną szansę, nie oznacza jednak automatycznie zgody na obronę projektu integracyjnego. Na naszych oczach podziały stają się transnarodowe, a centrum władzy wykonawczej traci funkcjonalnie wyłączność na reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej. Dowodzą tego zarówno spotkanie marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego z liderką Izby Reprezentantów Nancy Pelosi, jak i tworzenie struktur współpracy przez partie populistyczne i eurosceptyczne oraz działania unijnego i polskiego wymiaru sprawiedliwości.

BREXIT – NIEUFNOŚĆ STRUKTURALNA

Rok 2019 był także czasem widocznego po obu stronach kanału La Manche zmęczenia brexitem, choć przejawy tegoż oraz konsekwencje prób przełamania swoistej bezradności były zupełnie odmienne. W Wielkiej Brytanii efektem było przesilenie polityczne, dymisja premier May, zmiana na stanowisku lidera Partii Konserwatywnej, wreszcie wybory parlamentarne w grudniu 2019 r. Konsekwencje tych pozornie rutynowych zmian okazały się znacznie poważniejsze – zachwiały brytyjskim systemem politycznym i postawiły fundamentalne pytanie: czy zestaw reguł stworzony przez i dla XIX-wiecznych dżentelmenów może jeszcze działać w epoce postprawdy oraz Cambridge Analytica i jakie konsekwencje może mieć jego dysfunkcyjność.

Kluczowe wydarzenia związane z procesem wychodzenia Zjednoczonego Królestwa z UE, zgodnie ze zwyczajem przyjętym w poprzednich edycjach *Rocznika*, przedstawia tabela 2. Decydujące dla uruchomienia dynamiki politycznej wydarzenia skumulowały się w marcu i czerwcu 2019 r.³¹ Wiosną premier May ponownie prosiła parlament o akceptację porozumienia wynegocjowanego przez nią w poprzednim roku. Zostało ono odrzucone, jednak Izba Gmin opowiedziała się przeciwko brexitowi bez porozumienia. Co ciekawe, z wielu zgłoszonych podczas długich debat poprawek, obejmujących tak różne wersje przyszłości, jak ponowne referendum oraz uzależnienie każdorazowego przedłużenia terminu od zgody Izby Gmin, tylko ta jedna, wykluczająca tzw. *no deal Brexit*, uzyskała większość. Tym samym okazało się, że premier Wielkiej Brytanii mimo wielomiesięcznych wysiłków nie dysponuje większością w parlamencie, aby uzyskać akceptację

³⁰ Z. Laïdi, *Can Europe Learn to Play Power Politics?*, Centre for European Reform, 28 listopada 2019 r., <https://www.cer.eu/publications/archive/essay/2019/can-europe-learn-play-power-politics>.

³¹ Niniejszy fragment oparty jest na oficjalnym dokumencie brytyjskim pokazującym niezwykle szczegółowo wydarzenia związane z brexitem na osi czasu: N. Walker, *Brexit Timeline: Events Leading to the UK's Exit from the European Union*, Briefing Paper 7960, 20 January 2020, House of Commons Library.

wynegocjowanego porozumienia. Jednocześnie brytyjski system dwupartyjny znakomicie utrudnia osiągnięcie porozumienia w sprawie kluczowej dla państwa, w odniesieniu do której podziały biegną w poprzek podziału partyjnego. Logika rywalizacji gabinetu i opozycji Jej Królewskiej Mości spowodowała, że z wielkim trudem udało się uzgodnić, czego Zjednoczone Królestwo nie chce, natomiast zupełnie nie udało się ustalić, czego chce. Strategia przedstawiania wynegocjowanego porozumienia jako jedyne logiczne rozwiązanie i prezentowania jako alternatyw odwołania wyjścia z UE lub opuszczenia organizacji całkowicie bez umowy okazała się nieskuteczna i pogłębiła chaos.

Druga kulminacja nastąpiła w czerwcu, gdy premier May obiecała własne odejście z funkcji premiera i lidera Partii Konserwatywnej, chcąc w ten sposób zachęcić do poparcia porozumienia z UE z nieco zmienioną deklaracją polityczną. Jej rząd ponownie przegrał głosowanie, a w efekcie zarządzono wybory lidera Partii Konserwatywnej, które wygrał zdecydowany zwolennik twardego brexitu Boris Johnson. Zastąpił on Theresę May na stanowisku premiera 24 czerwca. Wybór ten pogłębił nieufność między Izłą Gmin a premierem, który już wcześniej znany był z egotyizmu, mijania się z prawdą oraz lekceważenia uświęconych konwenansów.

Nowy premier obiecał nie tylko dokończenie procesu wyjścia z UE, lecz także nowe porozumienie, mimo wielokrotnie powtarzanych w Brukseli i Londynie twierdzeń, że to wynegocjowane przez premier May jest najlepszym z możliwych. Wielokrotnie naciskany przez parlament odmawiał wykluczenia możliwości opuszczenia UE bez umowy, co uznawano powszechnie za scenariusz dramatycznie niekorzystny dla brytyjskiej gospodarki i obywateli Zjednoczonego Królestwa. Nigdy nie dowiemy się, w jakim stopniu był to element taktyki negocjacyjnej, mającej skłonić również obawiającą się brexitowego „klifu” Unię, a w jakim środek mobilizacji zwolenników „odzyskania kontroli” na płaszczyźnie polityki wewnętrznej. W efekcie porozumienie z 11 marca 2019 r. zostało zrewidowane w kilku punktach. Przede wszystkim zrezygnowano z tzw. backstopu, zastępując go zobowiązaniem Wielkiej Brytanii do zapewnienia za pomocą instrumentów własnej polityki celnej kontroli dóbr przewożonych na terytorium Irlandii Północnej, które mogłyby się potem znaleźć na terytorium Republiki Irlandii – czyli UE. Brak fizycznej granicy między obiema częściami wyspy będzie zastąpiony wirtualną granicą na Morzu Irlandzkim. Z kolei Irlandia Północna zachowa unijne standardy w zakresie bezpieczeństwa żywności i niektórych innych towarów, aby uniknąć konieczności kontroli weterynaryjnych itp. na granicy. Zatem całe Zjednoczone Królestwo formalnie opuści unię celną i system regulacji wspólnego rynku, a brak fizycznej granicy na irlandzkiej wyspie nie będzie przeszkodą dzięki wskazanym wyżej regulacjom, których stosowanie może jednak budzić wątpliwości. Już po podpisaniu umowy pojawiły się spory w tym zakresie – przedstawiciele rządu brytyjskiego zapewniali publicznie, że żadne kontrole przed przekroczeniem Morza Irlandzkiego nie będą prowadzone, przedstawiciele urzędu głównego unijnego negocjatora wskazywali zaś, że ich konieczność wyływa z samej umowy. W praktyce uzgodniony model wypróbowany będzie od 1 stycznia 2021 r., czyli końca okresu przejściowego, po którym Wielka Brytania opuści ostatecznie wspólny rynek.

Tabela 2

Najważniejsze wydarzenia procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE

Data	Wydarzenie	Konsekwencje/następstwa
15 I 2019	Izba Gmin odrzuca porozumienie w sprawie brexitu (432 do 202 głosów), co jest najwyższą porażką rządu w historii Wielkiej Brytanii	Lider Partii Pracy Jeremy Corbyn inicjuje głosowanie nad wotum nieufności dla rządu
16 I 2019	Rząd Theresy May wygrywa głosowanie nad wotum nieufności (325 do 306 głosów)	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 I 2019	May obiecuje zastąpienie „backstopu” innym alternatywnym rozwiązaniem i postanawia w ramach tzw. planu B ponownie prezentować umowę ze zmienionym tym jednym punktem, na co jednak nie ma zgody UE	
12 III 2019	Rząd premier May przegrywa kolejne głosowanie nad umową (242 do 391 głosów)	
21 III 2019	UE zgadza się na ponowne odroczenie brexitu do maja lub kwietnia	Ostateczna data zależy od wyników serii głosowań w Izbie Gmin, wszystkie propozycje przedłożone przez posłów zostały odrzucone
10 IV 2019	UE zgadza się na odroczenie brexitu do 31 października 2019 r.	
16 V 2012	Theresa May zgadza się na odejście z funkcji premiera w zamian za poparcie jej umowy dotyczącej wystąpienia z UE	
21 V 2019	Premier May przedstawia nową wersję porozumienia, tzw. <i>New Brexit Deal</i>	May obiecuje zastąpienie tzw. irlandzkiego backstopu innym porozumieniem po 31 grudnia 2020 r. oraz utrzymanie europejskiego stopnia ochrony socjalnej i środowiska
23 VII 2019	Boris Johnson wygrywa wybory na przewodniczącego Partii Konserwatywnej	Następnego dnia Johnson przejmuje urząd premiera

Data	Wydarzenie	Konsekwencje/następstwa
3 IX 2019	Kluczowe głosowania w Izbie Gmin, przyjęcie tzw. poprawki Benna	21 posłów opuszcza Partię Konserwatywną
9 IX 2019	Parlament przyjmuje <i>European Union Withdrawal Bill No 2</i> . Królowa za radą premiera zawiesza parlament na pięć tygodni	Ma on na celu zablokowanie brexitu bez umowy i jest sprzeczny z linią polityczną premiera Johnsona
24 IX 2019	Sąd Najwyższy jednomyślnie uznaje decyzję o zawieszeniu parlamentu za niezgodną z prawem i nieprzynoszącą żadnych skutków	W efekcie parlament zbiera się już następnego dnia i rozpoczyna debatę będącą w praktyce próbą sił między premierem a zwolennikami „miękkiego” brexitu oraz nowego referendum z różnych partii
19 X 2019	Boris Johnson przedstawia zrewidowane porozumienie dotyczące wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE	Tzw. backstop zastąpiony jest zobowiązaniem do przeprowadzania kontroli przepływu towarów w inny sposób, w szczególności przez utworzenie sztucznej granicy celnej na Morzu Irlandzkim
22 X 2019	Izba Gmin przyjmuje porozumienie w sprawie brexitu (329 do 299 głosów)	Następnie parlament odrzuca rządowy plan debaty (322 do 308 głosów), Johnson ogłasza wstrzymanie wniosku rządowego oraz zamiar przeprowadzenia wyborów
30 X 2019	Rozpisanie wyborów na 12 grudnia 2019 r.	
12 XII 2019	Wybory w Wielkiej Brytanii, wygrana Partii Konserwatywnej	Partia Konserwatywna zdobywa 365 miejsc wobec zaledwie 202 dla Partii Pracy
20 XII 2019	Izba Gmin przyjmuje porozumienie o brexicie (358 do 234 głosów)	Akt następnie procedowany jest w Izbie Lordów
23 I 2020	Akt o wystąpieniu z UE otrzymuje aprobatę monarchy	
31 I 2019	Wielka Brytania występuje z UE	Brytyjscy deputowani do PE wybrani w maju 2019 r. tracą mandaty
31 XII 2020	Koniec okresu przejściowego i czasu na wynegocjowanie umowy o nowej ramie relacji między UE a Zjednoczonym Królestwem	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Walker, *Brexit Timeline...*, op. cit.

Nowe porozumienie również napotkało opór w parlamencie, zarówno ze strony unionistów z Irlandii Północnej, opozycji, jak i w samej Partii Konserwatywnej. Rząd Johnsona przegrał pierwszych siedem głosowań, szeregi parlamentarnej reprezentacji Partii Konserwatywnej opuściło w sumie ponad 40 posłów, część z nich uczyniła to samodzielnie, część została formalnie usunięta przez władze partii. Był wśród nich wnuk Winstona Churchilla i wielu dawnych członków gabinetu. Apogeum sporu wyznaczyło przyjęcie przez Izbę Gmin tzw. poprawki Letwina. W efekcie premier został zmuszony do poproszenia o kolejne odroczenie brexitu na datę późniejszą niż 31 października, mimo że wcześniej w emocjonalnym wystąpieniu deklarował, iż wolałby skończyć w przydrożnym rowie, niż prosić Unię o przesunięcie daty. W ramach demonstracji własnego stylu uprawiania polityki przesłał do przewodniczącego Rady Europejskiej podyktowany przez parlament list z prośbą, jednak dokumentu nie podpisał, za to dołączył własny, w którym wyjaśniał bezsens kolejnego odraczania wyjścia z UE. Mimo tak obraźliwego gestu Donald Tusk przeprowadził przyjęcie przez Radę nowej decyzji o przesunięciu daty brexitu na 31 stycznia 2020 r., choć z Francji dochodziły głosy głębokiego zniecierpliwienia. Odgrywając się na Izbie Gmin, Johnson wycofał umowę z procedowania i doprowadził, w trzeciej próbie, do rozpisania nowych wyborów na 12 grudnia 2019 r. Zakończyły się one zdecydowanym zwycięstwem Partii Konserwatywnej i największą porażką Partii Pracy od 1935 r.³² Dysponując komfortową większością, premier doprowadził do przyjęcia umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE. Wymagało to akceptacji przez Izbę Gmin dwóch dokumentów – ustawy ratyfikacyjnej oraz ustawy zawierającej jednostronne brytyjskie przepisy, równie istotne np. dla zachowania standardów socjalnych. Ostatecznie Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską 31 stycznia 2020 r. o 11 wieczorem.

W momencie pierwszego w historii wystąpienia z UE można pokusić się o refleksję nad celem wyjścia Wielkiej Brytanii z organizacji. Dobry punkt wyjścia zaproponowało opracowanie Instytutu Jacques'a Delorsa, w którym tak opisano jego zwolenników: „Wśród zwolenników wyjścia z UE można znaleźć dwie przeciwstawne wizje polityczne. Pierwsza z nich jest izolacjonalistyczna i napędza ją strach przed imigracją i problem zachowania suwerenności, wzmocniony ostatnim napływem uchodźców. W rzeczywistości wielu zwolenników brexitu nie odróżnia do końca swobody przepływu osób wewnątrz Europy i imigracji spoza granic UE. Druga wizja zakłada, że Wielka Brytania powinna stać się promotorem wolnego handlu z offshore'owym centrum finansowym. Wspierana przez wspomnienia o imperium i stabilność Wspólnoty Narodów, a także wolę zachowania szczególnego statusu jako globalnego centrum finansowego, wizja ta podkreśla właśnie globalne powołanie Wielkiej Brytanii, które regulacje Europy przypuszczalnie osłabiają. Te dwa podejścia, izolacjonim i globalizm, oparte są na logice polityczno-tożsamościowej, a nie ekonomiczno-utilitytarnej, i ich sprzeczność jest oczywista: zwolennicy wyjścia marzą o Zjednoczonym Królestwie będącym

³² <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2019/12/why-labour-lost-and-how-it-can-recover-epic-defeat>.

»wielką Szwajcarią«, otwartą na kapitał i konkurencję, ale zamkniętą dla imigracji i nieskrępowaną unijnymi regulacjami»³³. Anonimowy unijny urzędnik podsumował to lapidarnie: „The U.K. is not Singapore. This vision will rapidly hit reality”³⁴.

Wizja powyższa jest być może nierealna, być może wyjątkowo mało prawdopodobna, jednak warto zapytać, jaką cenę zapłaciła Wielka Brytania za samą możliwość podążania za nią, i nie chodzi o koszty gospodarcze, szacowane na ok. 7% PKB przez 15 lat³⁵, ale polityczne. Rządowi Partii Konserwatywnej udało się doprowadzić do bezprecedensowego wzrostu nieufności między gabinetem a parlamentem, do kryzysu konstytucyjnego z kulminacją w orzeczeniu Sądu Najwyższego o nielegalnym i nieskutecznym zawieszeniu obrad parlamentu przez premiera³⁶ oraz do uczynienia retoryki wojny i konfliktu standardowym językiem debaty w najstarszej demokracji świata. Ironicznie przedstawił to amerykański *The New Yorker* w wydaniu z listopada 2019 r.: „[Johnson] powiedział, że próby powstrzymania jego planu to dowód na »kolaborację« z Brukselą. Opisał przyjęte przez parlament prawa zapobiegające wyjściu bez umowy jako »Akt kapitulacji« i wyrzucił z partii 21 posłów za nimi głosujących. 5 września, odpowiadając na pytania na niepokojącym tle ściany ubranych na czarno policjantów, zapytany, czy w razie konieczności poprosi o przedłużenie terminu opuszczenia UE, stwierdził: »Raczej umrę w [przydrożnym] rowie«”³⁷.

Brexit pozostaje także przykładem sukcesu populizmu. Badacze z zakresu nauk społecznych otrzymali problem badawczy o wiele poważniejszy niż odpowiedź na pytanie, dlaczego nowoczesne metody sondażowe nie przewidziały wygranej Donalda Trumpa w wyborach w 2016 r. Brzmi on następująco – dlaczego mimo wiedzy, że argumenty zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, ze słynnymi 350 mln funtów tygodniowo, które zamiast przekazywać do Brukseli, rząd mógłby przeznaczyć na ochronę zdrowia, były kłamstwami i przeinaczeniami, mieszkańcy Zjednoczonego Królestwa powierzyli władzę politykowi, o którym wiedzą, że nie mówi prawdy, a który uczynił z realizacji postulatu wyjścia nie tylko główne hasło kampanii wyborczej, lecz także sprawę życia i śmierci? Były konserwatywny minister David Gauke sprzeciwiający się strategii Johnsona przyznał, że dostawał wiadomości, w których nazywano go po prostu zdrajcą. Taktyka polaryzacji, polegająca na przeciwstawianiu „zwykłych ludzi” elitom, sprawdza się zatem nie tylko na peryferiach Europy, lecz także w kraju głównego protagonisty Oświecenia i tworzenia nowoczesnej polityki liberalnej i demokratycznej. Czy rację miał zatem Peter Sloterdijk, pisząc o sile resentymetu jako głównej dynamice współczesnej

³³ https://institutdelors.eu/en/publications/succes-des-brexitiers-echechs-du-brexit/#_ftn5.

³⁴ S. Knight, „How Brexit will end”, *The New Yorker*, 25 października 2019 r., <https://www.newyorker.com/magazine/2019/11/04/how-brexit-will-end>.

³⁵ To znaczy po 10 latach PKB Wielkiej Brytanii pozostającej poza UE będzie o 7% niższy, niż gdyby nie wykonano tego kroku.

³⁶ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/court-challenges-prorogation>; ogłoszenie wyroku i jego uzasadnienia przez lady Hale dostępne jako nagranie wideo: <https://www.youtube.com/watch?v=BzXzRk08cMg>.

³⁷ <https://www.newyorker.com/magazine/2019/11/04/how-brexit-will-end>.

polityki, czy mają ją komentatorzy idący drogą, którą wyznaczył Thomas Piketty, wskazujący na nierówności społeczne i ekonomiczną „bazę” jako glebę dla takiej, a nie innej „nadbudowy”? Ojcowie Wspólnot z lat 50. XX w. uważali, że społeczeństwa powojennej Europy nie byłyby gotowe na akceptację głębokiej współpracy dawnych wrogów, zatem uczynili projekt europejski projektem elit. Być może społeczeństwa nie są dziś gotowe nawet na akceptację reguł demokracji liberalnej, bo po prostu wolą być zwodzone postprawdą?

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – NIEUFNOŚĆ JAKO CHLEB POWSZEDNI

Opisywanie relacji politycznych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi rządzonymi przez Donalda Trumpa nie jest sprawą łatwą. Można popaść w tony alarmistyczne i biadolić nad upadkiem wspólnoty atlantyckiej, istnieje też pokusa stwierdzenia, że po zasadniczym załamaniu w 2017 r. trudno mówić o jakiejś istotnej dynamice relacji pozostających na niskim, ale stabilnym poziomie. W 2019 r. niełatwo wskazać wydarzenie będące bezpośrednio częścią formalnych stosunków UE–USA, które wyznaczałoby kierunek rozwoju. Kluczowe wydaje się inne spostrzeżenie – prezydent Trump konsekwentnie ignoruje Europę, podejmując kolejne decyzje podważające ład normatywny, którego ta jest głównym adwokatem. Rok 2019 przyniósł cztery ich przykłady – formalne wycofanie się z paryskiego porozumienia klimatycznego po wymaganym przez nie dwuletnim okresie karencji; przeniesienie ambasady USA w Izraelu do Jerozolimy i ogłoszenie w styczniu 2020 r. tzw. planu pokojowego oznaczającego zgodę na przyłączenie do Izraela terenów, które zgodnie z prawem międzynarodowym nie należą do niego; konsekwentne podważanie aż do pozbawienia operacyjności porozumienia z Iranem; sparaliżowanie systemu rozstrzygania sporów w WTO przez podtrzymanie sprzeciwu wobec wyboru nowych członków stałej instancji apelacyjnej – od 11 grudnia 2019 r. ma ona już tylko dwóch członków (z siedmiu) i nie jest w stanie wydać żadnego orzeczenia (wymagałoby to bowiem minimum trzech osób). Wszystkie podważone reguły zostały przez prezydenta USA jednoznacznie określone jako narzędzia używane przez wrogów Ameryki w sposób perfidny na jej niekorzyść. Miały one być pozornie równe, ale w praktyce służyły jakoby piętnowaniu, umniejszaniu i szkodzeniu wielkości USA. W szczególności odnosiło się to do porozumienia paryskiego i reguł WTO. Co ciekawe, dane WTO jednoznacznie wskazują, że USA wygrywają większość spraw, w tym słynny spór o pomoc publiczną dla Airbusa, w wyniku czego w październiku 2019 r. rząd amerykański uzyskał zgodę organizacji na nałożenie ceł odwetowych wartości ponad 7 mld USD rocznie. Nie chodzi zatem o szczegóły czy efektywność, lecz koncepcję ładu opartego na strukturach wielostronnych. Prezydent Trump preferuje porozumienia bilateralne, najlepiej zawierane poza ramami globalnymi, które uważa za krępujące potencjał Ameryki. Jak pisał ekonomista Maciej Kalwasiński, „Trump nie przepada jednak za metodą chirurgiczną, zwykł raczej sięgać po większe i mniej precyzyjne narzędzia. Paraliż Organu Apelacyjnego mógłby być

pokazem siły w negocjacjach reformy ładu międzynarodowego, którego WTO jest jednym z filarów”³⁸.

Odrzucenie porozumienia paryskiego, związane z całościowym podważaniem przez Trumpa przekonania o antropogenicznych przyczynach zmian klimatu, to front najbardziej jednoznacznego starcia z UE, która chce być pionierem zielonej gospodarki i dąży do neutralności emisyjnej. Reakcja na realizację z dniem 1 listopada 2019 r. zapowiedzi jeszcze z kampanii wyborczej była jednoznacznie negatywna, zwłaszcza w prasie europejskiej. Za przykład niech posłuży fragment zamieszczony we *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: „Wraz z wycofaniem się z paryskiego porozumienia klimatycznego Trump spełnił obietnicę z kampanii wyborczej, co zaimponuje wielu jego zwolennikom. Ci jednak już trzy lata temu uwierzyli mu, że włączenie biegu wstecznego w polityce energetycznej i klimatycznej zaowocuje wzrostem dobrobytu w przyszłości. Koszty odrzucenia rozsądnej polityki klimatycznej poniosą przyszłe pokolenia, ale skutki zmiany klimatu odczuwamy i dostrzegamy już dziś. Gdy największa potęga gospodarcza i militarna obiera kierunek nacechowany małostkowością i tępotą umysłową, dla reszty świata oznacza to radykalną zmianę. Dyskusja na temat klimatu z pewnością zniesie pewną dozę sceptycyzmu, ale administracja waszyngtońska, która uważa ochronę klimatu za pewien rodzaj moralnego terroru, utraciła w tej dyskusji resztki swojego autorytetu”³⁹. Jednak dla zrozumienia rozdźwięku między USA a Europą, który ma już charakter geopolityczny, lepsze jest zdanie z innej niemieckiej gazety: „USA nie twierdzą nawet, że chciałyby sprawić, by nasz świat był lepszym miejscem do życia”⁴⁰. To jest znak, jak głęboko rozeszły się drogi Europy i USA, przy czym zmiana podejścia generowana jest po stronie amerykańskiej. USA przyjęły drogę polityki samolubnej, która w przypadku hegemonu wpływa na cały system. W tym kontekście Europa musi myśleć o samodzielności nie wąsko, w kontekście unijnych sił zbrojnych czy polityki obronnej, ale jako podmiot proponujący jakiś świat lepszy od aktualnego i – aby uniknąć śmieszności – determinację i środki, aby do niego dążyć. Paradoksalnie najgłośniejszy spór wywołany stwierdzeniem prezydenta Macrona o „śmierci mózgowej NATO” nie był wcale najważniejszym wydarzeniem relacji transatlantycznych 2019 r. Było nim stopniowe przenikanie do świadomości abdykacji Ameryki z roli lidera i jej przeradzanie się w osiłka terroryzującego otoczenie. Dobrze odzwierciedliło to nastawienie do przybycia prezydenta USA liderów zebranych w Davos pod koniec 2019 r. Dwa lata wcześniej wszyscy oczekiwali na jego wystąpienie, analizowali słowa, doszukiwali się znaczeń. Na ostatnim spotkaniu to, co miał do przekazania przywódca najsilniejszego mocarstwa, nie było wyczekiwane, nie budziło już zainteresowania. Jak twierdził jeden z obserwatorów, Trumpowi brakuje aury szacunku lidera wielkiego państwa, a jego przemówienie „brzmiało jak słowa na wiecu wyborczym, co pozwala zadać pytanie,

³⁸ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Trump-paralizuje-WTO-i-podwaza-globalny-lad-7787802.html>.

³⁹ <https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-wycofywaniu-si%C4%99-usa-z-paryskiego-porozumienia-klimatycznego/a-51126721>.

⁴⁰ Ibidem.

czy w ogóle zależy mu na wymianie myśli z widownią światową”. Konkluzja była jednoznaczna: „Nie można go zignorować, ale nie jest już interesujący jako temat dyskusji”⁴¹. Możemy zatem mówić, że w 2019 r. nastąpił nie rozwód, ale uświadomienie sobie przez jedną ze stron, że w zasadzie nie ma z drugą wiele wspólnego, choć zainwestowano tak wiele we wspólny majątek, a tym raczej „pan i władca” nie będzie chciał się dzielić. Myśl, że USA nie można już ufać, jest trudna, jednak trzeba będzie ją zaakceptować jako część rzeczywistości. Jak pisał Ivan Krastev na łamach *The New York Timesa*, od 2016 r. „my Europejczycy zajęci jesteśmy staraniami, aby nie wyglądać na ofiary w nadziei, że dzięki temu nie będziemy popychani w świecie porzuconym przez szeryfa, któremu kiedyś ufaliśmy”⁴². Była to dopuszczalna strategia przeczekania, jednak widać wyraźnie, że czas zaufania między USA a Europą się skończył i nie powróci, nawet jeśli Trump przegra następne wybory. Kolejni prezydenci będą musieli brać pod uwagę opinię publiczną, która raczej nie zaakceptuje kosztów oświeconej hegemonii. Wysiłki Europy w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, opisane w innym rozdziale *Rocznika*, są dalece niewystarczające.

POLSKA W UE – CZAS PODEJRZEŃ

Piętnaście lat członkostwa Polski w UE to dobry moment na chwilę refleksji na temat udziału w projekcie integracyjnym i konsekwencji podjętej jeszcze na początku lat 90. decyzji, aby formalnie i funkcjonalnie zerwać z peryferyjnością i „przejściowością”, która jawiła się niekiedy jako przeznaczenie Europy Środkowej. Oprócz policzalnych na różne sposoby konsekwencji członkostwa w UE kluczowe są właśnie te dwa aspekty – zakotwiczenie na Zachodzie, co oznacza porzucenie koncepcji przejściowości tudzież mostu między dwoma częściami Europy; przesunięcie się do centrum zarówno aktywności gospodarczej, jak i procesów decyzyjnych. Peryferyjność była losem Polski dość długo, skoncentrowane na gospodarce rozważania Immanuela Wallersteina wskazują na koniec XVI w. jako początek utrwalania się statusu peryferyjnego; pod względem politycznym momentem osłabienia podmiotowości i osunięcia się do roli peryferii rywalizacji mocarstw była wielka wojna północna. Członkostwo w UE może i powinno być postrzegane jako narzędzie jednoznacznego osadzenia Polski na Zachodzie pod względem organizacyjno-instytucjonalnym oraz normatywno-tożsamościowym. Po piętnastu latach warto ocenić te dwa wymiary europeizacji i wskazać, jak dalece wspomniane wyżej zerwanie z przejściowością i peryferyjnością okazało się skuteczne i trwałe.

Okres obecności Polski w UE można podzielić na trzy odcinki nierównej długości, wyznaczone istotą strategii budowania swojej pozycji w UE. Zmiany tej strategii

⁴¹ J. Harris, F. Eder, R. Heath, „Trump roars, and Davos shrugs”, <https://www.politico.com/news/magazine/2020/01/22/donald-trump-davos-102147> (w oryginale: „You can’t ignore him but it’s nothing people really talk about”).

⁴² <https://www.nytimes.com/2019/12/03/opinion/trump-nato-europe.html>.

często, ale nie zawsze, były powiązane ze zmianami w polityce wewnętrznej – z czasem zależność polityki europejskiej od celów wewnętrznych rosła, co należy uznać za jedną z cech charakterystycznych ewolucji polityki w Polsce; im bardziej odsuwał się w czasie moment realizacji „wielkiego celu powrotu na Zachód”, tym bardziej kalkulacje wewnętrzne warunkowały politykę europejską, czyniąc z niej z czasem narzędzie, którego autonomiczne cele coraz trudniej zidentyfikować.

Okres pierwszy obejmuje czas od wejścia do organizacji do końca 2008 r., czyli momentu uobecnienia się rozmiarów i wagi kryzysu. Charakteryzuje się dużą zmiennością władzy wykonawczej w Polsce (trzy obozy rządzące, pięć rządów, zmiana prezydenta w 2005 r.). W połączeniu z koniecznością poznania pisanych i niepisanych reguł funkcjonowania UE, co czekało zawsze każdego, nawet najlepiej przygotowanego nowego członka, daje to mocne podstawy do określenia tego okresu mianem adaptacyjnego. Polska skoncentrowana na zasadniczym celu uzyskania członkostwa, a później dobrego, dającego silną legitymację wyniku referendum akcesyjnego, wkraczała na „unijne salony” bez wypracowanej koncepcji swojego miejsca w złożonej układance interesów i sojuszy. Prace poświęcone tzw. nowym członkom UE wskazują zwykle na dwie ich charakterystyki: proamerykańskość i przywiązanie do niedawno odrestaurowanej suwerenności, za czym miała iść preferencja dla rozwiązań międzyrządowych. O ile pierwsza cecha wynika z postawy wobec konfliktu w Zatoce Perskiej w 2003 r., o tyle druga ma charakter raczej intuicji badawczej niż wniosku po rozważaniu dowodów. Nieznajomość i brak doświadczenia w poruszaniu się w wielowymiarowym i wielopoziomym systemie unijnym, niewiedza, co kryje się za pojęciami takimi jak np. federacja państw narodowych, generowały ostrożność, którą łatwo można było wziąć za niechęć wobec rozwiązań profederacyjnych. Polska była postrzegana też jako państwo o tendencjach rusofobicznych, z gospodarką potencjalnie silną, ale zmagającą się z problemami strukturalnymi, oraz z konserwatywnym społeczeństwem. Sami definiowaliśmy swoją obecność jako coś naturalnego, niejako należącego się nam z racji historii, i właśnie unikatowe doświadczenie historyczne, odmienne od państw Zachodu, miało nam pozwolić na wniesienie wkładu czy też ubogacenie stosunków UE z jej wschodnimi sąsiadami. Poza tą „specjalizacją” trudno wskazać jednoznaczny plan na budowanie pozycji w UE w badanym okresie. Wykorzystanie środków unijnych w celu zredukowania, a być może wyeliminowania zapóźnienia rozwojowego było uznawane za kluczowe przez wszystkie siły polityczne. Najgłośniejszym śladem w polityce europejskiej w danym okresie była awantura o kształt traktatu lizbońskiego i jego ratyfikację, która obejmowała m.in. przeciąganie się negocjacji z powodu telefonów prezydenta Lecha Kaczyńskiego do pozostającego w Polsce brata oraz późniejsze oskarżanie go przez radykalną prawicę o zdradę Ojczyzny właśnie przez fakt złożenia podpisu pod nowym traktatem. Wszystkie te wydarzenia, głośne chwilowo i lokalnie, były dla partnerów zachodnich raczej niezrozumiałe niż uznawane za element konstytutywny polskiej polityki.

Okres drugi obejmuje czas od początku 2009 r. do połowy 2015 r. Charakteryzuje się stabilizacją obozu rządzącego w Polsce oraz wstrząsami zewnętrznymi pod postacią kryzysu finansowego, za którym poszedł poważny kryzys wspólnej

europiejskiej waluty i gospodarek wielu państw członkowskich. Pozostająca poza strefą euro i relatywnie peryferyjna w światowym systemie finansowym Polska nieco przypadkowo odniosła realne korzyści z powyżej wspomnianych niepokojów. Uniknęła recesji (jako jedyny członek UE), a mając zdrowy system bankowy i stabilną, konserwatywną politykę monetarną, relatywnie wzmocniła swoją pozycję, pokazała zdrowe podstawy wzrostu i systemu gospodarczego. Tym samym jej wiarygodność (czynnik subiektywny) i udział w unijnym PKB (czynnik obiektywny) wzrosły znacząco, co w połączeniu ze stabilnością rządów dało dobre narzędzie umacniania pozycji w organizacji. Strategia rządów PO w latach 2007–2015 polegała na budowaniu właśnie wiarygodności i stopniowym włączaniu Polski w główne procesy decyzyjne dzięki bliskiemu sojuszowi z Niemcami. Rosnąca pozycja Polski była dla Berlina korzystna, gdyż poszerzała zakres możliwych koalicji, zmniejszała konieczność polegania na sojuszu z Francją, której pomysły na naprawę strefy euro nie budziły w Niemczech entuzjazmu, oraz konsumowała poparcie rozszerzenia UE na wschód – co uczyniło z Niemiec kraj centralny pod względem geograficznym, gospodarczym i politycznym. Sojuszowi politycznemu towarzyszył wzrost współzależności gospodarczej. Co ciekawe, pracownicy (o różnych kwalifikacjach) z Polski po otwarciu granic wybierali przede wszystkim dostępne dla nich od razu rynki pracy Irlandii i Wielkiej Brytanii, natomiast również znaczna emigracja do Niemiec odzwierciedlała długoterminowe trendy współzależności.

Drugim elementem strategii rządów PO była decyzja, że Polska będzie pozycjonowała się jako najmniejsze z dużych państw członkowskich, dążąc do przekształcenia „Czwórki” w „Szóstkę” przez dołączenie Hiszpanii i Polski. Tym samym najważniejszymi partnerami stały się Niemcy i Francja, a w polityce zagranicznej także Wielka Brytania. Mniejsze państwa regionu, w tym kraje wyszehradzkie, nie zostały porzucone, ale główny wektor miał charakter skierowany jednoznacznie na zachód, a nie subregionalnie. Mocnym dowodem powodzenia wspomnianej strategii „myślenia szóstkami” było powołanie Sądu Służby Cywilnej UE z sześcioma sędziami pochodzącymi ze wspomnianych właśnie krajów. Również w tej formule – obecna w centrum, przy stole z największymi – Polska prezentowała interesy Europy Środkowej. Najmocniejszym przejawem sukcesu przyjętej strategii było powołanie w 2014 r. Donalda Tuska na kolejnego przewodniczącego Rady Europejskiej. Polska zbudowała swoją pozycję przez prezentowanie się jako partner wiarygodny, przewidywalny, realizujący swoje interesy w ramach obowiązujących reguł, z poszanowaniem kultury kompromisu. Widać było wyraźnie wymianę korzyści – niepodważanie reguł i całej ramy współzależności w zamian za coraz szersze możliwości ich wykorzystywania.

Okres trzeci zaczął się w 2015 r. i trwa do dzisiaj. Charakteryzuje go również stabilność wewnętrzna i konsekwentne odrzucenie wcześniejszej strategii, w zasadzie nie jako nieskutecznej, ale jako podważającej suwerenność Polski. W zamian obóz Zjednoczonej Prawicy zaproponował politykę opartą na kwestionowaniu reguł obowiązujących w ramach UE i przez nią promowanych, a niekiedy ich celowym łamaniu, aby w ten sposób zwrócić uwagę partnerów na konieczność uwzględnienia

Polski, jej unikatowego charakteru oraz specyfiki. Ilustracją tego było posiedzenie Rady Europejskiej w 2016 r., gdy polska premier jako jedyna sprzeciwiła się przedłużeniu urzędowania Donalda Tuska jako przewodniczącego Rady Europejskiej i w rezultacie odnotowania nieskutecznego sprzeciwu polska delegacja zablokowała przyjęcie konkluzji posiedzenia Rady. Warto podkreślić, że ważnym elementem taktyki obozu Zjednoczonej Prawicy jest nietypowe podkreślanie odchodzenia od zasad. O wiele częstszą strategią podmiotu łamiącego reguły jest ukrywanie tego faktu, minimalizowanie konsekwencji, zapewnianie, że w zasadzie „nic się nie stało”. Rząd Polski podkreśla swoją niezgodę na unijne zwyczaje czy normy jako element polityki odrzucenia europeizacji. Jest to zrozumiałe w aspekcie taktycznym – służy budowaniu poparcia w kraju jako obrońcy suwerenności i „Polish way of life”, natomiast mocno utrudnia wskazanie aktualnej strategii budowy pozycji w UE. Polityka odmawiania Unii (i innym instytucjom międzynarodowym) prawa do dyskusji o wprowadzanych w Polsce reformach ustrojowych, które powszechnie uważane są za naruszające reguły ładu demokratycznego, w szczególności podziału i równowagi władz, jest wysoce symboliczna, ale niekonsekwentna. Spór z UE ma charakter istotowy, a nie proceduralny – nie można być członkiem organizacji, a jednocześnie budować narracji o niej jako czynniku zewnętrznym i wrogiem; nie można podejmować prób stosowania decyzyzmu i głosić ich prawomocność, będąc w organizacji, która z gwarancji praw i poszanowania reguł konstytucyjnych uczyniła swoją podstawę (podobnie jak czyni to konstytucja RFN). Można, jak przez wiele lat postępowala Wielka Brytania, zabiegać o zredukowanie aktywności UE do sfery gospodarczej, ale nawet wielki jednolity rynek potrzebuje pewności obrotu prawnego, a rynek tworzony przez państwa demokratyczne – niezależnego sądownictwa. Polityka rządu Zjednoczonej Prawicy ukrywa przed obywatelami następstwa podejmowanych decyzji, a zasadniczym jest pełna peryferyzacja Polski (niekoniecznie samotna, być może wspólnie z innymi małymi państwami z regionu) wobec fundamentalnych procesów gospodarczych i politycznych. Pozycja w UE zależy zarówno od czynników obiektywnych, jak i subiektywnych, czyli przede wszystkim wiarygodności, a ta została poważnie podważona, jeśli nie zniszczona. Działania Polski budzą znów niezrozumienie, co tworzy pole dla propagandy twierdzącej, że przyjęcie naszego kraju do UE było błędem, nie jesteśmy bowiem w stanie funkcjonować dłużej niż chwilę w ramach reguł konstytuujących zachodni model demokracji liberalnej. Bo jesteśmy jacyś inni i włączanie nas w procesy integracyjne przyniesie tylko problemy – nie trzeba wskazywać, w interesie których państw jest przewaga takiej narracji o Polsce na Zachodzie.

Patrząc obiektywnie na wskaźniki dobrobytu przedstawione w tabeli 3, wyraźnie można dostrzec sukces, choć nie jest on pełny – dochód narodowy *per capita* w Polsce to wciąż zaledwie 38% w wartościach bezwzględnych, a 69% pod względem potencjału siły nabywczej. Oznacza to, iż społeczeństwo wciąż może dostrzegać różnice w poziomie życia, zwłaszcza że porównywanie cen artykułów konsumpcyjnych stało się bardzo łatwe. Żadne dane nie przekonają również wyznawców poglądu, że podane wskaźniki pokazują po prostu rozwój świata wolnego rynku i bez członkostwa w UE Polska osiągnęłaby wzrost równie duży,

Tabela 3
Zmiana głównych wskaźników rozwoju Polski na tle 15 lat członkostwa w UE

Rok	2004	2009	2018	
PKB (w mld euro)	204	310	465,6	
PKB jako % wielkości z 2003 r., ceny stałe	–	Polska 132 UE 107	Polska 181 UE 123	
PKB Polski jako % ogólnego PKB UE	2,2 (2002 r.)	2,9	3	
PKB <i>per capita</i> w PPP, % średniej unijnej	51	60	71	
Przeciętna spodziewana długość życia (M/K, w latach)	70,6/79,2	71,5/80	73,8/81,7	
Wskaźnik HDI/miejsce wśród państw	0,850 (37)	–	0,872 (32)	
	Polska	Czechy	Niemcy	UE 28
Wzrost PKB <i>per capita</i> 2003–2017 (2003 = 100)	181	151	125	123

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i GUS.

a może nawet bardziej znaczący. Należy zatem uznać, że pod względem poziomu życia wspomniane piętnaście lat było czasem dobrych inwestycji, chociaż można się spierać o ich optymalną dystrybucję.

Pod względem instytucjonalno-organizacyjnym 15 lat członkostwa w UE, a ponad 20 w NATO i 28 w Radzie Europy, na pierwszy rzut oka potwierdza jednoznaczne zakotwiczenie na Zachodzie. Polska podkreśla, że nie zamierza opuszczać żadnej z tych organizacji, jednak powoli staje się państwem szczególnym w złym tego słowa znaczeniu. Jest przedmiotem troski, czasem szczerzej, czasem udawanej, czyli zaczyna zajmować rolę, jaką do tej pory np. w Radzie Europy odgrywała Rosja, a w NATO Turcja. Jesteśmy proamerykańscy w momencie największego rozdźwięku między USA a Europą Zachodnią i promujemy postrzeganie UE jako organizacji „obsługującej” wielki wspólny rynek oraz jego bezpieczeństwo wewnętrzne. Nie prezentujemy w związku z tym żadnej wizji Unii jako wspólnoty politycznej i wspólnoty wartości poza niezrozumiałymi na Zachodzie stwierdzeniami, że chcemy na jego terenie odrodzić chrześcijaństwo, które jednak, nawet wypowiedane przez premiera rządu RP, nie są traktowane poważnie.

Pod względem normatywnym obraz jest o wiele mniej jednoznaczny. Widać wyraźnie niechęć do akceptacji norm uznawanych w skali całej UE za przejaw europejskości. W raporcie instytutu CASE Jerzy Wilkin pisze o konsekwencjach członkostwa: „Najkrócej można to nazwać poszerzeniem wolności we wszystkich najważniejszych sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Dzięki integracji zwiększeniu i umocnieniu uległy wolności obywatelskie, zagwarantowane w ustawodawstwie Wspólnoty; wydatnie powiększył się zakres swobód

Tabela 4**Wybrane zmiany w zakresie wartości europejskich w Polsce latach 1990–2017
(% odpowiedzi)**

Opinia	Typ odpowiedzi	1990	1999	2008	2017
Demokratyczny system polityczny jako sposób rządzenia krajem	bardzo dobry	n.a.*	24	24	45
	raczej dobry		64	86	91
Kobiety mogą pracować, ale to, czego większość z nich naprawdę chce, to dom i dzieci	Zgadzam się z twierdzeniem	41	25	13	11
Ogólnie rzecz biorąc, mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety		n.a.	25	11	4
Gdy brakuje miejsc pracy, mężczyźni powinni mieć większe prawo do pracy niż kobiety		56	35	22	24
Nie chcieliby mieć za sąsiadów:					
• Żydów		18	26	18	10
• homoseksualistów		71	55	53	30
• imigrantów		10	25	18	21
• muzułmanów		20	25	25	35
• ludzi odmiennej rasy		17	18	12	8
Średnia liczba odrzucanych grup		1,34	1,49	1,22	0,98
Istnieje tylko jedna prawdziwa religia	Zgadzam się z twierdzeniem	n.a.	n.a.	30	24

* n.a. – pytanie niezadawane.

Źródło: *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 1 maja 2019 r., s. 29, dane z: European Values Study EVS, <https://europeanvaluesstudy.eu>.

gospodarczych dzięki uczestnictwu w jednolitym rynku europejskim, a także poszerzyły się możliwości funkcjonowania instytucji społecznych, składających się na tzw. trzeci sektor, którego trzonem są organizacje pozarządowe. W rezultacie tych przemian instytucjonalnych Polska znalazła się na nowym, znacznie wyższym poziomie demokracji, gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Ten skok cywilizacyjny i rozwojowy nie jest w Polsce należycie doceniany, chroniony i wzmacniany⁴³.

⁴³ *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 1 maja 2019 r., http://www.pte.pl/pliki/2/1/raport_ue_polska.pdf.

W odniesieniu do oceny postaw społecznych bazę do rozważań przynosi periodyczne badanie EVS, którego wyniki z lat 1990–2017 pokazuje tabela 4. Widać wyraźnie zwiększenie przekonań do demokracji jako właściwej formy rządów oraz tolerancji dla odmienności. Da się jednak także zauważyć inne zjawisko, które dostrzegli obserwatorzy – zaczęła istnieć wyraźna korelacja „między poziomem niechęci do zamieszkiwania w pobliżu ludzi odmiennej rasy, imigrantów, muzułmanów, homoseksualistów i Żydów a zaufaniem do Unii Europejskiej (osoby bardziej tolerancyjne mają jednocześnie skłonność do obdarzania Unii zaufaniem). Poziom tego zaufania spada wraz ze zmniejszającym się poziomem tolerancji”⁴⁴. Od 2009 r. wzrosły też poziomy niechęci wobec imigrantów i muzułmanów, co należy wiązać ze świadomie tworzoną przez obóz rządzący od 2015 r. narracją o zagrożeniu kulturowym, które jest potęgowane przez unijne żądania przyjęcia uchodźców. Trudno wyjaśnić też zmianę w społeczeństwie, które z zasady było bardzo dumne ze swojej gościnności. Wydaje się natomiast, że tworzy się wyraźna zbitka poglądów: niski poziom tolerancji dla inności, niechęć do UE i popieranie obozu rządzącego. Pokazuje to głęboką nierównowagę w społeczeństwie w zakresie akceptacji norm – wyodrębniają się wyraźne grupy osób: jedna optująca za społeczeństwem otwartym na inność, ciekawym świata i gotowym na zmianę, a druga – za zamknięciem i konserwowaniem tradycyjnego, względnie homogenicznego świata. Naturę i pierwotną przyczynę związku między niechęcią do UE i popieraniem Zjednoczonej Prawicy nie jest łatwo uchwycić – należy nieustannie stawiać pytanie, czy istniejąca wcześniej niechęć do UE, być może wynikająca z niezrozumienia całości współczesnego świata, została przez obóz rządzący „doklejona” do jego postulatów i wykorzystana jako narzędzie mobilizowania zwolenników, co czynić łatwiej przeciwko „obcym”, czy też odwrotnie – wobec sprzeciwu Unii odnośnie do pewnych elementów projektu transformacji społecznej i instytucjonalnej (praworządność) niechęć ta (w parze z antyniemieckością) została celowo wzbudzona i jest wzmacniana. Odpowiedź na nie pozwoli stwierdzić, czy deklarowana od lat przez Polaków w badaniach społecznych proeuropejskość jest postawą zinternalizowaną czy tylko wierzchnią warstwą uznaną w danej chwili za „trendy”. Wątpliwości zasiało zwłaszcza badanie przeprowadzone przed wyborami do PE.

Problem ten poruszają m.in. Jerzy Wilkin oraz raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego z 2017 r. Jerzy Wilkin pisze: „Członkostwo w UE wzmocniło w Polsce niewątpliwie wagę proceduralnego rozumienia demokracji, wzmocniło rozumienie roli instytucji jako stabilizatorów i gwarantów. Ale też jednocześnie pokazało, że rozumienie tej roli i wagi instytucji, norm i procedur jest niemożliwe bez pewnego poziomu mobilizacji i społecznej partycypacji obywatelskiej”⁴⁵. Warto dodać, że wzmocnienie przywiązania do procedur spowodowało pojawienie się stanowiska przeciwnego, uznającego procedury, zwyczaje, a nawet normy ustrojowe, za przeszkodę w wykonywaniu woli większości i sprawnym podejmowaniu decyzji politycznych. Unijne przywiązanie do reguł, niekiedy przedstawiane

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/raport-Polska-UE-2017.pdf.

niemal parodystycznie, w połączeniu z fundamentalną zasadą konstytucjonalizmu i prymatu ochrony praw jednostki nad swobodnym wykonywaniem woli rządzących, powoduje, że spór między obecnym obozem rządzącym a UE ma charakter egzystencjalny. Nie można otwarcie promować i realizować doktryny decyzyonizmu i absolutnej suwerenności większości parlamentarnej, a jednocześnie pozostawać w systemie praw i obowiązków opartych na zasadach demokracji liberalnej i konstytucjonalizmie, zawartych zarówno w przepisach pierwotnego prawa UE (traktaty i Karta praw podstawowych), jak i niepisanych normach wyznaczających europejski styl życia i działania politycznego. Styl ten można odrzucić, ale należy uczynić to konsekwentnie i wskazać, że decyzja taka wiąże się z opuszczeniem UE pod względem funkcjonalnym. Nie musi to być równorzędne z formalnym wystąpieniem z organizacji, lecz może się przejawiać np. trwałą peryferyzacją wobec głównych procesów politycznych i gospodarczych.

THE EUROPEAN UNION: A DEFICIT OF TRUST

At the beginning of 2019, the EU faced substantial but defined challenges: Brexit, new leadership after the elections to the new Parliament, confronting the growing rift between the two sides of the Atlantic. There was tension associated with predictions of a major victory for Eurosceptic parties, which would enable them to paralyze the European Parliament. As the year progressed, distrust became gradually the central and major factor defining political decisions. This article provides insight into various dimensions of this unfavourable situation that makes the EU not a good place to live: growing impatience with the United Kingdom, mistrust undermining the Atlantic community, a widening Franco-German split. The last part sums up the fifteen years of Polish membership in the EU, emphasizing also the lack of basic trust as the dominating factor in the relations since 2015.

Keywords: European Commission, Brexit, art. 50 TEU, EU reform, Polish European policy, Ursula von der Leyen, European Parliament, Green New Deal, Boris Johnson, Aachen treaty

Słowa kluczowe: Komisja Europejska, brexit, art. 50 TUE, polityka europejska Rzeczypospolitej Polskiej, Ursula von den Leyen, Parlament Europejski, Nowy Zielony Ład, Boris Johnson, traktat akwizgrański