

Józef M. Fiszer

Instytut Studiów Politycznych PAN

Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że brexit jest bezprecedensowym wydarzeniem w dziejach europejskiej integracji i w historii Unii Europejskiej (UE). Stanowić będzie cezurę nie tylko w historii UE, ale również Niemiec, Francji i całej Europy i nie pozostanie bez wpływu na ich miejsce i rolę w nowym ładzie międzynarodowym. Do tej pory mieliśmy bowiem do czynienia tylko z kolejnymi akcesjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli z procesem ich poszerzania i pogłębiania, w efekcie czego dziś liczy ona 28 członków. Natomiast do czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 roku, który nadał UE osobowość prawną, w prawie unijnym nie było nawet wzmianki o możliwości jej opuszczenia przez państwo członkowskie. Wychodzono bowiem z założenia, że integracja Europy jest procesem ciągłym i nieodwracalnym. Taką możliwość zapisano dopiero w traktacie lizbońskim, który stanowi, że każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli dane państwo podejmie taką decyzję, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej, która wydaje stosowne wytyczne w tej sprawie. W dniu 29 marca 2017 roku Wielka Brytania podjęła właśnie taką decyzję i uruchomiony został artykuł 50 traktatu o UE, który przewiduje maksymalnie dwa lata na „rozwodowe” negocjacje. Następnie Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, zawarze z Wielką Brytanią umowę określającą warunki jej wystąpienia z Unii Europejskiej (art. 50 ust. 1–2 TUE)¹.

¹ Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), „Dziennik Urzędowy

Od momentu rozpoczęcia pod koniec marca 2017 roku procesu „rozwodowego” związanego z brexitem po dzień dzisiejszy większość istotnych pytań związanych z tym wydarzeniem wciąż pozostaje bez odpowiedzi. Podjęta przez Brytyjczyków w referendum 23 czerwca 2016 roku decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wywołała niekończące się dyskusje i spory wśród polityków tego państwa oraz w Unii i jej państwach członkowskich, a także wśród ekspertów i badaczy na całym świecie. Brytyjczycy skorzystali z wspomnianego artykułu 50 traktatu lizbońskiego i opowiedzieli się za wystąpieniem z Unii Europejskiej. Brexit wśród Brytyjczyków i Europejczyków ma wielu zwolenników i przeciwników. U jednych wywołuje radość, u innych złość. Przetrvanie wszystkich implikacji referendum w Wielkiej Brytanii z pewnością długo jeszcze będzie absorbować ten kraj, Europę i cały świat. Konsekwencje brexitu będą zależały od reakcji Unii Europejskiej na wycofanie się z niej Wielkiej Brytanii. *Nota bene*, relacje między Londynem i Brukselą nigdy nie były łatwe, zarówno przed, jak i po akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich w 1973 roku. Wielka Brytania ze względu na swoje położenie geopolityczne oraz potencjały, zwłaszcza gospodarczy i militarny, zawsze jednak odgrywała ważną rolę w dziejach Europy i świata. Obok Niemiec i Francji była najważniejszym uczestnikiem powstałego po II wojnie światowej systemu transatlantyckiego oraz odegrała istotną rolę w procesie integracji Europy². Na brexicie skorzystają więc głównie Niemcy i Francja, których rola w Unii Europejskiej poważnie wzrośnie, a dużo stracą państwa małe i średnie, w tym również Polska, która w latach 2004–2017 z budżetu UE otrzymała netto 67,3 mld euro.

Dzisiaj UE jest podzielona i *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i obrotowej, a inne jej polityki, w tym np. imigracyjna, są mało skuteczne. Unią *de facto* rządzą Niemcy i Francja. Trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska od momentu powstania, czyli od podpisania Traktatu z Maastricht, starała się być tylko „mocarstwem” normatywnym. Traktat ten istotę tożsamości UE sprowadzał do walki o utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz na rzecz rozwijania współpracy międzynarodowej zgodnie z aksjologią Unii oraz Kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto nadrzędnym celem UE stało się popieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i podstawowych wolności. W tym zakresie aktywność UE była niezrównana i przyniosła spore efekty, zwłaszcza w czterech obszarach: handlu, praw człowieka, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i klimatu Ziemi.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na wiele pytań, a szczególnie na pytanie, jaką rolę w Unii Europejskiej po brexicie mogą i będą odgrywać Niemcy i Francja? Czy państwa te znowu staną się lokomotywą w procesie europejskiej integracji i modernizacji Unii Europejskiej lub zachowają się biernie i przyczynią się do jej rozpadu? Już obecnie coraz wyraźniej ujawnia się brak jedności i solidarności

wy C” 2010, nr 83. Por. także: J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s.137; J. Barcz, *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Warszawa 2010; M. Czarnecki, *BREXIT niezgody*, „Gazeta Wyborcza”, 5 maja 2017, s. 11.

² K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2003; J. Smith, *Europa und das Vereinigte Königreich. Kleine Geschichte der Beziehungen seit 1945*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 49–50, s. 11–16.

wśród państw UE. Po sześćdziesięciu latach integracji Europie zabrakło spoiwa. Narastają głębokie podziały i kontestowana jest idea europejskiej solidarności i spójności, a tym samym maleje skuteczność UE jako aktywnego gracza na arenie międzynarodowej³. W świetle dramatycznych wydarzeń w Kijowie, na Krymie i w Donbasie, a także w Syrii, Iraku i po wielu zamachach w Paryżu, Nicei, Londynie, Berlinie i Sztokholmie wyraźnie uwidoczniły się liczne mankamenty Unii Europejskiej oraz uległ osłabieniu jej prestiż na świecie. Unia Europejska stanęła w obliczu wielu wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych, które wymuszają modernizację jej struktur, polityk oraz mechanizmów zarządzania i podejmowania decyzji.

Tezę główną jest tutaj konstatacja, że Unia Europejska jest w dużej mierze strukturą reaktywną, a brexit to potwierdza, co oznacza, że nowe wizje przyszłości dla niej nie są łatwe do opracowania, a jeszcze trudniej będzie je zrealizować w praktyce. Ponadto uważam, że brexit, którego mimo wszystko nikt się nie spodziewał, będzie stanowił cezurę nie tylko w historii UE, ale również w dziejach Niemiec, Francji, Europy i świata.

* * *

Można postawić też tezę, że brexit będzie miał daleko idące konsekwencje dla UE, a tym samym dla całej Europy oraz jej bezpieczeństwa. Konsekwencje te będą miały charakter pozytywny i negatywny. Moim zdaniem, brexit przede wszystkim poważnie osłabi UE, która po wyjściu Wielkiej Brytanii utraci sporo ze swego potencjału gospodarczego, finansowego, naukowo-technicznego, politycznego, a także militarnego. W rezultacie wraz z brexitem ulegnie osłabieniu cały system euroatlantycki, którego ważnym filarem jest Unia Europejska. Słaba UE, to słaby system euroatlantycki. Słaby system euroatlantycki nie będzie też efektywnym systemem bezpieczeństwa dla Europy i świata. Brexit osłabiając UE, osłabi zarazem jej rolę w budowie nowego ładu globalnego, będącego wciąż *in statu nascendi*. To zaś wzmocni w świecie pozycję państw należących do tzw. grupy BRIC, a zwłaszcza Chin i Rosji. Nowy ład globalny bez UE lub ze słabą Unią stanie się *de facto* ładem bipolarnym na czele z Chinami i Stanami Zjednoczonymi lub ewentualnie tripolarnym, tzn. z dominującą rolą Chin, Stanów Zjednoczonych i Rosji. Utworzenie takiego systemu międzynarodowego od dawna proponuje Stanom Zjednoczonym i Chinom prezydent Rosji Władimir Putin. Ale w takim ładzie globalnym wzrośnie rola Rosji, zaś UE stanie się jego peryferiami. Osłabiona brexitem, zmarginalizowana na arenie międzynarodowej UE będzie dryfowała, ulegając dalszej erozji i ostatecznie rozpadnie się. Byłby to wielki sukces Władimira Putina i polityki zagranicznej Rosji, która od wielu lat dąży do tego celu. Rosja szczególnie zaś neguje politykę wschodnią Unii Europejskiej, a zwłaszcza cele Partnerstwa Wschodniego. Zarzuca Unii, że prowadzi politykę antyrosyjską⁴. Jednocześnie opowiada się za ści-

³ J. Zielonka: *Koniec Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014, s. 27–32; M. Schulz: *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Muza SA, Warszawa 2014.

⁴ B. Piskorska, *Soft Power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.

ślą współpracą z Niemcami. Gdyby do tego doszło, byłby to wielki dramat dla Europy, zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także dla Polski, która bez Unii Europejskiej ponownie znajdzie się w strefie wpływów Rosji⁵.

Co więcej, Polska znowu może znaleźć się między potężnymi Niemcami i Rosją, gdyż wszystko wskazuje na to, że po brexicie rola Niemiec w UE i w ogóle w Europie gwałtownie wzrośnie, a jeszcze bardziej wzrosłaby po rozpadzie Unii Europejskiej. Brexit doprowadzi bowiem do zachwiania politycznej równowagi, jaką w pewnym stopniu stanowiła Wielka Brytania dla niemiecko-francuskiego tandemu, a biorąc pod uwagę obecne problemy Francji sprawi, że to Niemcy staną się niekwestionowanym liderem UE. Fakt ten nie musi jednak oznaczać, że Niemcy od razu staną się zagrożeniem dla UE i bezpieczeństwa Europy. Wprost przeciwnie, jak pisze na łamach dziennika „Handelstblatt” profesor Marcel Fratzscher, dyrektor renomowanego Niemieckiego Instytutu Badań Gospodarczych (DIW): „Przy wszystkich troskach i ryzykach decyzja w sprawie Brexitu jest szansą, którą Europa powinna odważnie wykorzystać. Stoimy na rozdrożu, gdzie okaże się, czy kontynent na nowo rozpadnie się w kłócaące się państwa narodowe, czy powstanie Europa silniejsza i bardziej socjalna. Niemcy jako silny największy kraj, gospodarczo silny i politycznie stabilny, mają tu szczególną odpowiedzialność. Niemiecki rząd powinien wystąpić do swoich partnerów z konkretnym planem. To wymaga odwagi i niesie ze sobą ryzyka polityczne, ale jest jedyną szansą, by zapewnić Europie i Niemcom dobrobyt i perspektywy na przyszłość”⁶. Apel tego wpływowego ekonomisty nie pozostał bez echa wśród niemieckich polityków, o czym świadczy ogłoszony z inicjatywy ówczesnego ministra spraw zagranicznych, dziś prezydenta RFN Franka-Waltera Steinmeiera i jego francuskiego kolegi Jeana-Marca Ayraulta manifest pt. „Silna Europa w niepewnym świecie”. W tym dziesięciostronicowym dokumencie obydwaj ministrowie podkreślili, że współpraca Niemiec i Francji znów będzie miała kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy. Wzywali, by po brexicie UE stała się „unią bezpieczeństwa” ze wspólną polityką obronną. Zaproponowali również zintegrowaną europejską politykę azylową i migracyjną, która przewidywałaby „wiązące mechanizmy przy podziale obciążeń między państwami członkowskimi”. Dodatkowo przedstawili cały pakiet propozycji dotyczących kwestii społeczno-gospodarczych, szczególnie w strefie euro. Między innymi zaproponowali ujednoczenie systemów podatkowych dla przedsiębiorstw, zwiększenie europejskich funduszy na strategiczne inwestycje w energię, gospodarkę cyfrową, badania i innowacje oraz wprowadzenie minimalnych standardów socjalnych⁷.

Jeszcze wcześniej niż Frank-Walter Steinmeier z podobną inicjatywą wyszli jego partyjni koledzy: Sigmar Gabriel, ówczesny szef SPD i wicekanclerz Niemiec oraz

⁵ J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1(52), s. 167–201; J. Afanasjew, *Groźna Rosja*, przeł. M. Kotowska, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2004; S. Bieleń, M. Raś, *Polityka zagraniczna Rosji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008; A. Bryc, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej*, w: J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 128–139.

⁶ A. Godlewski, *Co Niemcy stracą, a co zyskają na Brexicie*, „Obserwator finansowy”.pl, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 5 lipca 2016).

⁷ Ibidem, s. 3.

Martin Schulz, wtedy przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Już w dniu referendum w Wielkiej Brytanii wydali oni manifest „wzywający do nowego aktu założycielskiego Europy”. Przedstawili w nim 10-punktowy plan, który w dużej mierze pokrywa się z propozycjami Steinmeiera i Ayraulta, np. w kwestiach wspólnej polityki migracyjnej, bezpieczeństwa Europy czy większych wydatków na inwestycje z budżetu Unii Europejskiej⁸.

Dotychczas bowiem RFN i Unia Europejska w dziedzinie bezpieczeństwa polegały na Stanach Zjednoczonych, ale nowy prezydent Donald Trump, póki co nie angażuje się w sojusz transatlantycki tak mocno, jak jego poprzednicy, dla których Europa była naturalnym sojusznikiem Ameryki. Jego retoryka wobec Niemiec, NATO i Rosji sugeruje, że utrzymanie obecnego poziomu zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie nie jest pewne. Co gorzej, dzieje się to w kontekście słabnącej już od kilku lat obecności Stanów Zjednoczonych na całym globie, a zwłaszcza w Europie. Dzisiaj Waszyngton ma mniej żołnierzy stacjonujących za granicą niż kiedykolwiek od 1957 roku, kiedy zaczęto po raz pierwszy takie dane gromadzić⁹.

Nasuwa się tutaj pytanie, czy staniemy się świadkami powstania „postamerykańskiej Europy”, w której bardziej intensywna europejska integracja obronna zastąpi amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa, a państwa europejskie będą zajmowały bardziej zdecydowane stanowiska wobec niepopularnych działań Stanów Zjednoczonych? Wezwanie skierowane przez kanclerz Angelę Merkel podczas spotkania wyborczego pod koniec maja 2017 roku w Bawarii, by Europa „wzięła swój los we własne ręce”, spotęgowało w Niemczech ożywioną na ten temat dyskusję. Postawa taka nie jest jednak w Niemczech nowa. Pokazuje ona przemianę polityczną, która rozpoczęła się po referendum w sprawie brexitu w Wielkiej Brytanii i nabrała tempa po wyborze Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych. Z wypowiedzi niemieckich polityków dziś widać wyraźnie, że ambicje Niemców wobec Unii Europejskiej rosną, pomimo licznych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, którym stawia ona czoło. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) pod przywództwem Angeli Merkel oraz Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD), kierowana dziś przez Martina Schulza, byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, podobnie jak prawie wszystkie inne niemieckie partie polityczne, bardzo dbają o to, by Niemcy utrzymały swoje zaangażowanie w UE, i również po to, by wykorzystać ją do zwielokrotnienia swoich wpływów. To zaangażowanie nie jest zagrożone przez eurosceptyczne nastroje wśród niemieckiej opinii publicznej, na których antyunijna partia Alternatywa dla Niemiec (AfD) stara się budować swoje poparcie. W raporcie pt. „Niemcy głosują: europejskie dylematy w wyborach do Bundestagu” Almut Möller, dyrektorka berlińskiego biura European Council on Foreign Relations (ECFR) podkreśla, że: „W zderzeniu z brexitem i Trumpem niemieccy politycy wykazują się niespotykaną wcześniej pewnością, że mogą wziąć byka za rogi [wyróż. J.M.F.] i dążyć do powołania nowych koalicji wewnątrz Unii Europejskiej”¹⁰.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Shapiro, D. Pardijs, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US – EU Power Audit*, ECFR-232, September, www.ecfr.eu (dostęp: 25 września 2017).

¹⁰ A. Möller, A. Aydintasbas, S. Dullien, K. Liik, *GERMANY VOTES: European Dilemmas in the Federal Election*, European Council Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief, May 2017.

Mimo ostrego wystąpienia Angeli Merkel i aktywności w tym kierunku wielu polityków niemieckich, większość państw członkowskich UE preferuje stary układ z Waszyngtonem od niezależności, która pociąga za sobą nieznane zagrożenia. Istnieje tu pewien stan wyczekiwania i wiara, że „szalony Trump” zacznie wreszcie słuchać swoich doradców, Kongresu oraz amerykańskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu ostatecznie przywrócone zostaną „normalne” relacje w polityce Stanów Zjednoczonych i stosunkach transatlantyckich. Takie myślenie widoczne jest też wśród niemieckiego społeczeństwa. W Europie istnieje też głęboka nieufność wobec niemieckiego przywództwa. Aby przełamać tą patową sytuację i „wziąć sprawę w swoje ręce”, Berlin musiałby sformować koalicję państw członkowskich, zaczynając od Francji Emanuela Macrona, które widzą korzyść dla siebie w niemieckim przywództwie. Musi także znaleźć mechanizm do sprawowania tego przywództwa, który przekona partnerów, że Niemcy nie będą nadużywać swojej pozycji. Teoretycznie rzecz biorąc, Europa, której przewodzą Niemcy, jest możliwa, ale w praktyce nie jest to prawdopodobne, bo Europejczycy – jak pokazują to badania – boją się takiej wizji, a Niemcy tak naprawdę jej nie chcą¹¹.

Dziś jest bardzo trudno opracować trafną diagnozę, a jeszcze trudniej przedstawić obiektywną prognozę co do przyszłości UE, Europy i całego świata po brexicie. Tym bardziej że już na początku XXI wieku środek ciężkości świata wyraźnie przesunął się w kierunku Azji. Wynikało to w pierwszej kolejności z wejścia licznych gospodarek azjatyckich w fazę szybkiego wzrostu oraz równoległego szybkiego zwiększenia się populacji tego kontynentu, przy jednoczesnym niżu demograficznym i starzeniu się Europy oraz Ameryki. Trudno więc powiedzieć, czy XXI wiek będzie nadal wiekiem Ameryki i Europy, czy może Azji na czele z Indiami i Chinami? Tym bardziej trudno, gdyż świat, a zwłaszcza Europa, Ameryka, Unia Europejska i NATO, a więc najważniejsze komponenty dotychczasowego systemu międzynarodowego, wciąż borykają się z wieloma problemami społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi. Już kryzys finansowo-gospodarczy z 2008 roku i w latach późniejszych ujawnił wyczerpywanie się zasad i form, na których opiera się dotychczasowy ład polityczno-społeczny i ekonomiczny, determinowanych ustrojem liberalno-demokratycznym, a zwłaszcza jego obecną postacią, tj. neoliberalizmem. Niewątpliwie stał się zapowiedzią nadchodzących zmian w układzie geopolitycznym i geoeconomicznym, warunkowanych do tej pory w głównej mierze przez hegemoniczną na świecie pozycję Stanów Zjednoczonych.

Z drugiej strony lata 2008–2017 pokazują wyraźnie, że słabnie rola Wspólnoty Atlantyckiej na arenie międzynarodowej, gdyż Unia Europejska i NATO wciąż dryfują i nie mogą osiągnąć konsensu, co do dalszej współpracy i walki o pokój na świecie. Mocno rozeszły się drogi Europy i Stanów Zjednoczonych. Ich wzajemne więzi i współpraca nie są już tak mocne jak w latach zimnej wojny. Okazuje się też, że Wspólnota Atlantycka była kompletnie nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium. Zaskoczyła ją „arabska wiosna”, podobnie jak teraz wydarzenia na Ukrainie, w Syrii czy Państwo Islamskie, które zagrażają bezpieczeństwu świata. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku założono bowiem błędnie, że neolibe-

¹¹ J. Shapiro, D. Pardijs, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US – EU Power Audit*, ECFR-232, September, www.ecfr.eu (dostęp: 25 września 2017).

ralny świat rozwijający się pod kontrolą Stanów Zjednoczonych, świat wolnego rynku i demokracji przyniesie rozwiązanie, które doprowadzą do powstania nowego wspaniałego świata wolności, demokracji, pokoju i dobrobytu, ukształtowanego na obraz i podobieństwo *Pax Americana*. Tak się jednak nie stało. Podczas jednego z ostatnich wystąpień prezydent Barack Obama stwierdził, że: „Niemał w każdym kraju na planecie Ameryka jest dziś postrzegana jako silniejsza niż osiem lat temu”¹². To przesada, i zapewne sam w to nie wierzył, gdyż jego era to kolejna dekada postępującego od zamachów 11 września 2001 roku schyłku amerykańskiej potęgi¹³. W dużym stopniu decydują o tym globalne procesy, na które Stany Zjednoczone mają coraz mniejszy wpływ. Między innymi Chiny już nie ukrywają swoich celów i możliwości. Chcą Tajwanu, dominacji nad Azją Środkową i kontroli szlaków handlowych. Temu też celowi ma służyć Nowy Jedwabny Szlak, który w przeciwieństwie do historycznej drogi łączącej Chiny z Europą i Bliskim Wschodem, to tak naprawdę idea, a nie szlak. Chodzi o globalizację roli gospodarczej i politycznej Chin, głównie przez inwestycje. A konkretniej – wyparcie z Azji Południowo-Wschodniej, Azji postradzieckiej oraz Turcji i Iranu – rosyjskich i amerykańskich wpływów. Inwestycje mają być wzbogacające dla obu stron, przez co w niektórych kręgach Nowy Jedwabny Szlak nazywany jest „chińskim planem Marshalla”¹⁴. Jak bowiem podkreślał profesor Zbigniew Brzeziński, kto ma kontrolę nad Azją Środkową, ten kontroluje Europę i Azję. Przywódcy ChRL chcą, aby spełnił się „chiński Sen”, czyli dążą do odbudowy Wielkich Chin. Ma to zostać osiągnięte do 1 października 2049 roku, tj. na stulecie ChRL¹⁵.

Nie ukrywa swoich imperialnych celów i aspiracji do roli supermocarstwa w multipolarnym świecie również Rosja pod rządami prezydenta Władimira Putina, który już w 2007 roku podczas konferencji bezpieczeństwa w Monachium mówił o końcu świata „jednobiegunowego”, mając na myśli dominację Stanów Zjednoczonych. Prowadzi ona coraz bardziej agresywną politykę zagraniczną, która zagraża Europie i światu. Władimir Putin już dawno postawił sobie konkretne cele do zrealizowania na arenie międzynarodowej i sukcesywnie je realizuje, poczynając od roku 2000 do dnia dzisiejszego. Jego głównym celem jest rozbicie systemu euroatlantyckiego oraz odbudowa silnej Rosji i umocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej jako supermocarstwa, dysponującego adekwatnymi do tego statusu potencjałami, a zwłaszcza gospodarczym i militarnym. Cele i zadania, jakie postawił przed polityką zagraniczną i militarną Rosji

¹² M. Jarkowicz, *Do zobaczenia panie prezydencie*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15 stycznia 2017, s. 13.

¹³ L. Pastusiak, *Prezydent dobrych intencji. Polityka zagraniczna Baracka Obamy*, Wydawnictwo Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2015.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob.: E. Bryła, *Czy mamy szansę na chiński węzeł?*, „Gazeta Wyborcza”, 15 września 2017, s. 10; F. Godement, *Czego chcą Chiny?*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2016, s. 243–249; E. Haliżak, *Międzynarodowa strategia geoeconomiczna Chin – perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 2(57), s. 72–101; Xu Jian, *Wspólnie budując Jedwabny Szlak XXI wieku promujemy i zacieśniamy przyjaźń*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Chiny i świat zewnętrzny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 149–154.

¹⁵ *Chiny: będziemy wreszcie numerem 1*. Rozmowa z prof. Bogdanem Góralczykiem, „Gazeta Wyborcza”, 20 stycznia 2017, s. 16.

Władimir Putin są niebezpieczne dla Unii Europejskiej, Europy i świata, gdyż stanowią poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁶.

* * *

Głosowanie za opuszczeniem Unii Europejskiej przez społeczeństwo brytyjskie jest jak dotąd najbardziej spektakularnym zjawiskiem dezintegracyjnym, ale podobne tendencje narastają także w innych państwach członkowskich. Dezintegracja Unii przejawia się na wiele innych sposobów. Między innymi maleje współpraca i solidarność silnych ze słabszymi, zwiększają się problemy z implementacją prawa europejskiego, co przyczynia się do jego wymuszania pod presją polityczną i ekonomiczną. Rośnie upolitycznienie Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, a wraz z tym nasila się swobodna interpretacja prawa unijnego przez te instytucje, które są bardziej wyrozumiałe dla silnych i rygorystyczne dla słabszych państw członkowskich. Unia Europejska już od kilku lat boryka się z wieloma innymi problemami. Nadal odczuwając skutki kryzysu finansowo-gospodarczego, musiała się zmierzyć z bezprecedensowym napływem uchodźców i zagrożeniami swojego bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego (liczne zamachy terrorystyczne w zachodnioeuropejskich miastach), jak i zewnętrznego (agresja Rosji na Ukrainę, Państwo Islamskie). Co więcej, jak już wspominałem, jedno z jej ważniejszych państw członkowskich – Wielka Brytania – pod wpływem sprawnej kampanii referendalnej populistów i eurosceptyków zdecydowało się opuścić Wspólnotę. Ponadto w społeczeństwach europejskich, jak nigdy dotąd, wzrosło rozczarowanie Unią Europejską, a sama idea integracji jest stawiana pod znakiem zapytania. Na przykład, według ostatniego badania Pew Reaserch Center aż 61% Francuzów ma nieprzychylną opinię wobec UE, a tylko 38% pozytywną. Partie i ruchy polityczne otwarcie kwestionujące istnienie Wspólnoty, jak Front Narodowy Marine Le Pen we Francji, niemiecka PEGIDA czy Alternatywa dla Niemiec (AfD), polskie Prawo i Sprawiedliwość (PiS), nie tylko doszły do głosu, ale także przejmują władzę w swoich krajach. AfD cieszy się już ponad 13-procentowym poparciem i nie tylko pierwszy raz wprowadziła posłów do Bundestagu (aż 93), ale też stała się trzecią siłą, po chadekach (CDU/CSU – 32,9%) i socjalistach (SPD – 20,8%), po wyborach parlamentarnych w Niemczech, które odbyły się 24 września 2017 roku¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że dziś UE potrzebuje głębokich reform. Diagnoza ta stała się obowiązującym hasłem obchodów sześćdziesięciolecia traktatów rzymskich, któ-

¹⁶ J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej...*, s. 167–201; J. Koralewski, *Rozpad ZSRR a powstanie Federacji Rosyjskiej. Mocarstwowość utracona?*, w: S. Wojciechowski, M. Tomczak (red.), *Mocarstwowość na przełomie XX i XXI wieku. Teorie – analizy – prognozy*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2010, s. 129–145; J.M. Fiszer, *Czy Rosja pod rządami Władimira Putina zagraża Europie i światu?*, „Biuletyn Analiz i Opinii” nr 2015 03(20), s. 1–10; M. Kokot, *Jak Kreml na nowo podbija Europę metodami KGB*, „Gazeta Wyborcza”, 13 stycznia 2017, s. 13; J.M. Fiszer, *Polityka RFN wobec Rosji – szanse i zagrożenia dla Europy i świata w XXI wieku*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2017, nr 25, z. 1, s. 39–69.

¹⁷ B.T. Wieliński, *Wielka Rzesza w Bundestagu*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 września 2017, s. 4; B.T. Wieliński, M. Kokot, *Kancelarz Merkel po raz czwarty*, „Gazeta Wyborcza”, 25 września 2017, s. 1, 2 i 8.

re odbyły się w marcu 2017 roku. W przededniu tego wydarzenia pojawiło się wiele raportów, propozycji zmian i scenariuszy na przyszłość, firmowanych przez instytucje unijne i niezależne instytuty. Ich główna teza była wspólna – zreformować i usprawnić Unię Europejską oraz uczynić ją odporną na kryzysy i bardziej otwartą na obywateli i ich problemy. Unia Europejska musi wyciągnąć nauki z populistycznego buntu, zanim będzie za późno na przemyślenie projektu europejskiego tak, by mógł on odzyskać swoją legitymację. W tym przypadku hasło Emmanuela Macrona „Europe qui protège” może być odpowiednim modelem dla nowej Europy, która musi stać się bardziej demokratyczna i zrozumiała dla obywateli. Dziś wielu polityków i ekonomistów, m.in. laureat Nagrody Nobla Joseph Stiglitz podkreśla, że celem priorytetowym UE powinna stać się poprawa pomyślności zwykłych ludzi¹⁸.

W świetle teorii realistycznej, Unia Europejska nie jest państwem, ale jest podmiotem prawa międzynarodowego i podmiotem stosunków międzynarodowych. Jest dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw, specyficzną organizacją międzynarodową. Unia Europejska w świetle teorii neofunkcjonalnej jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej rozwoju pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak i zapewne długo nie będzie światowego parlamentu, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie¹⁹.

Natomiast z perspektywy teorii gier (gry wielopoziomowej) Unia jest siłą wewnętrzną skonfliktowaną, gdyż rządy państw członkowskich są uzależnione od narodowych aktorów i w związku z tym mają odmienne postulaty odnośnie do jej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jest to jedna z wielu przyczyn kryzysów, które od lat paraliżują działalność Unii Europejskiej i hamują integrację Europy. W efekcie tego w UE mamy dziś do czynienia z megakryzysem, na który składają się: kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys aksjologii, kryzys zwany „deficytem demokratycznym”, kryzys integracji Europy, kryzys imigracyjny, kryzys przywództwa i kryzys spowodowany brexitem. Wynik referendum z 23 czerwca 2016 roku, w którym przewagą głosów 51,9% do 48,1% obywatele Zjednoczonego Królestwa zdecydowali, że chcą opuścić Unię Europejską, oznacza, że pierwszy raz w historii integracji europejskiej został uruchomiony artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który jej członkom to umożliwi. Wynik brytyjskiego referendum zaskoczył niemal wszystkich analityków i obserwatorów politycznych, także samych głosujących. Również mnie, gdyż byłem przekonany, że pragmatyczni Brytyjczycy zagłosują za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

¹⁸ J. Stiglitz, *Lekcja angielskiego*, „Obserwator finansowy.pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja (dostęp: 18 lipca 2016).

¹⁹ L.S. Finkelstein: *What is Global Governance*, „Global Governance” 1995, nr 1, s. 368; J. Czaputowicz: *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 354–358.

Okazało się jednak, że zarówno społeczeństwo, jak i część polityków, opowiadając się za opuszczeniem UE nie sądzili, że do tego dojdzie. W pierwszych sondażach po referendum, kiedy brexit stał się faktem, aż 84% Brytyjczyków opowiadało się za pozostaniem w strukturach wspólnoty europejskiej²⁰.

Brexit może okazać się punktem zwrotnym w historii UE – początkiem jej rozpadu albo procesu odwrotnego, który przyspieszy reformę i modernizację Unii. Moim zdaniem, brexit osłabi Unię Europejską i zahamuje procesy integracyjne w Europie. Wzrosną bowiem nastroje antyunijne i eurosceptyczne, polegające na krytyce Unii Europejskiej i silnym wobec niej sprzeciwem. Te procesy i zjawiska już trwają i będą się nasilały w poszczególnych państwach członkowskich wraz z brexitowymi negocjacjami. Zgadzam się z tezą niemieckiego analityka, dyrektora Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej Corneliusa Ochmana, który twierdzi, że: „Czeka nas wstrząs porównywalny z tym, co się działo po upadku muru berlińskiego w 1989 r. Wówczas też podważono porządek istniejący na kontynencie od dziesięcioleci. I nie było wiadomo, jak rozwinie się sytuacja. Jednak czuć było optymizm – były wyzwania, ale Zachód był zwycięzcą. Teraz przekonanie jest takie, że wszyscy na tym stracimy. A Zachód przestał istnieć jako zwarty blok. Bo w sytuacji, gdy Londyn zdecydował się opuścić Unię Europejską, jedność i wynikająca z niej siła Zachodu zostały podważone. [...] Brexit to osłabienie dla UE”²¹.

* * *

Odejście Wielkiej Brytanii z UE niewątpliwie w istotny sposób osłabi całą Wspólnotę, która wcześniej nie była przygotowana na taki scenariusz. Po brexicie, w nowych warunkach geopolitycznych i geoeconomicznych na świecie jeszcze większą niż dotychczas rolę będą w UE odgrywały Niemcy. Niemiecka składka do unijnego budżetu wzrośnie o ok. 2,5 mld euro. Biorąc pod uwagę zmagającą się od dłuższego czasu z wieloma problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi Francję, staną się one bezsprzecznym liderem UE. Niemcy skorzystają na brexicie, m. in. dzięki inwestorom opuszczającym Zjednoczone Królestwo. Jeszcze niedawno siedzibą spółki powstałej po fuzji giełd w Londynie i Frankfurtu nad Menem miała być brytyjska stolica, ale teraz znów jest możliwe, że będzie to Frankfurt. Frankfurt już następnego dnia po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii uruchomił stronę internetową adresowaną do londyńskiego City, wyliczając walory tego miasta i wskazując m.in., że jest to jedyne miejsce na świecie z siedzibą dwóch banków centralnych – Bundesbanku i Europejskiego Banku Centralnego (ECB), nie mówiąc już o niemieckim nadzorze finansowym – Bafin. Ta niemiecka metropolia może zyskać także na innych przeprowadzkach z londyńskiego City, ale będzie musiała o to rywalizować z Paryżem i Dublinem. Szacuje się, że wskutek

²⁰ K. Borońska-Hryniewiecka, *Brexit a władza ustawodawcza: rola parlamentów Zjednoczonego Królestwa w procesie wychodzenia państwa z Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 62–77; M. Kaczorowska, *Krajobraz polityczny po Brexicie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 39–61.

²¹ *Brexit to wyprawa w nieznanie*. Rozmowa z Corneliusem Ochmanem, „Gazeta Wyborcza”, 30 marca 2017, s. 12.

exodusu instytucji finansowych z Londynu w konsekwencji brexitu, Frankfurt zyskać może prawie 100 tys. nowych miejsc pracy²².

Wzmocnienie niemieckiej dominacji w Europie, przy jednoczesnym osłabieniu dal- szego procesu europejskiej integracji, nie jest jednak dobrą wiadomością dla Starego Kontynentu, w tym także Polski. Brexit doprowadzi bowiem do zachwiania politycznej równowagi, jaką w pewnym stopniu stanowiła Wielka Brytania dla niemiecko-francu- skiego tandemu. Opuszczenie przez Wielką Brytanię UE oznaczać będzie także wyco- fanie się tego państwa ze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) tej organizacji, jak również ze stanowiącej jej integralną część wspólnej polityki bezpie- czeństwa i obrony (WPBiO). Powyższa sytuacja istotnie osłabi wymiar obronny UE, stawiając zarówno Niemcy, jak i pozostałe państwa członkowskie przed kolejnym po- ważnym wyzwaniem związanym z koniecznością wzięcia dużo większej niż dotychczas odpowiedzialności za sprawy wspólnego bezpieczeństwa i obrony na szczeblu europej- skim, bez względu na trwającą równoległe intensywną dyskusję dotyczącą przyszłości NATO i stanowiska w tej sprawie prezydenta Donalda Trumpa, które wciąż nie jest jas- no sprecyzowane. Z drugiej strony Wielka Brytania niejednokrotnie blokowała w prze- szłości inicjatywy wzmacniające współpracę w ramach WPBiO, obawiając się powsta- nia systemu konkurencyjnego wobec NATO²³.

W efekcie tego, po brytyjskiej decyzji o brexicie, pojawiły się kolejne przesłanki do większej koordynacji współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony pozosta- łych 27 członków UE, o co apelowali m.in. ówcześni ministrowie spraw zagranicznych Niemiec oraz Francji, Frank-Walter Steinmeier i Jean-Marc Ayrault we wspomnia- nym już wcześniej manifestie pt. „Silna Europa w niepewnym świecie”²⁴. Jeśli tak się nie stanie, to Europa musi porzucić swoje nadzieje na stworzenie świata na swój obraz i podobieństwo. UE na arenie międzynarodowej nie może wciąż być tylko gospodarczą potęgą i politycznym karłem, gdyż Xi Jinping, Narendra Modi, Władimir Putin i Recep Tayyip Erdoğan mogą być taktycznymi jej partnerami, ale nie będą oni sojusznikami w obronie liberalnego porządku na świecie. Ponadto ten porządek został zakwestiono- wany w obrębie samej UE przez rozkwit partii buntu wykorzystujących obawy i nie- pewność, które zostały wywołane przez migracje i wolny handel. Błędem jest twier- dzenie, że XXI wiek jest wiekiem geoeconomii. Odwoływanie się więc w polityce międzynarodowej UE tylko do *soft power* dziś już nie wystarcza. UE potrzebuje też twardej siły, ale upatrywanie siły ekonomicznej jako poważnej części *hard power* może okazać się mało skuteczne, choć ma znaczenie w wymiarze *soft*. Co więcej, okazuje się, że to siła wojskowa w olbrzymim stopniu tworzy *hard power* i nadal pozostaje ważnym elementem polityki. W pewnych wypadkach użycie siły militarnej w sposób tradycyj- ny, przez znaczący podmiot międzynarodowy przypomina o istocie siły oraz uznaniu

²² M. Ciesielski, *Frankfurt może zostać największym beneficjentem Brexitu*, „Obserwator finan- sowy.pl”, 209.2017, s. 1–3, www.obserwatorfinansowy.pl

²³ Por. K. Szubart, *Unia Europejska „dwóch prędkości”? Niemcy i WPBiO po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 281, s. 1 i n.

²⁴ Ibidem. Zob. także H. Friederichs, *Der Stärkste steigt aus*, „Zeit Online”, 1 sierpnia 2016, <http://www.zeit.de/politik/2016-08/grossbritannien-sicherheitspolitik-brexit-eu/komplettansicht> (dostęp: 10 marca 2017).

jej w programach bezpieczeństwa czy też nakreślaniu strategii użycia określonych środków polityki zagranicznej²⁵.

Chciałbym tutaj podkreślić, że jak pokazuje praktyka międzynarodowa, wraz z umacnianiem się potęgi ekonomicznej i militarnej rośnie pewność siebie i przekonanie o wyższości własnej kultury, wartości instytucji państwa czy organizacji, to co można określić jako źródło siły miękkiej. Dla innych narodów staje się ona atrakcyjniejsza. Jednocześnie wraz ze słabnięciem potęgi gospodarczo-militarnej, następuje zwątpienie we własne siły, kryzys tożsamości, szukanie klucza do sukcesów w innych systemach i kulturach. Można więc założyć, że siła (władza, polityka) miękka jest tylko wtedy skuteczna, jeśli znajduje oparcie w twardej, a tej w Unii Europejskiej zabrakło, nie ma. Relacje twardej i miękkiej siły dość dobrze określił Nail Ferguson, który uznał „*soft power*” jako delikatną rękawiczkę leżącą na żelaznej ręce²⁶.

Unijni przywódcy muszą więc zachować realizm i skupić się na obronie marzenia o mocno ugruntowanym liberalnym łądzie wewnątrz Unii Europejskiej, godząc się na powrót do jego słabszej wersji w pozostałej części świata. W polityce zewnętrznej oznacza to gotowość do pracy z istniejącymi reżimami, zamiast uciekania się do moralizatorstwa w postaci przykładowego nawoływania, że „Putin musi odejść”. Oznacza to też uświadomienie sobie, że UE nie jest jedynym biegunem sąsiedztwa wschodniego. Unia może wspierać stabilne rządy w Gruzji, Ukrainie i Mołdawii, ale nie powinna postrzegać ich jako przyszytych państw członkowskich.

Istnieje również potrzeba przywrócenia zaufania nie tylko między obywatelami a rządami, ale także między samymi rządami. Wobec najgłębszych od pokolenia podziałów między państwami członkowskimi najlepszą nadzieją na głębszą integrację jest elastyczna konfiguracja koalicji skupiających różne państwa wokół różnych problemów (tematów). Europa kręgów koncentrycznych – z Niemcami i Francją w centrum, moim zdaniem, nie położy kresu braku solidarności, gdyż wiele podziałów występuje w ramach strefy euro i Schengen, a nie pomiędzy różnymi kręgami. Niemniej jednak Niemcy i Francja są kluczowe dla odbudowy projektu europejskiego. Niemcy – jak już wspominałem – zaczęły rozumieć swoją rolę i ponosić większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo, obiecując wydać jeszcze w 2017 roku o 8% więcej na obronę. Ale Niemcy powinny też być bardziej elastyczne i gotowe do współpracy poza instytucjami UE oraz wykazywać mniej rygorystyczne podejście do zasad ekonomicznych i interpretacji przepisów. Natomiast prezydent Emanuel Macron też mógłby pomóc zasypać niektóre z podziałów w Europie, np. poprzez połączenie mocnych środków antyterrorystycznych z bardziej humanitarnym podejściem do uchodźców. Dla sparaliżowanej dziś przez spory UE wielkie porozumienia *en-même-temps* proponowane przez Macrona mogą wskazać drogę naprzód, której tak bardzo Unia dziś potrzebuje²⁷.

²⁵ Szerzej na ten temat zob.: R. Cooper, *Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy*, w: D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *American Power in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge 2004, s. 168; R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston 1977, s. 26–29; R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Bellona, Warszawa 2010.

²⁶ N. Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire*, Penguin, New York 2004, s. 24.

²⁷ M. Leonard, *L'Europe qui Protège: conceiving the Next European Union*, European Council on Foreign Relations, ECFR/227, August 2017, www.ecfr.eu.

Natomiast w polityce wewnętrznej UE po brexicie wielkim zadaniem jest wyciągnięcie wniosków z populistycznego buntu, zanim będzie za późno na przemyślenie projektu europejskiego tak, by mógł on odzyskać swoją legitymację. Przywódcy Unii muszą zrozumieć, że to właśnie współzależność, którą UE starała się osiągnąć, i która stała się faktem poprzez działania UE, jak np. za pośrednictwem euro, swobodnego przepływu, ale także w obliczu zjawiska terroryzmu, prowadzi do poczucia bezsilności i bezbronności. Dzisiaj przetrwanie UE zależy od potwierdzenia, że jest ona w stanie ochronić Europejczyków przed siłami, które sama promowała. UE powinna np. zbadać, jak chronić swoich obywateli przed dotyczącym konkretnych regionów negatywnym wpływem migracji na usługi publiczne i płace. Można to zrobić poprzez dostosowanie alokacji funduszy, z których popłyną środki do regionów i miast szczególnie dotkniętych migracją, umożliwiając im inwestowanie w budowę szkół i szpitali oraz zapewnienie większej ilości usług społecznych²⁸.

Pilnym zadaniem dla UE jest powstrzymanie tendencji dezintegracyjnych w Europie. W tym celu Unia powinna zmierzać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zrewidować politykę oszczędności oraz zwiększyć skalę inwestycji w państwach słabiej rozwijających się lub pogrążonych w kryzysie. Po drugie, powinna rozwiązać istniejący od lat problem deficytu demokracji. Oznacza to albo wprowadzenie pełnej demokracji (federacji demokratycznej) w UE, albo radykalne oddanie kompetencji unijnych z powrotem do państw, czyli tam, gdzie istnieje demokratyczna kontrola nad władzą. Niestety, kanclerz Angela Merkel, która dziś rządzi Unią Europejską, odrzuca ideę federacji i promuje międzyrządową współpracę państw. Sprzyja ona interesom najsilniejszych podmiotów, a także podporządkowuje tej logice całe instrumentarium prawa i instytucji UE. Elity polityczne UE odrzucają też w większości rewizję traktatową, głównie z obawy przed narodową demokracją, a dokładnie możliwością sprzeciwu wyborców wobec integracji w kolejnych referendach. Bardzo mało prawdopodobna jest też znacząca renacjonalizacja kompetencji unijnych, czego *nota bene* od lat domagali się Brytyjczycy, ale bezskutecznie. W związku z tym prawdopodobnie nastąpi zacieśnienie kolejnych reżimów gospodarczych i politycznych, a zwłaszcza tych, które przynoszą korzyści najsilniejszym państwom. To zaś spowoduje ekspansję prawa unijnego, ale bez konieczności zmiany traktatów. Nastąpi wzmocnienie strefy euro, ale bez zasadniczego pogłębiania unii politycznej. Duże zmiany będą dotyczyły nowego budżetu wspólnoty. Przede wszystkim nastąpi zmniejszenie finansowania polityki spójności oraz przeniesienia środków na innowacje wojskowe, politykę migracyjną i wsparcie strefy euro, co nie jest korzystnym rozwiązaniem dla państw spoza strefy euro, w tym Polski²⁹.

W sytuacji, gdy UE musi stawiać czoła wewnętrznym i zewnętrznym problemom, pogłębionym przez brexit, które stawiają pod znakiem zapytania jej dalsze istnienie, coraz głośniej mówi się także o Unii wielu prędkości i elastycznej współpracy, czyli zróżnicowanej integracji, jako panaceum na unijne być albo nie być. Między innymi kanclerz Angela Merkel już wiele razy mówiła, że „powstanie Unia Europejska wielu prędkości”. A Emmanuel Macron w trakcie kampanii wyborczej i już po zaprzysiężeniu go na stanowisko prezydenta Francji wielokrotnie mówił o konieczności pogłębiania

²⁸ Ibidem.

²⁹ T.G. Grosse, *Kryzys po Brexicie*, „Rzeczpospolita”, 15 lipca 2016, s. A11.

integracji i przyszłej federalizacji Europy. Także przewodniczący Komisji Europejskiej w ogłoszonej w marcu 2017 roku „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy” zaproponował większą elastyczność jako jedną z pięciu potencjalnych dróg dla przyszłej współpracy krajów UE³⁰. Koncepcja ta zakłada skupienie się Unii Europejskiej na określonych, priorytetowych obszarach współpracy, w których będzie ona działać szybciej i skuteczniej, jednocześnie znacznie zmniejszy swoje zaangażowanie w innych obszarach. Tymi obszarami priorytetowymi miałyby być m. in. innowacje, handel, bezpieczeństwo, migracje i zarządzanie granicami czy obronność, a także dekarbonizacja i cyfryzacja. Natomiast UE wielu prędkości, która jest już faktem (nie wszystkie bowiem państwa należą do strefy Schengen czy strefy euro), ma umożliwić „koalicjom chętnych państw” zacieśniać współpracę bez względu na zainteresowanie innych krajów. Ten właśnie scenariusz ma dać największe szanse na zachowanie jedności UE przy utrzymaniu możliwości dalszej integracji, ale może też prowadzić do chaosu i zróżnicowania praw obywateli Wspólnoty w zależności od tego, z jakiego państwa członkowskiego pochodzą. Według Komisji Europejskiej państwa pozostające poza nowymi (priorytetowymi) obszarami współpracy zachowają prawo włączenia się w nią w przyszłości.

Moim zdaniem, po brexicie przywódcy UE powinni kierować się zdrowym rozsądkiem i realistycznym podejściem do obecnych problemów i wyznaczyć skuteczną drogę jej dalszego rozwoju. Droga ta powinna zawierać etap kontynuacji dotychczasowych reform i etap nowego, jakościowego rozwoju UE. Reformy UE powinny odpowiadać na pojawiające się kryzysy oraz problemy gospodarcze, społeczne, polityczne i związane z bezpieczeństwem. Państwa członkowskie powinny też wspólnie zdecydować o przekazaniu kolejnych kompetencji na poziom unijny, a decyzje muszą być podejmowane sprawniej i szybciej wprowadzane w życie. UE musi mówić jednym głosem na arenie międzynarodowej i mieć do dyspozycji wspomnianą wcześniej *hard power*, czyli siłę militarną, która wzmocniłaby bezpieczeństwo Europy i jej rolę w przyszłym wielobiegunowym łańdżu globalnym. W tym celu niezbędne jest powstanie Europejskiej Unii Obronnej.

Konkludując rozważania o skutkach brexitu dla Unii Europejskiej można stwierdzić, że z jednej strony stanowi on dla niej wielkie wyzwanie, wręcz stawia przed nią pytania natury egzystencjalnej, a z drugiej strony stanowi szansę na jej modernizację i dalszy rozwój. Wbrew brexitowi i eurosceptykom, którzy nadal pozostają mocni, ostatnie sondaże Eurobarometru pokazują, że coraz więcej Europejczyków, w tym również Brytyjczyków, uważa, że członkostwo w Unii Europejskiej jest czymś dobrym (średnia unijna: 57% tych, którzy uważają, że członkostwo jest dobre, wzrost o cztery punkty procentowe w stosunku do 2016 roku, a w wypadku Polski: 71%, wzrost o dziesięć punktów procentowych)³¹.

³⁰ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości Europy UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, COM (2017)2025, 1 marca 2017 roku, s. 23–24; A. Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej – przegląd propozycji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, s. 46; J. Majmurek, *Dał nam przykład Macron, jak zwyciężać mamy*, „Gazeta Wyborcza”, 12 maja 2017, s. 15;

³¹ Por. *Two Years Until the 2019 European Election. Special Eurobarometr of the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, kwiecień 2017 rok; A. Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej – przegląd propozycji...*, s. 12.

Zakończenie

Unia Europejska stoi dziś przed trudnym i niezmiernie istotnym dylematem: zróżnicowana integracja czy dalszy rozwój i pogłębianie integracji lub ograniczenie jej, spływanie, a w konsekwencji zmniejszenie jej znaczenia na arenie międzynarodowej. Wobec zagrożeń międzynarodowych priorytetem powinna stać się unia obronna i współpraca z NATO. Ważne decyzje, które nie mogą być odkładane na później, dotyczą kwestii dziś strategicznych, takich jak: tempo rozszerzenia Unii, przyszłość rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo energetyczne, problemy demograficzne, w tym związane z migracją ludności i uchodźcami, bezpieczeństwo państw członkowskich i ich obywateli oraz zagwarantowanie im korzystania z demokratycznych swobód³².

Dziś pilnym wyzwaniem jest konieczność ścisłej współpracy państw członkowskich UE w celu przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu finansowego i gospodarczego oraz tzw. kryzysu uchodźczego. Należy podjąć działania, które zminimalizują negatywne konsekwencje brexitu. Ideałem byłoby stworzenie sprawnych i skutecznych mechanizmów chroniących UE przed podobnymi problemami w przyszłości. Znalazło to wyraz w „Deklaracji Rzymskiej”, przyjętej 25 marca 2017 roku podczas szczytu 27 krajów UE z okazji sześćdziesiątej rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. W dokumencie tym jest mowa o „bezprecedensowych wyzwaniach” dla Unii – od terroryzmu, przez rosnącą presję migracyjną oraz protekcjonizm, aż po nierówności społeczne i ekonomiczne. Przywódcy UE zobowiązali się do budowania Europy bezpiecznej (m. in. z dobrze chronionymi granicami zewnętrznymi), dostatniej, socjalnej (m.in. walczącej z dyskryminacją, wykluczeniem społecznym i ubóstwem) oraz „Europy silniejszej pozycji” w kontekście globalnym (m.in. wzmacniającej obronność we współpracy z NATO). „Europa to nasza wspólna przyszłość” – brzmi ostatnie zdanie w tej „Deklaracji”³³. Niestety, deklaracja ta nie zawiera konkretnych reform, a więc dopiero z czasem się okaże, czy pozostanie czysto okolicznościowym dokumentem, czy też jej zobowiązania będą wypełnione konkretną treścią i reformami.

Summa summarum, głębokie zmiany i demokratyczne reformy w Unii Europejskiej są konieczne i niezbędne. W przekonaniu tym utwierdzają mnie wyniki wyborów z 24 września 2017 roku do Bundestagu w Niemczech, o czym już wcześniej wspominałem. Pokazują one szybko rosnące w siłę w RFN ugrupowania populistyczne, nacjonalistyczne i antyunijne, które stanowią zagrożenie dla niemieckiej demokracji. Mam nadzieję, że po tych wyborach kanclerz Angela Merkel sformułuje rząd, który będzie kontynuował pronunijną politykę Niemiec, a unijni przywódcy i największe unijne stolicy pochylą się wreszcie nad przedstawionymi już 1 marca 2017 roku przez przewodniczącego Komisji Europejskiej scenariuszami dalszej integracji i przyszłości Europy³⁴. W przedmowie do opublikowanej wówczas „Białej księgi w sprawie przyszłości

³² *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 3–5; A.A. Skrzypek, *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja” 2016, nr 43, s. 5–41.

³³ *Deklaracja Rzymska*, „Gazeta Wyborcza”, 27 marca 2017, s. 9. Por. także T. Bielecki, *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*. „Gazeta Wyborcza”, 27 marca 2017, s. 9.

³⁴ *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Bruksela, Komisja Europejska, 2017.

Europey” Jean-Claude Juncker napisał: „Stoją przed nami poważne wyzwania dotyczące bezpieczeństwa i dobrobytu naszych mieszkańców oraz przyszłej roli Europy w coraz wyraźniej zarysowanym wielobiegunowym świecie. Zjednoczona Europa skupiająca 27 państw musi wziąć los we własne ręce i zdecydować, jak ma wyglądać jej przyszłość. [...] Podejmując decyzję o wyborze przyszłej drogi, powinniśmy pamiętać, że największe dokonania Europy zawdzięczamy naszej jedności i odwadze w działaniu oraz wierze, że jesteśmy w stanie wspólnie budować naszą przyszłość”³⁵.

Ale choć minęło już kilka miesięcy od ogłoszenia tych dokumentów, przywódca Unii nie podjęła żadnych konkretnych działań na rzecz jej sanacji i dalszego rozwoju. Budzą też niepokój przeciągające się rozmowy koalicyjne i brak nowego rządu w Niemczech. Natomiast przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker 13 września 2017 roku wygłosił kolejne, pełne ogólników i frazesów „orzędzie o stanie Unii Europejskiej”, w którym po raz kolejny podkreślił, że UE musi zrobić ogromny krok naprzód, jeśli chodzi o demokrację i jej przyszłość³⁶. Obawiam się jednak, że obecne kierownictwo Unii Europejskiej nie jest już w stanie zrobić niczego dobrego dla wprowadzenia jej z wspomnianego megakryzysu, w którym tkwi ona już od wielu lat. Częścią owego megakryzysu jest bowiem kryzys przywództwa UE i miałość jej elit politycznych, które bardziej dbają o własne niż unijne interesy. Sytuację tę mogą zmienić dopiero wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku i wyłonione w ich wyniku nowe kierownictwo Unii Europejskiej. Będą to jednak dla Unii Europejskiej dwa, kolejne zmarnowane lata.

Abstract

Germany and France in the European Union after Brexit

There is no doubt that Brexit is an unprecedented event in the history of European integration and the European Union (EU). It will certainly be a turning point not only in the history of the EU but also in Germany and France. It will affect their place and role in the new international order that is currently being shaped. Today, however, it is very difficult to present an accurate diagnosis, and even more difficult to predict the future of the EU, Europe and the whole world after Brexit. Currently, the opinions of researchers and experts on this subject are divided. Many fear that Brexit will be the beginning of the end of the EU and that it will lead to so-called diversified integration and then to its disintegration. Others believe that Brexit, nolens volens, may accelerate the EU's modernisation process. This will require the adoption of a new revision treaty. This treaty will be developed under the dictation of Germany and France, which are the most influential countries in the EU.

The purpose of this article is to answer a few questions, particularly what role Germany and France can and will play in the EU after Brexit. Will these countries

³⁵ Ibidem, s. 3. Por. także B. Góralczyk: *Po 60 latach integracji Europy zabrakło spoiwa*. „Obserwator finansowy. pl”, 25 marca 2017, s. 1–6, www.obserwatorfinansowy.pl.

³⁶ *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission – Speech, EN-FR-DE-Speech, pdf.

again become the driving force in the process of European integration and the EU's modernisation, or will they remain passive and contribute to the break-up of the EU? Moreover, the author intends to show the opportunities and threats for the EU without the United Kingdom, which counterbalanced the influence of Germany and France in Europe.

Keywords: Germany, France, Brexit, European Union, European integration.