



Unia Europejska

w turbulentnym świecie



**30 lat
traktatu
z Maastricht**

Redakcja naukowa
Józef M. Fiszer
Tomasz Stępniewski



Unia Europejska

w turbulentnym świecie



**30 lat
traktatu
z Maastricht**







Unia Europejska w turbulentnym świecie



**30 lat
traktatu
z Maastricht**



Redakcja naukowa
**Józef M. Fiszer
Tomasz Stępniewski**



Lublin—Warszawa 2022



Recenzent	Dr hab. Piotr Tosiek, Uniwersytet Warszawski
Korekta	Anna Pietroń
Projekt okładki i skład	Amadeusz Targoński www.targonski.pl
Copyright	Instytut Europy Środkowej
ISBN	978-83-66413-86-3
Wydawca	Instytut Europy Środkowej ul. Niecała 5 20-080 Lublin www.ies.lublin.pl
Druk	Drukarnia Akapit www.drukarniaakapit.pl

Spis treści

Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

**Unia Europejska w trzydzieści lat po traktacie z Maastricht:
wstęp**

7

Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

**The European Union 30 Years After the Maastricht Treaty:
Introduction**

11

Józef M. Fiszer

**Geneza traktatu z Maastricht: determinanty międzynarodowe
i jego znaczenie dla bezpieczeństwa Europy po zakończeniu
zimnej wojny**

15

Andrzej Podraza

**Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht: uwarunkowania
przyjęcia i skutki dla procesu integracji europejskiej**

39

Zbigniew Czachór

**Od Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht do Konferencji
w sprawie przyszłości Europy. Analiza procesu ciągłości
i zmiany**

59

Janusz Józef Węc

**Perspektywy reformy ustrojowej strefy euro do 2025 r.
Aspekty instytucjonalno-prawne**

89

Rafał Riedel	
Euroizacja – pomiędzy zróżnicowaniem a pogłębioną integracją europejską	115
Marek Rewizorski	
Późnowestfalskie innowacje w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej	135
Monika Sus	
„Kompas Strategiczny na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony” Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie	159
Tomasz Stępniewski, Andrzej Szabaciuk	
Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy: kontynuacja i zmiana	179
Agnieszka K. Cianciara	
Wybory prezydenckie we Francji w 2022 roku: anatomia konfliktu politycznego	191
Tomasz Kamiński, Michał Gzik	
Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE–Chiny	211
Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski	
Unia Europejska w świecie zagrożeń i nowych wyzwań w kontekście trzydziestolecia traktatu z Maastricht: zakończenie	235
Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski	
The European Union in a World of Threats and New Challenges 30 Years on from the Maastricht Treaty: Conclusion	239
Bibliografia	243



Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

Unia Europejska w trzydzieści lat po traktacie z Maastricht: wstęp

Traktat z Maastricht, oficjalna nazwa: Traktat o Unii Europejskiej (TUE), to bezterminowa umowa międzynarodowa, która została parafowana 11 grudnia 1991 roku, a podpisana 7 lutego 1992 roku i która po ratyfikacji weszła w życie 1 listopada 1993 roku. Dokument ten stanowił krok milowy na drodze integracji Europy, rozpoczętej po II wojnie światowej. Traktat z Maastricht powołał do życia Unię Europejską (UE), definiując ją jako „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi” (art. A TUE). Zadaniem UE jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami.

Traktat z Maastricht określił zasady regulujące stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi, wprowadzając zasadę poszanowania tożsamości narodowej, a także podnosząc na szczebel UE zasadę lojalnej współpracy. Co więcej, wyznaczył Unii pięć podstawowych celów do realizacji, które do dziś nie straciły na aktualności. Były to: po pierwsze – zapewnienie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie ekonomicznej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej (UGW); po drugie – potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej

docelowo określanie wspólnej polityki obronnej; po trzecie – rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; po czwarte – ochrona praw i interesów obywateli państw członkowskich przez ustanowienie obywatelstwa UE; po piąte – pełne zachowanie i dalszy rozwój dorobku prawnego (*acquis communautaire*) dla zapewnienia skuteczności funkcjonowania mechanizmów i instytucji Wspólnoty (art. B TUE).

Wśród badaczy i polityków dominują dziś sprzeczne tezy odnośnie do kondycji, zadań, celów i przyszłości Unii Europejskiej. Z jednej strony przeważa opinia, że UE już wytworzyła charakterystyczny system więzi wewnętrznych, rozbudowała własne struktury i oryginalne procedury rządzenia, a jej główne organy odzwierciedlają specyficzny system władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej o ograniczonych możliwościach przymusu. Zgodnie z ich przekonaniem Unia wyznacza najkorzystniejszy kierunek rozwoju dla całej Europy. Z drugiej strony pojawiają się jednak opinie, że UE od lat dryfuje, i to w nieznanym kierunku, co stanowi dla niej poważne zagrożenie. Wymaga ona dalszego doskonalenia struktur wspólnotowych i wprowadzenia nowych zasad współpracy, a także szerszego kształtowania świadomości europejskiej i globalnej wśród państw członkowskich, ich obywateli i elit politycznych.

W lutym 2022 roku obchodziliśmy trzydziestą rocznicę podpisania traktatu z Maastricht i jest to dobra okazja, aby zastanowić się tak nad jego znaczeniem dla integracji Europy, jak i nad samą Unią Europejską, jej zaletami i wadami systemowymi, niezbędnymi reformami, celami i zadaniami, tak aby mogła ona skutecznie funkcjonować w obecnym i przyszłym świecie, wśród wielu zagrożeń i nowych wyzwań. Taki też jest cel niniejszej publikacji, do udziału w której zaproszeni zostali przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych, zwłaszcza historycy, politolodzy, prawnicy oraz badacze współczesnych stosunków międzynarodowych. Autorzy dotyczą problematyki genezy traktatu z Maastricht, jego celów, zadań i znaczenia dla integracji Europy, lecz również kwestii skutków tego traktatu dla postkomunistycznej Europy Środkowo-Wschodniej (ze szczególnym

uwzględnieniem Polski), kondycji UE po trzydziestu latach od podpisania traktatu, widzianej z perspektyw sukcesów i porażek, a także stosunku Unii Europejskiej do konfliktów międzynarodowych, takich jak na przykład wojna Rosji z Ukrainą, czy stosunków z aktorem kluczowym na arenie międzynarodowej, czyli Chińską Republiką Ludową, oraz sytuacji UE po wyborach parlamentarnych we Francji.

Pełnowymiarowa wojna Rosji z Ukrainą, rozpoczęta w lutym 2022 roku, zmieniała dotychczasowy układ sił w Europie Środkowej i Wschodniej oraz spowodowała kryzys gospodarczy, humanitarny i migracyjny. Kilka milionów Ukraińców musiało opuścić swoje domy i przenieść się w inne rejony Ukrainy, a znaczna ich część (szczególnie kobiety, dzieci i osoby starsze) wyjechała za granicę w poszukiwaniu bezpieczniejszych warunków życia. Sytuacja ta spowodowała, że mamy do czynienia z największym kryzysem migracyjnym od czasów II wojny światowej. Niemal każde państwo członkowskie pomaga Ukraińcom uciekającym przed wojną. Ukraina otrzymuje też znaczącą pomoc finansową i militarną od państw członkowskich NATO i UE. W związku z tym Unia Europejska zmienia się w aktywnego aktora międzynarodowego, pośrednio angażującego się w konflikt Rosji z Ukrainą w celu pomocy napadniętej Ukrainie.

Ukazanie się niniejszej publikacji jest możliwe dzięki współpracy naukowej Instytutu Europy Środkowej w Lublinie oraz Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Także autorom z różnych ośrodków akademickich w Polsce składamy podziękowania za wkład i zaangażowanie w przygotowanie artykułów do książki, którą mamy przyjemność przedłożyć czytelnikom.

Lublin–Warszawa, wrzesień 2022 roku





Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

The European Union 30 Years After the Maastricht Treaty: Introduction

The Maastricht Treaty, officially known as the Treaty on European Union (TEU), is an international agreement of indefinite duration which was initialled on 11 December 1991 and signed on 7 February 1992, and which, once ratified, came into effect on 1 November 1993. The treaty constituted a milestone on the road to European integration, which began after the Second World War. The Maastricht Treaty brought the European Union (EU) into being, defining it as “a new stage in the process of creating an ever-closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen” (art. A TEU). The purpose of the EU is to shape relations between member states and between their nations in a consistent way which manifests solidarity.

The Maastricht Treaty defined the principles regulating relations between the European Union and the member states, introducing the principle of respect for national identity, and also raising the principle of loyal cooperation to the EU level. What is more, it set the EU five fundamental goals, which are still relevant to this day. These were: firstly, ensuring sustainable and lasting economic and social progress, in particular by creating a space without internal borders, strengthening economic and social cohesion and establishing an economic and monetary union (EMU); secondly, confirming its identity on the internation-

al stage, particularly by realising common foreign and security policies, which aimed to include the defining of a joint defence policy; thirdly, developing close collaboration in the field of justice and internal affairs; fourthly, protection of the rights and interests of the citizens of member states by establishing EU citizenship; fifthly, full maintenance and further development of the *acquis communautaire* (cumulative body of laws) to ensure the efficient functioning of the Community's mechanisms and institutions (art. B TEU).

Scholars and politicians are divided as to the condition, tasks, aims and future of the European Union. For some, the dominant opinion is that the EU has already created a characteristic system of internal bonds, extended its own structures and original procedures for governing, and that its main bodies reflect a specific system of legislative, executive and judicial authority with limited opportunities for coercion. It is their belief that the EU sets the most beneficial direction of development for the whole of Europe. On the other hand, it is said that the EU has been drifting for years, with the direction unknown, which constitutes a severe threat for it. It also requires further improvement of the community structures and introduction of new principles for collaboration, as well as wider shaping of a European and global awareness among the member states, their citizens and political elites.

In February 2022, we celebrated the 30th anniversary of the signing of the Maastricht Treaty, and this is a good opportunity to reflect on its significance for European integration, as well as on the European Union, its systemic benefits and faults, goals and tasks, so that it can function effectively in the current and future world, among many threats and new challenges. This is also the aim of the present publication, which representatives of various disciplines were invited to participate in, particularly historians, political scientists, lawyers and scholars of contemporary international relations. The authors deal with questions of the genesis of the Maastricht Treaty, its goals, purposes and importance for the integration of Europe; the consequences of this Treaty for post-communist Central Eastern Europe (with

particular attention to Poland); the condition of the EU 30 years after the signing of the Treaty, viewed through its successes and failures; and also the EU's attitude to international conflicts such as Russia's war against Ukraine or relations with a key actor on the world stage, namely the People's Republic of China, and the situation of the EU after the parliamentary elections in France.

Russia's full-scale war with Ukraine, started in February 2022, has altered the previous balance of power in Central and Eastern Europe, and caused an economic, humanitarian and migration crisis. Several million Ukrainians have had to leave their homes and move to other regions of Ukraine, and a significant number of them (mainly women, children and the elderly) have left the country in search of safer conditions to live in. This situation has led to us facing the largest migration crisis since the Second World War. Almost every member state is helping Ukrainians fleeing the war. Ukraine is also receiving significant military and financial assistance from NATO and EU member states. Because of this, the European Union is transforming into an active international actor, involved indirectly in Russia's conflict with Ukraine in order to help Ukraine after it was invaded.

The present publication has been made possible thanks to the scholarly collaboration of the Institute of Central Europe in Lublin and the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences. We also extend our thanks to the authors from various academic centres in Poland for their contributions and involvement in preparing articles for the book which we have the pleasure of presenting to our readers.

Lublin–Warsaw, September 2022



Józef M. Fiszer*

Geneza traktatu z Maastricht: determinanty międzynarodowe i jego znaczenie dla bezpieczeństwa Europy po zakończeniu zimnej wojny

The Origin of the Maastricht Treaty: International Determinants and Its Importance for Europe's Safety After the End of the Cold War

Abstract: The Maastricht Treaty was signed thirty years ago on February 7, 1992, and after ratification, it entered into force on November 1, 1993. It was a milestone in the integration of Europe that began after the Second World War. On its basis, the European Union (EU) was established.

Its origins and decisions were undoubtedly influenced by such events and processes of that time as the "Autumn of the People" in 1989, thanks to which there was the fall of communism in the countries of Central and Eastern Europe, the unification of Germany on October 3, 1990, the collapse of the Soviet Union in December 1991 and the end of the Cold War in the world.

This study aims to analyze the reasons for the genesis of the Maastricht Treaty and to show its significance for the security of Europe after the collapse of the Yalta-Potsdam order and the end of the Cold War in the world. The main thesis of the study is the statement that without the collapse of communism in the countries of Central and Eastern Europe and the end of the Cold War, the Maastricht Treaty and the establishment of the European Union would not have been signed.

Keywords: Maastricht Treaty, European Union, genesis, cold war, security, Europe, Europe's perspectives

* Prof. dr hab. Józef M. Fiszer, kierownik Zakładu Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, ORCID: 0000-0003-2461-4341, e-mail: fiszer@isppan.waw.pl.

Wprowadzenie

Traktat z Maastricht (oficjalna nazwa to Traktat o Unii Europejskiej, TUE) to bezterminowa umowa międzynarodowa, która została parafowana 11 grudnia 1991 r. i podpisana 7 lutego 1992 r., a po ratyfikacji weszła w życie 1 listopada 1993 r.¹ Stanowiła krok milowy na drodze integracji Europy, rozpoczętej po drugiej wojnie światowej. Traktat z Maastricht powołał do życia Unię Europejską, definiując ją jako „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi” (art. A. TUE). Zadaniem Unii było kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami. Traktat z Maastricht został wynegocjowany i podpisany w trudnym i jednocześnie przełomowym momencie dla stosunków międzynarodowych Europy i świata. Na jego genezę i postanowienia bezsprzecznie wpłynęły takie ówczesne wydarzenia i procesy jak: jesień ludów z 1989 r., dzięki której doszło do upadku komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, zjednoczenie Niemiec 3 października 1990 r., rozpad Związku Radzieckiego w grudniu 1991 r. i zakończenie zimnej wojny na świecie. Przyczyniły się one do upadku ładu jałtańsko-poczdamskiego i miały daleko idący wpływ na uruchomienie procesu budowy w Europie i na świecie nowego, tzw. postzimnowojennego (postkomunistycznego) oraz demokratycznego i pokojowego porządku międzynarodowego².

Traktat z Maastricht określił zasady regulujące stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi, wprowadzając zasadę poszanowania tożsamości narodowej, a także podnosząc na szczebel unijny zasadę lojalnej współpracy. Co więcej, wyzna-

¹ Tekst tego traktatu patrz: *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin 1994; Z.M. Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie*, Białystok 1993, s. 189-269.

² Szerzej na ten temat patrz: J.M. Fiszer, *Transformacja ustrojowa w Polsce po 1989 roku oraz jej sukcesy i porażki*, [w:] J. Wojnicki, J. Miecznikowska, Ł. Zamęcki (red.), *Polska i Europa w perspektywie politologicznej*, t. 2, Warszawa 2020, s. 73-98; idem, *Przełamanie wewnętrzne i międzynarodowe upadku Związku Radzieckiego w 1991 roku oraz jego konsekwencje geopolityczne dla polityki zagranicznej Polski*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 19(2021), z. 2, s. 19-41.

czył UE pięć podstawowych celów do realizacji, które po dzień dzisiejszy nie straciły na aktualności. Były to po pierwsze: zapewnienie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie ekonomicznej i społecznej spójności oraz ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW); po drugie: potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej; po trzecie: rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; po czwarte: ochrona praw i interesów obywateli państw członkowskich przez ustanowienie obywatelstwa Unii; po piąte: pełne zachowanie i dalszy rozwój dorobku prawnego (*acquis communautaire*) dla zapewnienia skuteczności funkcjonowania mechanizmów i instytucji Wspólnoty (art. B. TUE)³.

Artykuł 109 traktatu z Maastricht określił też niezbędne kryteria konwergencji (spójności) systemowej, czyli warunki, jaki muszą spełniać kandydaci do unii walutowej, które – w kontekście starań Ukrainy o akcesję do UE – warto dziś przypomnieć. Są to: stopa inflacji nieprzekraczająca więcej niż 1,5 punktu procentowego średniej inflacji w trzech krajach UE, w których jest ona najniższa; długoterminowa stopa procentowa nieprzekraczająca więcej niż o 2 punkty procentowe średniej odpowiednich stóp występujących w trzech krajach UE o najniższej inflacji; udział deficytu budżetowego w PKB nie większy niż 60%. W ten sposób przygotowany został grunt do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej i wprowadzenia wspólnej waluty Unii Europejskiej – euro, co nastąpiło 1 stycznia 1999 r.⁴

Na mocy traktatu z Maastricht państwa członkowskie powierzyły ówczesnej Unii Europejskiej kompetencje, których za-

³ J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010*, Kraków 2012, s. 209-212; J.M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Toruń 2002, s. 31-42.

⁴ K. Żukrowska, *Skutki unii walutowej dla procesów integracji*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1997, nr 3, s. 84-87; M. Günther, *Wchodzenie w erę euro*, „Deutschland”, 1998, nr 4, s. 3-7.

kres był poszerzany na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych: traktatu z Amsterdamu (1999), traktatu z Nicei (2003) i traktatu z Lizbony (2009), ale w praktyce doprowadziło to do napięć, które unaoczniał wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r., zwany wyrokiem w sprawie traktatu z Maastricht, powszechnie przywoływanym później w orzecznictwie i doktrynie pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej⁵.

Wśród badaczy i polityków dominują sprzeczne oceny odnośnie kondycji, zadań, celów i przyszłości Unii. Z jednej strony przeważa opinia, że UE już wytworzyła specyficzny system więzi wewnętrznych, rozbudowała własne struktury i oryginalne procedury rządzenia, a jej główne organy odzwierciedlają specyficzny system władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej o ograniczonych możliwościach przymusu. Ich zdaniem Unia wyznacza najkorzystniejszy kierunek dla rozwoju całej Europy. Z drugiej strony pojawiają się opinie, że UE od lat dryfuje, i to w nieznanym kierunku, co stanowi dla niej poważne zagrożenie, że wymaga ona dalszego doskonalenia struktur wspólnotowych i nowych zasad współpracy oraz szerszego kształtowania świadomości europejskiej i globalnej wśród państw członkowskich, ich obywateli i elit politycznych. Te pesymistyczne oceny pogłębił brexit, czyli wyjście Wielkiej Brytanii ze struktur UE, co ostatecznie nastąpiło 31 stycznia 2020 r. Brexit poważnie osłabił potencjał Unii, a tym samym bezpieczeństwo Europy⁶.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przesłanek genezy traktatu z Maastricht oraz ukazanie jego znaczenia dla bezpieczeństwa Europy po rozpadzie ładu jałtańsko-poczdamskiego i zakończeniu zimnej wojny na świecie. Tezą główną tego opracowania jest natomiast konstatacja, że bez upadku komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i zakończenia zimnej wojny nie doszłoby do podpisania traktatu z Maastricht

⁵ J.J. Węc, op. cit., s. 210; T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

⁶ J.M. Fiszer, *Unia Europejska po brexicie*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 35-71.

i utworzenia Unii Europejskiej. Ponadto stwierdzono, że traktat z Maastricht, powołując do życia UE, która stała się ważnym filarem systemu transatlantyckiego, przyczynił się do umocnienia bezpieczeństwa Europy po zakończeniu zimnej wojny.

Przesłanki międzynarodowe genezy traktatu z Maastricht

Z początkiem lat sześćdziesiątych w stosunkach międzynarodowych rozpoczął się nowy etap budowania jedności europejskiej. W dniach 10-11 lutego 1961 r. w Paryżu odbyła się konferencja szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych, w czasie której omawiano kwestię utworzenia europejskiej unii politycznej. W celu opracowania tego projektu powołano specjalną Komisję, na czele której stanął francuski ambasador Christian Fouchet. Efektem prac Komisji był projekt utworzenia Unii Politycznej Państw Europejskich, który oficjalnie został ogłoszony 2 listopada 1961 r.⁷ „Plan Foucheta” zawierał szczegółowe wytyczne dotyczące spraw polityki zagranicznej, ale również kwestii związanych z zacieśnianiem współpracy na płaszczyźnie naukowej i kulturalnej. Projekt ten jednak nie uzyskał aprobaty państw członkowskich Wspólnoty, które zarzucały mu zbyt duże odstępstwa od tworzenia ponadnarodowej unii politycznej. „Plan Foucheta” zakładał bowiem utworzenie Europejskiej Komisji Politycznej, której skład podlegałby bezpośrednio narodowym ministerstwom. Plan utworzenia europejskiej unii politycznej, po dymisji Foucheta w marcu 1962 r., podtrzymał nowy przewodniczący Komisji Attilio Cattani. Niestety, również jego propozycje zostały odrzucone przez państwa „szóstki”, co doprowadziło w 1962 r. do zaniechania rozmów w sprawie utworzenia unii politycznej⁸.

W tym samym czasie, po długich rokovaniach, w grudniu 1962 r. zostały podpisane brytyjsko-amerykańskie układy zakładające ścisłą współpracę obu państw w zakresie broni atomowej

⁷ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 1999, s. 283.

⁸ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, s. 186-188.

i na rzecz bezpieczeństwa wspólnoty atlantyckiej, mające duże znaczenie dla bezpieczeństwa Europy. W odpowiedzi na zbliżenie USA i Wielkiej Brytanii 22 stycznia 1963 r. Francja podpisała z RFN traktat elizejski, który zakładał pojednanie obu państw, koordynację polityki zagranicznej i militarnej oraz współpracę na rzecz integracji Europy⁹.

Podjęcie kolejnych działań na rzecz utworzenie europejskiej unii politycznej zostało zahamowane na początku 1965 r. w związku z kryzysem instytucjonalnym w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Jego przyczyn należy doszukiwać się w sprzecznych interesach państw Wspólnoty oraz w postulatach Komisji i Parlamentu Europejskiego, które domagały się zwiększenia zakresu swoich kompetencji. Zgodnie z założeniami traktatu rzymskiego od 1 stycznia 1966 r. szereg decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów miało być przyjmowanych większością kwalifikowaną, a nie jak do tej pory jednomyślnie. Oznaczało to możliwość podejmowania wielu decyzji większością dwóch trzecich głosów bez możliwości zastosowania prawa weta przez przegłosowane państwo¹⁰. Takie rozwiązanie było nieakceptowalne dla Francji, która obawiała się możliwości przegłosowania w istotnych z jej punktu widzenia decyzjach. Decyzja prezydenta Charlesa de Gaulle'a o wycofaniu Francji z udziału w pracach Rady Ministrów wywołała kryzys, który zakończył się 30 stycznia 1966 r. podpisaniem tzw. protokołu luksemburskiego, który stwierdzał, że „w przypadku gdy Traktat przewiduje głosowanie większością kwalifikowaną, każde z państw może sprzeciwić się podjęciu decyzji, wskazując na żywotne interesy narodowe”¹¹. Bez wątpienia „kompromis luksemburski” należy zaliczyć do sukcesu Francji. Zmiana postanowień traktatu rzymskiego nie podważała idei integracji europejskiej, jednak w pewien sposób

⁹ S. Parzymies, *Od pojednania do wspólnego bezpieczeństwa. Wojskowe aspekty stosunków Paryż-Bonn*, Warszawa 1990, s. 42.

¹⁰ A. Noble, *Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu do Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2001, s. 45.

¹¹ W. Góralski, *Wspólnoty europejskie*, [w:] W. Góralski (red.), *Unia Europejska. Geneza – System – Prawo*, Warszawa 2007, s. 149-182.

przesunęła akcent ponadnarodowy na pozostawienie państwom członkowskim znacznej części suwerenności narodowej. Protokół luksemburski stanowił, że wprowadzanie jakichkolwiek zmian nie dojdzie do skutku bez ich pełnego poparcia ze strony najsilniejszego państwa Wspólnoty, czyli Francji.

W ostatnim etapie realizacji traktatu rzymskiego, który rozpoczął się 1 stycznia 1966 r., miały zostać wprowadzone zmiany dotyczące organów trzech Wspólnot. W początkowej fazie funkcjonowania miały one podobne organy posiadające jednak różne kompetencje, wynikające ze zróżnicowania ich celów i działalności. Za najbardziej wpływową organizację była uważana Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), utożsamiana z motorem integracji europejskiej. To właśnie EWG podjęła się realizacji trzech wspólnych polityk: rolnej, która została wypracowana w latach 1962-1968, przyjętej w 1970 r. polityki handlowej oraz wprowadzonej w 1968 r. unii celnej¹². Próba połączenia organów Wspólnoty wywołała spory pomiędzy państwami członkowskimi, które obawiały się nadania organom ponadnarodowego charakteru. Państwom Wspólnoty udało się wypracować wspólne stanowisko, które doprowadziło do podpisania 8 kwietnia 1965 r. tzw. traktatu fuzyjnego, który wszedł w życie 1 lipca 1967 r. Na jego mocy główne organy decyzyjne Wspólnot (Rada Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Rada Euratomu) zostały połączone we wspólną Radę. Tworzyli ją przedstawiciele rządów posiadający liczbę głosów odpowiadającą potencjałowi demograficznemu danego państwa. Oficjalnie przedstawicielami rządów zostali ustanowieni ministrowie spraw zagranicznych, jednak w praktyce skład Rady był zmienny i był uzależniony od tematyki omawianych problemów. Traktat fuzyjny połączył również organy wykonawcze: Wysoką Władzę w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Komisję w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej oraz Komisję w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej w jedną, wspólną Komisję Wspólnot Europejskich. Komisja ta składała się

¹² K. Łastawski, op. cit., s. 196.

z dziewięciu członków, z czego każde państwo musiało wyznaczyć jednego przedstawiciela, z wyjątkiem największych państw członkowskich, które mogły wyznaczyć dwóch komisarzy. Połączenie organów miało niewątpliwie ogromne znaczenie dla skuteczności prowadzonych działań przez Wspólnoty Europejskie¹³.

Wewnętrzny rozwój integracji i stopniowe zacieśnianie współpracy między państwami „szóstki” nie zamykało drogi do nawiązywania kooperacji z kolejnymi europejskimi państwami. Artykuł 237 Traktatu o EWG zakładał, że do Wspólnoty może przystąpić każde państwo europejskie, które złoży stosowny wniosek do Rady. Decyzja o przyjęciu podejmowana była jednomyślnie, po uprzedniej konsultacji z Komisją. Pierwsze wnioski potencjalnych kandydatów wpłynęły do Wspólnoty w 1961 r. 9 sierpnia oficjalny wniosek o przystąpienie do EWG złożyła Wielka Brytania. Jednocześnie z podobnymi wnioskami w tym samym roku wystąpiły Irlandia (31 lipca), Dania (10 sierpnia) i Norwegia (2 maja)¹⁴. Na decyzję o przyjęcie Wielkiej Brytanii w struktury Wspólnoty duży wpływ miało nieufne stanowisko Francji co do szczerości i intencji Londynu. Cień na toczące się negocjacje rzuciło spotkanie premiera Macmillana z prezydentem Charles’em de Gaulle’em w 1958 r., podczas którego brytyjski premier porównał utworzenie EWG do blokady kontynentalnej, która miała miejsce w Europie w czasie rządów Napoleona Bonapartego we Francji. Ostatecznie wniosek o przystąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnoty został odrzucony 29 stycznia 1963 r. Wpłynęło to na decyzję pozostałych państw, które zaniechały wysiłków na rzecz włączenia w struktury EWG. Zmiana władzy w 1964 r. na Wyspach Brytyjskich doprowadziła do kolejnej próby akcesji. Wniosek o przyjęcie do EWG został ponownie złożony przez Wielką Brytanię 10 maja 1967 r. W tym samym roku wnioski złożyły także Irlandia, Dania, Norwegia oraz Szwecja¹⁵. Również ta próba zakończyła się sprzeciwem prezydenta de Gaulle’a, który 27 października 1967 r. ogłosił publiczne weto.

¹³ Ibidem, s. 196-198.

¹⁴ K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 81.

¹⁵ Ibidem, s. 98.

Odmienne było stanowisko Parlamentu Europejskiego, który w pełni poparł starania akcesyjne wszystkich państw. Negatywne stanowisko Francji po raz kolejny powstrzymało rozszerzenie Wspólnot Europejskich¹⁶.

Spotkanie szefów dyplomacji i rządów państw członkowskich, które odbyło się w dniach 1-2 grudnia 1969 r. w Hadze, otworzyło nowy etap integracji europejskiej. Spotkanie to dało początek regularnym szczytom, na których szefowie rządów podejmowali najważniejsze decyzje dotyczące Wspólnoty Europejskiej (WE). Celem szczytu haskiego było ustalenie dalszego kierunku integracji z włączeniem w ten proces tworzenia unii ekonomicznej i walutowej oraz rozszerzenie Wspólnoty i rozpoczęcie rozmów negocjacyjnych z Danią, Irlandią, Norwegią i Wielką Brytanią. Efektem spotkania było powołanie wiosną 1970 r. grona ekspertów pod przewodnictwem Pierre'a Wernera, którego zadaniem było opracowanie projektu utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Opracowany projekt składał się z trzech etapów i zakładał osiągnięcie zamierzonego celu do 1980 r. Nie został on jednak osiągnięty, na co wpływ miały załamanie się systemu walutowego z Bretton Woods oraz kryzys gospodarczy z 1973 r., spowodowany wzrostem cen ropy. Kolejną inicjatywą było powołanie komitetu składającego się z dyrektorów departamentów ministerstw spraw zagranicznych państw Wspólnoty z Belgiem Étienne Davignonem na czele, którego celem było przygotowanie projektu wspólnej koordynacji polityki zagranicznej. Raport Davigniona zawierał ogólne wytyczne dotyczące europejskiej współpracy politycznej wraz z zakresem współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej¹⁷. Został on przyjęty 27 października 1970 r. i stał się fundamentem Europejskiej Współpracy Politycznej. Zgodnie z założeniami szczytu haskiego wreszcie udało się rozpocząć procedurę rozszerzania Wspólnoty o kolejne państwa. W czerwcu 1970 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z Danią, Irlandią, Norwegią i Wielką Brytanią, które zakończyły się pod-

¹⁶ K. Łastawski, op. cit., s. 199.

¹⁷ K. Popowicz, op. cit., s. 115.

pisaniem traktatu akcesyjnego 22 stycznia 1972 r. W przeprowadzonym w krajach kandydujących referendum dotyczącym uczestnictwa w strukturach WE tylko norweskie społeczeństwo wyraziło swój sprzeciw (53,49% głosów przeciwnych)¹⁸. Dla pozostałych państw (Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii) procedura ratyfikacyjna zakończyła się pomyślnie 1 stycznia 1973 r. wraz z wejściem w życie traktatu akcesyjnego.

Konferencja premierów i rządów EWG, która odbyła się 9-10 grudnia 1974 r., rozpoczęła kolejny etap rozwoju integracji europejskiej. Powstała wówczas koncepcja przygotowania raportu, który będzie zawierał szczegółowe wytyczne dotyczące przyszłego kształtu Unii Europejskiej. Koordynacja projektu została powierzona belgijskiemu premierowi Leo Tindemansowi, który – po rocznych konsultacjach – 22 grudnia 1975 r. przedstawił finalny dokument pod nazwą „Unia Europejska”. Głównymi założeniami raportu Tindemansa było wprowadzenie wspólnej polityki gospodarczej, rolnej, przemysłowej, walutowej, energetycznej i badawczej. Do kolejnych postanowień należy zaliczyć wspólne prowadzenie polityki zagranicznej, wspólne działania obronne, rozwój wspólnej polityki socjalnej oraz uwzględnienie polepszenia ochrony praw człowieka. Dokument ten odegrał ważną rolę w genezie Unii Europejskiej, ponieważ ukazał ułomności wcześniejszych działań integracyjnych w Europie, a jednocześnie zawierał wizję UE jako organizacji łączącej państwa członkowskie na płaszczyźnie politycznej. Zarówno Parlament Europejski, jak i Komisja w 1976 r. wyraziły akceptację dla realizacji założeń zawartych w raporcie Tindemansa. W celu sprawdzenia możliwości dostosowania mechanizmów WE do potrzeb przyszłej Unii Europejskiej Rada Europejska powołała specjalny zespół „trzech mędrców”. Sporządzony przez nich raport precyzował cele i zadania Unii Europejskiej. Był podobny do założeń postulowanych w propozycjach Leo Tindemansa.

Proces integracyjny był procesem powolnym, ale stale postępującym zarówno w sferze funkcjonowania Wspólnoty, jak

¹⁸ K. Łastawski, op. cit., s. 218.

i rozszerzania jej o kolejne państwa. 1 stycznia 1981 r. dziesiątym państwem członkowskim Wspólnoty stała się Grecja, następnie 1 stycznia 1986 r. przystąpiły do niej Hiszpania i Portugalia. Początek lat 80. uświadomił ówczesnym politykom, że proces integracji Europy wymaga głębokich reform, w dużej mierze opartych na raporcie Tindemansa. Jedną z kluczowych inicjatyw w tym zakresie było wystąpienie ministra spraw zagranicznych RFN Hansa Dietricha Genschera z 6 stycznia 1981 r., podczas którego wysunął propozycję przekształcenia Wspólnot w Unię Europejską. Projekt ten został poparty przez szefa włoskiej dyplomacji Emilio Colombo i stał się podstawą projektu „Aktu Europejskiego”¹⁹. Dokument zakładał rewizję traktatów założycielskich, zwiększenie uprawnień Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, nawiązywanie ściślejszej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i na płaszczyźnie kulturalnej. Zakładał on również ograniczenie stosowania kompromisu luksemburskiego tylko do „żywotnych interesów” państw członkowskich. W marcu 1981 r. na podstawie inicjatywy Genschera i Colombo Rada Europejska przyjęła Uroczystą deklarację o Unii Europejskiej, a projekt budowy unii politycznej został powierzony powołanemu przez Parlament Komitetowi ds. Instytucjonalnych. Kolejne kroki na drodze do zawarcia traktatu z Maastricht i utworzenia Unii Europejskiej zostały podjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 28-29 czerwca 1985 r. w Mediolanie. Została wówczas zaprezentowana Biała Księga, podsumowująca działania na rzecz utworzenia jednolitego rynku do końca 1992 r. Następnie 9 września 1985 r. odbyła się Konferencja Międzyrządowa, na której dwanaście państw europejskich przyjęło projekt Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). W Konferencji uczestniczyła Hiszpania, która Traktat Akcesyjny podpisała 12 czerwca 1985 r., a oficjalnym członkiem Wspólnoty stała się 1 stycznia 1986 r. Brała w niej udział również Portugalia, która wniosek o członkostwo złożyła w tym samym roku co Hiszpa-

¹⁹ W. Góralski, op. cit., s. 80.

nia (1977 r.) i do Wspólnoty przystąpiła 1 stycznia 1986 r.²⁰ Tekst JAE został podpisany w dwóch turach: 17 lutego 1986 r. (dziewięć państw) oraz 28 lutego 1986 r. (Włochy, Grecja, Dania)²¹, a wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

Po upadku komunistycznych rządów w Europie Środkowej i Wschodniej, wraz z zakończeniem zimnej wojny, doszło do zwołania dwóch konferencji międzyrządowych w 1990 r. Pierwsza z nich dotyczyła Unii Gospodarczej i Walutowej, natomiast druga poświęcona była Unii Politycznej. Obie konferencje przyspieszyły prace nad Traktatem o Unii Europejskiej, który – jak już wspominałem – wstępnie został przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej w Maastricht w dniach 9-10 grudnia 1991 r.²² Rokowania nad traktatem w sprawie Unii Europejskiej nabrały tempa po upadku komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej oraz zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 r. i wyborach do Bundestagu 2 grudnia 1990 r., w wyniku których na stanowisku kanclerza RFN na cztery kolejne lata pozostał Helmut Kohl²³.

Niemcy i Francja opowiadały się za wspólną polityką zewnętrzną i bezpieczeństwa, która w przyszłości miała doprowadzić do powstania wspólnoty obronnej, ściśle współpracującej z NATO, oraz za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym organizacji. Popierały budowę federalnej unii ze wspólną walutą. Ostatecznie 7 lutego 1992 r. został podpisany Traktat o Unii Europejskiej (TUE), nazywany potocznie traktatem z Maastricht, którego sygnatariuszami były: Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, RFN, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy²⁴. Wszedł on w życie 1 listopada 1993 r. i składał się z siedmiu tytułów, trzynastu trzech deklaracji i siedemnastu protokołów. Powołał on

²⁰ K. Łastawski, op. cit., s. 238-240.

²¹ W. Góralski, op. cit., s. 82.

²² M. Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 77.

²³ B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2019, s. 36.

²⁴ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, t. 3, Warszawa 2007, s. 295.

do życia Unię Europejską, która stanowiła przełom w procesie integracji Europy i na drodze do zapewnienia jej bezpieczeństwa.

Unia Europejska i jej rola w procesach integracyjnych Europy po zakończeniu zimnej wojny

Najważniejsze cele, jakie Unia Europejska postawiła przed państwami członkowskimi, zostały sformułowane w artykule 2 traktatu z Maastricht. Należały do nich: dbanie o postęp gospodarczy i społeczny, eliminowanie bezrobocia, wzmacnianie współpracy między członkami UE w zakresie gospodarczym i społecznym. Ostatecznym celem wspólnych starań miało być ustanowienie unii gospodarczej i pieniężnej ze wspólną walutą. Artykuł 2 nakładał na członków Wspólnoty dążenie do urzeczywistnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która w przypadku zagrożenia powinna stanowić podstawy do wspólnej obrony. Traktat kładł nacisk na wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli Wspólnoty, którzy od tej pory stali się obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii Europejskiej nabyli wszyscy mieszkańcy państw członkowskich posiadający ich obywatelstwo. Na mocy Traktatu mieli zagwarantowaną swobodę poruszania się w ramach całego obszaru Wspólnoty. Jedną z ważniejszych jego części były postanowienia dotyczące Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) i tzw. kryteria konwergencji, które otwierały drzwi państwom członkowskim do unii walutowej²⁵.

Unia Europejska utworzona na mocy traktatu z Maastricht posiadała dość złożoną strukturę, na którą składały się trzy „części” nazwane filarami. Pierwszy filar tworzyły Wspólnoty Europejskie, drugi – wspólna polityka zagraniczna i sprawy bezpieczeństwa, natomiast trzeci – współpraca w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych²⁶. W ramach pierwszego filaru zostało wprowadzone wyżej wspomniane obywatelstwo

²⁵ B. Koszel, op. cit., s. 38; P.J. Borkowski, *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2013, s. 269-297.

²⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 31.



europejskie. Nie zostały nim objęte osoby spoza Wspólnoty zamieszkujące terytorium Unii. Gwarantem przestrzegania praw człowieka stał się powołany Rzecznik Praw Obywatelskich, do którego skargi na instytucje wspólnotowe mogą być składane przez osoby fizyczne i instytucje. Traktat zobowiązywał wszystkie państwa członkowskie do nawiązywania ściślejszej współpracy z zakresu ochrony zdrowia i ochrony środowiska oraz rozbudowy sieci transeuropejskich w transporcie, komunikacji oraz energetyce. Wszystkie cele zawarte w TUE na drodze do realizacji musiały uwzględniać zasadę pomocniczości (subsydiarności), zapisaną w artykule 5 traktatu²⁷.

Wzajemna współpraca w ramach drugiego filaru miała na celu wzmacnianie bezpieczeństwa w obszarze Wspólnoty poprzez systematyczne rozwijanie współpracy w tym zakresie między państwami członkowskimi. Sygnatariusze traktatu zobowiązali się również do rozwijania wspólnych wartości i dbania o interesy, zwłaszcza bezpieczeństwo każdego uczestnika Unii Europejskiej. W tej kwestii istotne również było przestrzeganie praw człowieka i umacnianie demokratycznych procedur²⁸.

Trzeba tutaj wspomnieć, że państwem, które po II wojnie światowej najwcześniej zaczęło mówić o potrzebie utworzenia wśród państw Europy Zachodniej autonomicznej struktury współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, była Francja, która obawiała się nowego zagrożenia ze strony Niemiec. Już w marcu 1947 r. zawarła ona z Wielką Brytanią traktat przymierza z Dunkierki, a w marcu 1948 r. doprowadziła do podpisania tzw. traktatu brukselskiego, tzn. Traktatu o Współpracy Gospodarczej, Społecznej i Kulturalnej oraz Obronie Zbiorowej, do którego obok Francji i Wielkiej Brytanii przystąpiły też kraje Beneluksu. Na podstawie tego traktatu powstała Unia Zachodnia – pierwsza organizacja zbio-

²⁷ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Unia Europejska. Wspólnota Europejska. Zbiór dokumentów*, Zakamycze 2005.

²⁸ J. Starzyk-Sulejewska, *Francja i Niemcy wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Studia Politica Germanica”, 2012, nr 1, s. 197-229. Patrz także: S. Parzymies, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w ramach EWG*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1992, nr 1-2, s. 51-57; A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005.

rowej samoobrony państw Europy Zachodniej. Dążenia Francji do ściślejszej integracji państw Europy Zachodniej w latach 50. XX w. wiązały się z próbą rozciągnięcia kontroli nad procesem remilitaryzacji powstałej w 1949 r. RFN, „co miało być powiązane zgodnie z interesem Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii z włączeniem RFN do zachodniego systemu obronnego funkcjonującego w ramach NATO i Unii Zachodniej”²⁹.

Po ponownym przejściu władzy w 1958 r. przez generała de Gaulle’a współpraca Francji i RFN w kwestii bezpieczeństwa europejskiego zaczęła przybierać bardziej materialny kształt. Jak już wspomniano, de Gaulle uważał, że pojednanie i współpraca Francji i Niemiec są niezbędnym elementem odbudowy Europy, a także warunkiem zapewnienia jej bezpieczeństwa i wzmocnienia roli Francji na arenie międzynarodowej. Postanowienia traktatu z Maastricht dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE odwoływały się właśnie do wcześniejszych propozycji zgłaszanych przez Francję i Niemcy. W kolejnych latach współpraca francusko-niemiecka, przy współudziale i poparciu pozostałych państw członkowskich Unii, wyznaczała „kolejne etapy działań na rzecz budowy założeń oraz realizacji początkowo Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a z czasem, tj. od wprowadzenia w życie traktatu lizbońskiego, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”³⁰.

Ostatni, trzeci filar był efektem ciężko wypracowanego kompromisu państw członkowskich, które uprawnienia w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości chciały pozostawić na szczeblu narodowym. Zgodnie z artykułem „K” traktatu do wspólnych działań i zainteresowań zostały zaliczone m.in.: walka z terroryzmem, polityka azylowa, walka z narkotykami, regulacja przekraczania zewnętrznych granic UE, walka z nielegalną imigracją i przestępczością zorganizowaną, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych³¹.

²⁹ J. Starzyk-Sulejewska, op. cit., s. 198.

³⁰ Ibidem, s. 212.

³¹ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, op. cit., s. 306.

Zawarcie traktatu z Maastricht i utworzenie Unii Europejskiej postawiło przed jej państwami członkowskimi wiele nowych wyzwań i zobowiązań, których efektem końcowym miał być jednolity (wspólny) rynek, pozbawiony wszelkich barier. Wspólne wysiłki przyniosły największe efekty w polityce regionalnej, rolnej, walutowej, przemysłowej i badawczo-rozwojowej, transportowej oraz w różnych sferach polityki społecznej³². Rozwój polityki regionalnej stanowił jeden z priorytetowych celów UE, wspierany przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Celem polityki regionalnej było wspieranie przedsiębiorczości poprzez tworzenie nowej infrastruktury, wzrost inwestycji produkcyjnych, a od 1994 r. rozwój współpracy transgranicznej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Od początku budowania fundamentów dla powojennej integracji europejskiej, kluczowe miejsce zajmowała też polityka rolna. W ramach Unii Europejskiej wspólna polityka rolna zachowała swój priorytet, o czym świadczy udział wydatków z budżetu Wspólnoty na ten sektor, który w latach 1990-1996 wynosił średnio 54% ogółu, a dziś przekracza 40%. Wysokie dotacje miały wpłynąć na podnoszenie konkurencyjności europejskich produktów rolnych na rynku światowym, a także zniwelować różnice w dochodach gospodarstw rolnych. Wprowadzenie wspólnej polityki walutowej było kolejnym elementem zacieśniającym współpracę między państwami członkowskimi. Dla osiągnięcia celu, jakim miała być unia gospodarcza i walutowa, traktat z Maastricht wprowadził kilka wskaźników konwergencji, które nie powinny być przekraczane w państwach członkowskich, o których już wcześniej pisano³³. Jednym z celów Unii Europejskiej było również wprowadzenie wspólnej waluty – euro, której nazwę przyjęto w 1995 r. podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej.

Wszystkim działaniom Unii Europejskiej przyświecał jeden główny cel: wzrost gospodarczy przekładający się na wzrost

³² K. Łastawski, op. cit., s. 300.

³³ Ibidem, s. 303.

zatrudnienia, podniesienie poziomu życia obywateli i konkurencyjności poszczególnych sektorów gospodarczych w całej Unii. W tym celu dużą wagę, a tym samym nakład finansowy, przykładano do badań naukowych i rozwoju technologicznego. Programy badawcze miały być skoncentrowane na rozwoju wysokich technologii, wykorzystywanych na potrzeby cywilne i wojskowe, które wymagały zarówno nakładów finansowych na same badania, ale również na kształcenie wysokokwalifikowanej kadry naukowej. Kolejnym istotnym czynnikiem wspierającym rozwój rynku wspólnotowego miała być wspólna polityka transportowa, usprawniająca przemieszczanie osób i towarów na terenie Unii Europejskiej. Wspólne działania na rzecz rozwoju infrastruktury ogólnoeuropejskiej miały znacznie obniżyć koszty transportu przy jednoczesnym zminimalizowaniu obciążenia dla środowiska naturalnego³⁴. Działania dotyczące ochrony środowiska nie odnosiły się wyłącznie do kwestii transportu i jego negatywnych skutków dla środowiska naturalnego. Traktat z Maastricht wprowadził wiele ograniczeń i norm, do których musiały dostosować się państwa członkowskie. Polityka w tym zakresie była ukierunkowana na poprawę stanu środowiska naturalnego, a tym samym na ochronę zdrowia i życia ludzkiego. W okresie stałego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego była to bardzo istotna kwestia, będąca podstawą zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia potrzeby przyszłych pokoleń.

Działania integracyjne zapoczątkowane po II wojnie światowej przez państwa Europy Zachodniej, w latach dziewięćdziesiątych – po zakończeniu zimnej wojny – doprowadziły Unię Europejską do pozycji najsilniejszej organizacji społeczno-politycznej i gospodarczej w Europie oraz wzmocniły jej bezpieczeństwo. Członkostwo we Wspólnocie stało się dla pozostałych państw europejskich szansą na rozwój i dało im możliwość umocnienia

³⁴ W. Weidenfeld, W. Wessles, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1999, s. 237.

pozycji w świecie, czego przykładem może być m.in. Polska³⁵. Do grona kolejnych państw, które ubiegały się o członkostwo w UE należały Austria, Szwecja, Finlandia oraz Norwegia. W przypadku Austrii, Szwecji i Finlandii negocjacje zakończyły się sukcesem i z dniem 1 stycznia 1995 r. państwa te stały się członkami Unii Europejskiej. Na brak pełnej integracji Norwegii ze Wspólnotą związek miało przeprowadzone w tym kraju referendum, w którym 52% obywateli opowiedziało się przeciwko włączeniu w struktury unijne³⁶.

Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej nie oznaczało zakończenia procesu integracji europejskiej. Wymagał on bowiem wprowadzania kolejnych rozwiązań, które muszą uwzględniać aktualnie osiągnięty poziom jedności, a zarazem powinny wyznaczać nowe cele i priorytety. Już 2 października 1997 r. został podpisany traktat amsterdamski, który wszedł w życie 1 czerwca 1999 r. Najważniejsze zmiany, jakie wprowadził, to m.in. włączenie do polityki UE współpracy w ramach porozumienia z Schengen, przesunięcie działań w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z filaru trzeciego do filaru pierwszego (Wspólnot Europejskich), rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną przez Parlament Europejski.

Kolejna rewizja traktatów założycielskich nastąpiła 26 lutego 2001 r., kiedy to państwa członkowskie podpisały Traktat z Nicei, który wszedł w życie 1 marca 2003 r. Stanowił on podłoże dla przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Ostatnim, ale równie ważnym traktatem był podpisany 13 grudnia 2007 r. traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Rozszerzenie UE wymagało m.in. wprowadzenia nowych regulacji w kwestiach określania mechanizmów podejmowania decyzji. Traktat lizboński miał na celu umocnienie demokracji europejskiej, zacieśnianie

³⁵ *Polska w Europie jutro. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*, praca zbiorowa pod redakcją Józefa Niżnika z udziałem Jana Barcza i Jana Truszczyńskiego, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2021.

³⁶ K. Łastawski, op. cit., s. 322.

nie współpracy w zakresie kontroli granic, współpracy sądowej i służb policji. Na uwagę zasługuje wprowadzenie tzw. inicjatywy obywatelskiej, która umożliwiła społeczeństwu Unii aktywne uczestnictwo w jej życiu³⁷.

Na mocy traktatu lizbońskiego sporo władzy w UE zyskał Parlament Europejski, który obecnie „decyduje o większości unijnego prawa. Część uzyskanych przezeń kompetencji do tej pory była zarezerwowana jedynie do Rady, np. polityka rolna, wizowa i azylowa. Do nich dochodzą sprawy, którymi do tej pory Unia się nie zajmowała, takie jak ochrona danych osobowych, energia, własność intelektualna. Parlament ma wpływ na obsadę stanowisk komisarza. I choć za wcześnie, by twierdzić, że Unia staje się demokracją parlamentarną, to przynależność do euro-parlamentu daje już nie tylko spore pieniądze, ale i władzę”³⁸.

Parlament Europejski *de facto* może dziś tworzyć i tworzy prawo na równi z Radą UE i Komisją Europejską. Posiada uprawnienia do blokowania unijnych umów handlowych (np. sprzecznych z prawami człowieka) i wpływa na podział unijnych pieniędzy, które na przykład są przeznaczane na wspólną politykę rolną. Mówiąc o systematycznie rosnących uprawnieniach PE, należy pamiętać, że nadają je państwa członkowskie. To one decydują o tym, co Parlamentowi wolno i w jaki sposób wykorzysta swoje kompetencje. Parlament Europejski nie jest natomiast uprawniony do decydowania o sobie samym i do przyznawania sobie władzy, gdyż o tym decydują państwa członkowskie Unii³⁹. Traktat z Lizbony wzmocnił kompetencje i rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym UE, a także rolę parlamentów narodowych. Traktat ten nadał PE nowe kompetencje w obszarze budżetu, stanowienia prawa w UE czy w procesie zawierania

³⁷ J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011; J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011; J.M. Fiszer, *Modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego. Szanse i zagrożenia*, „Politeja”, 2013, nr 26, s. 149-168.

³⁸ Patrz: M. Marczak, *I kto tu rządzi?*, „Newsweek Polska”, dodatek specjalny, grudzień 2009, s. 23.

³⁹ Patrz: J.A. Wojciechowski, *Europa po liftingu*, Warszawa 2008, s. 56-58.

umów międzynarodowych. Najważniejszą zmianą dla PE stało się rozszerzenie jego roli w procedurze współdecydowania, co *de facto* stawia dziś Parlament na równi z Radą⁴⁰.

W traktacie lizbońskim ustalono także nowy podział mandatów między państwami członkowskimi UE, jeśli zaś chodzi o parlamenty narodowe i ich nową rolę w procesie funkcjonowania Unii, to przyjęto następujące rozwiązania: uczestniczenie w uproszczonej procedurze zmiany traktatów, umocnienie pozycji w dziedzinach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zwiększenie informacji. Poza tym w traktacie lizbońskim określono możliwości i warunki wystąpienia kraju członkowskiego z UE oraz zmniejszono liczbę komisarzy (od 1 listopada 2014 r.) do dwóch trzecich liczby państw członkowskich. Ponadto traktat ten zmienił zasady funkcjonowania niektórych organów unijnych. Przede wszystkim uznał Radę Europejską za instytucję Unii Europejskiej, choć nadal nie posiada ona kompetencji prawodawczych. Najwięcej wątpliwości wzbudzał proces decyzyjny w RE, gdzie ostatecznie zdecydowano się na większość kwalifikowaną. Utworzono także nową instytucję, czyli Przewodniczącego Rady Europejskiej na okres dwóch i pół roku. Głównie jego zadania to: organizacja, kierowanie pracami RE, przedstawianie sprawozdań PE, zapewnienie ciągłości prac RE. Niestety, w praktyce czasami prowadzi to do kolizji z kompetencjami Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁴¹. Można postawić tezę, że Traktat z Lizbony wzmocnił nie tylko rolę PE, ale również umocnił pozycję UE na arenie międzynarodowej. Traktat lizboński ostatecznie określił – jeśli chodzi o Parlament Europejski – górny pułap liczby posłów na siedemset pięćdziesiąt (nie wliczając Przewodniczącego PE) oraz minimalną liczbę posłów, przypadającą na najmniej ludny kraj członkowski – sześciu deputowanych. Ponadto ustalił, że rozdział

⁴⁰ Szerzej na ten temat patrz: J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, s. 153-178.

⁴¹ Patrz: M. Kleinowski, *Wpływ Traktatu lizbońskiego na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 1(48), s. 184-207.

miejsc ma mieć charakter degresywnie proporcjonalny⁴². Oznacza to, że podział mandatów nie opiera się na uniwersalnej, matematycznej regule, ale jest efektem porozumienia politycznego i ma charakter tymczasowy oraz jest przedmiotem dyskusji przy okazji kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prócz tego uzgodniono, że w przyszłości szczegółowy podział miejsc pomiędzy państwa członkowskie określi Rada Europejska na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego⁴³.

Niestety, wszystkie te rozwiązania nie uchroniły Unii przed kolejnymi problemami i kryzysami, zwłaszcza finansowo-gospodarczym w latach 2008-2014 i migracyjnym w latach 2015-2016, które do dnia dzisiejszego nie zostały skutecznie rozwiązane i zagrażają integracji i bezpieczeństwu Europy. Podejmowane bowiem działania antykryzysowe nie zmierzały w kierunku rozwiązania głównych przyczyn zaistniałych problemów. Przywódcy unijni zbyt mocno koncentrowali się na problemach drugorzędnych i obronie własnych interesów narodowych, co było szkodliwe dla klimatu wzajemnego zaufania i wiary w skuteczność integracji europejskiej. Nie zawsze – jak pisze Tomasz G. Grosse – „przyjmowano trafną diagnozę sytuacji kryzysowej lub popełniano błędy w polityce antykryzysowej. Widoczna też była „asymetria racjonalności” działań antykryzysowych, polegająca na tym, że troszczono się bardziej o interesy własnych wyborców i podatników aniżeli o dobro całej UE lub UGW. Decydentów politycznych cechowały tendencja do minimalizowania kosztów dla własnych społeczeństw i w miarę możliwości przerzucania ich na inne państwa”⁴⁴.

Mimo owych anomalii i narastających dziś nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy i świata, które determinuje agresja Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r., UE – moim zdaniem

⁴² Patrz Ł. Sosnowski (red.), *Podział mandatów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena i implikacje*, Warszawa 2008, s. 152-162.

⁴³ Ibidem. Patrz także: J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, s. 115-152.

⁴⁴ T.G. Grosse, op. cit., s. 275; Patrz także: H.W. Maull, *World Politics in Turbulence*, „International Politik und Gesellschaft”, 2011, 1, s. 11-25.

– nie ma lepszej perspektywy niż daleko idąca integracja. Dlatego jej pogłębianie jest imperatywem – mimo krótkowzrocznej polityki niektórych europejskich liderów, a nawet wbrew nim. Równocześnie, w celu zniwelowania rosnących nastrojów nacjonalistycznych, Unia Europejska musi aktywnie wspierać wysiłki państw członkowskich ukierunkowane na zachowanie ich specyfiki i tożsamości kulturowej oraz powinna stworzyć własne siły zbrojne, niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa Europy. Wymagać to będzie gruntownego przebudowania świadomości Europejczyków. Można przyjąć, że sytuacja globalna oraz atrakcyjność UE będzie temu sprzyjać.

Zakończenie

Powojenny jałtańsko-poczdamski, inaczej bipolarny lub zimnowojenny, ład międzynarodowy rozpadł się trzydzieści lat temu wraz z upadkiem komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, zjednoczeniem Niemiec i rozpadem Związku Radzieckiego, co nastąpiło w latach 1989-1991. W rezultacie tych historycznych procesów zakończyła się zimna wojna i zmieniła się mapa polityczna Europy i świata. Pojawiły się nowe, suwerenne i demokratyczne państwa. Zmienił się układ sił w Europie i na świecie. Na świecie rozpoczął się proces budowy nowego, postzimnowojennego systemu międzynarodowego, a jednym ze skutków tego procesu, obok daleko idącej globalizacji, stało się niebywale przyspieszenie procesów integracyjnych na naszym kontynencie, które doprowadziły do zawarcia traktatu z Maastricht i utworzenia Unii Europejskiej⁴⁵.

Jednocześnie na świecie z roku na rok zwiększała się liczba państw słabych, upadających i upadłych. Stanowiły one – obok

⁴⁵ J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa 2013; idem, *Polska wobec małych sąsiadów – aspekty teoretyczne i utylitarne*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięćdziesiątka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 29-57; Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków 2013; R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016.

wyścigu zbrojeń i terroryzmu międzynarodowego – jedno z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy i świata. Ta słabość wewnętrzna państw i agresywność silniejszych wobec słabszych państw, stały się przyczyną wybuchu większości konfliktów po 1991 r. Tylko w latach 1992-2008 wybuchło na świecie ponad siedemdziesiąt poważnych konfliktów zbrojnych, a w latach 2009-2022 dziesiątki kolejnych. Wśród nich były tak groźne dla pokoju światowego, jak wojny w Afganistanie, Iraku, wojna rosyjsko-gruzińska, w Syrii i wojna Rosji z Ukrainą⁴⁶.

Co więcej, w latach 2008-2022 słabła też rola Wspólnoty Atlantyckiej na arenie międzynarodowej, gdyż UE i NATO długo nie mogły osiągnąć konsensu w sprawie form i zakresu dalszej współpracy oraz metod walki o pokój na świecie. Mocno rozeszły się drogi Europy i Stanów Zjednoczonych. Ich wzajemne więzi i współpraca nie były już tak mocne jak w latach zimnej wojny. Okazało się też, że Wspólnota Atlantycka była nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium. Zaskoczyła ją „arabska wiosna”, wydarzenia na Ukrainie, w Syrii czy Państwo Islamskie. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. założono bowiem błędnie, że neoliberalny świat rozwijający się pod kontrolą Stanów Zjednoczonych, świat wolnego rynku i demokracji przyniesie rozwiązanie, które doprowadzą do powstania nowego świata: świata wolności, demokracji, pokoju i dobrobytu, ukształtowanego na obraz i podobieństwo *Pax Americana*. Tak się jednak nie stało, gdyż pojawili się nowi pretendenci do przejęcia kontroli nad światem, tzn. Chiny i Rosja pod rządami prezydenta Władimira Putina, który już w 2007 r. podczas konferencji bezpieczeństwa w Monachium mówił o końcu świata „jednobiegunowego”, mając na myśli dominację Stanów Zjednoczonych. Wypowiedział się wówczas przeciwko amery-

⁴⁶ A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2008, nr 4, s. 10; J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, t. 52, nr 1, s. 167-201.



kańskiej jednostronności i amerykańskiemu ekspansjonizmowi⁴⁷.

Rosja pod rządami Putina prowadzi coraz bardziej agresywną politykę zagraniczną, która zagraża bezpieczeństwu Europy i światu. Władimir Putin postawił sobie bowiem konkretne cele do osiągnięcia na arenie międzynarodowej i sukcesywnie je realizuje, poczynając od 2000 r. do dzisiaj. Nie zgodził się na przyjęcie pozycji defensywnej i zaczął przygotowywać powrót Rosji na pierwszy plan sceny międzynarodowej. Rosji udało się też storpedować plany zawarcia przez UE z Ukrainą umowy stowarzyszeniowej, co doprowadziło do kryzysu w stosunkach międzynarodowych i powrotu zimnej wojny. Głównym celem Putina stała się likwidacja Unii i rozbicie systemu euroatlantyckiego oraz odbudowa silnej Rosji i umocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej jako supermocarstwa, dysponującego adekwatnymi do tego statusu potencjałami, a zwłaszcza militarnym. Cele i zadania, jakie postawił przed polityką zagraniczną i militarną Rosji Władimir Putin są niebezpieczne dla Europy i całego świata oraz dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż mogą doprowadzić do wybuchu III wojny światowej.

⁴⁷ P. Buhler, *O potęgę w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 186; M. Budzisz, *Rosyjska strategia rozgrywki z Zachodem*, „Analizy Międzynarodowe”, 2021, nr 2, s. 77-89.



Andrzej Podraza*

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht: uwarunkowania przyjęcia i skutki dla procesu integracji europejskiej

The Treaty on European Union of Maastricht: Determinants of an Adoption and Effects on the Process of European Integration

Abstract: The article aims to analyze the determinants of adopting the Treaty on European Union of Maastricht and its consequences on the process of European integration. The Treaty, which entered into force on November 1, 1993, led to the establishment of the European Union and was another important step on the way to deepening the process of European integration, which started in the 1950s. The treaty was to be a reaction to the process of transformation of Central and East European countries by creating an effective organization capable of dealing with challenges both internally and internationally. However, it was perceived as postponing the accession of new democracies to the European Union by increasing the membership criteria. Although the Maastricht Treaty was the first document adopted after the end of the Cold War, it was a continuation of the treaty reform process initiated in the 1980s. It also set the agenda for further treaty reforms, which continued until the entry into force of the Lisbon Treaty on December 1, 2009.

Keywords: European Union, Treaty on European Union of Maastricht, European integration

Wprowadzenie

Traktat z Maastricht doprowadził, w momencie wejścia jego w życie 1 listopada 1993 r., do powstania Unii Europejskiej. Stanowił on kolejny ważny krok na drodze ku pogłębianiu procesu inte-

* Prof. dr hab. Andrzej Podraza, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych i Bezpieczeństwa, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0002-8181-6612, e-mail: andrzej.podraza@kul.pl.

gracji europejskiej, która rozpoczęła się w latach pięćdziesiątych XX w. dzięki stworzeniu Wspólnot Europejskich. Jak podkreślał w swoim słynnym oświadczeniu z 9 maja 1950 r. francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman, jego plan, którego rezultatem była Europejska Wspólnota Węgla i Stali, miał doprowadzić do stworzenia pokojowej zjednoczonej Europy na bazie pojednania Francji i Niemiec. Zamiarem Schumana było doprowadzenie do wyeliminowania kilkusetletniego antagonizmu pomiędzy tymi dwoma państwami, gdyż bardzo często prowadził on do konfliktów ogólnoeuropejskich. W nieco podobny sposób można interpretować przyjęcie traktatu z Maastricht, gdyż miało to miejsce tuż po zakończeniu zimnej wojny. Dokument ten nie stanowił zaproszenia do członkostwa, a co więcej – mógł być postrzegany jako odsuwający w czasie wejście nowych demokracji do Unii Europejskiej poprzez podwyższenie kryteriów akcesyjnych. Ale z drugiej strony był odpowiedzią na proces transformacji państw Europy Środkowej i Wschodniej poprzez stworzenie skutecznej organizacji radzącej sobie z wyzwaniami zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i na arenie międzynarodowej.

Jakkolwiek Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht był pierwszym dokumentem przyjętym po zakończeniu zimnej wojny, to jednak był kontynuacją procesu reform traktatowych zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych. Co więcej, po jego wejściu w życie państwa członkowskie dalej zmieniały zakres i sposób funkcjonowania Unii Europejskiej, negocjując kolejno traktat z Amsterdamu, traktat z Nicei, traktat konstytucyjny (nie wszedł ostatecznie w życie) i traktat z Lizbony. Traktat z Maastricht był więc jedynie elementem długiego procesu reform traktatowych rozpoczętych wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego 1 lipca 1987 r. a zakończonych traktatem z Lizbony, który zaczął obowiązywać 1 grudnia 2009 r. Nie ulega jednak wątpliwości, że traktat z Maastricht był bardzo istotnym dokumentem nie tylko z uwagi na moment, w którym został przyjęty, ale także ze względu na znaczące pogłębienie integracji w wymiarze gospodarczym, poprzez określenie perspektywy wprowadzenia wspólnej waluty w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, jak

i politycznym – poprzez stworzenie nowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Istotne znaczenie miały również zmiany dotyczące równowagi instytucjonalnej pomiędzy organami międzyrządowymi a ponadnarodowymi oraz przyjęcie ważnych zasad określających relacje pomiędzy Unią Europejską jako strukturą a państwami członkowskimi.

Reformy traktatowe Wspólnot Europejskich w latach osiemdziesiątych XX w.: pogłębianie procesu integracji europejskiej

Kwestia rewizji traktatów, na mocy których funkcjonowały Wspólnoty Europejskie, została podjęta już w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Była ona w dużej mierze związana z koniecznością przezwyciężenia okresu stagnacji procesu integracji europejskiej, który powszechnie jest zwany „eurosklerozą”. Przyjmuje się, że zjawisko to rozpoczęło się w połowie lat siedemdziesiątych¹, jakkolwiek, niektórzy cofają się aż do kryzysu instytucjonalnego wywołanego przez prezydenta Francji Charles’a de Gaulle’a w 1965 r.², i trwało do połowy lat osiemdziesiątych, czyli do rozpoczęcia negocjacji nad Jednolitym aktem europejskim. Jeżeli chodzi o rozpoczęcie procesu reform traktatowych, to impulsy przyszły zasadniczo z dwóch stron. Po pierwsze, ważną rolę w zainicjowaniu debaty o przyszłości Wspólnot odegrał Parlament Europejski. Po drugie, niektóre państwa członkowskie uznały, że potrzebne było pogłębienie procesu integracji europejskiej. To właśnie stanowiska państw członkowskich okazały się kluczowe, gdyż to one w ramach konferencji międzyrządowej mogły negocjować określony pakiet reform. Doceniając rolę Parlamentu, można ją interpretować jedynie w kategoriach wywierania nacisku na państwa członkowskie.

¹ J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 158-162.

² A. Awesti, *The Myth of Euroclerosis: European Integration in the 1970s*, „L'Europe en Formation”, 2009, no. 353-354, s. 39.

Działania Parlamentu Europejskiego na rzecz reformy traktatów założycielskich wynikały z przeprowadzenia w 1979 r. pierwszych bezpośrednich wyborów do tej instytucji. Parlament dysponował dosyć ograniczonymi kompetencjami, ale skoro deputowani posiadali mandat społeczny, to Parlament dążył do wzmocnienia własnej pozycji w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich, realizując dwie uzupełniające się strategie³. Po pierwsze, Parlament przyjął kilka rezolucji, w których dążył do lepszego zdefiniowania posiadanych uprawnień w stosunku do innych instytucji. Po drugie, Parlament odegrał rolę quasi-konstytucyjną, przyjmując 14 lutego 1984 r. Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską⁴. Jakkolwiek treść tego dokumentu nigdy nie zyskała większego zainteresowania, to sam fakt jego przyjęcia miał znaczenie w kontekście debaty na temat przyszłości integracji europejskiej.

Pierwszoplanową rolę w doprowadzeniu do przyjęcia Jednolitego aktu europejskiego odegrały państwa członkowskie, ale również Komisja Europejska. Różne inicjatywy państw członkowskich miały wpływ na akceptację 19 czerwca 1983 r. przez Radę Europejską na posiedzeniu w Stuttgarcie Uroczystej deklaracji o Unii Europejskiej⁵. Treść deklaracji nie miała większego znaczenia, ale szefowie państw lub rządów podkreślili swoje zaangażowanie na rzecz stworzenia rzeczywistej unii pomiędzy narodami i państwami członkowskimi Wspólnot, co świadczyło o przekonaniu co do konieczności pogłębienia procesu integracji europejskiej. W maju 1984 r. prezydent Francji François Mitterand, przemawiając przed Parlamentem Europejskim, zaproponował, aby podjąć wstępne konsultacje w sprawie rewizji traktatów założycielskich⁶. Bardzo wyraźnie zasugerował, że punktem wyjścia debaty na temat reformy powinny być dwie

³ O. Schmuck, *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979-84)*, [w:] R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, London 1987, s. 192.

⁴ European Parliament, *Draft Treaty establishing the European Union*, February 1984.

⁵ European Council, *Solemn Declaration on European Union*, 19 June 1983, Stuttgart, „Bull. EC” 6-1983, punkt 1.6.1.

⁶ P. Keating, A. Murphy, *The European Council's ad hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)*, [w:] R. Pryce (red.), op. cit., s. 217-218.

ważne inicjatywy, tzn. Projekt traktu ustanawiającego Unię Europejską przyjęty przez Parlament Europejskie, ale również Uroczysta deklaracja o Unii Europejskiej ze Stuttgartu. Dyskusje, które toczyły się pomiędzy państwami członkowskimi przed zwołaniem konferencji międzyrządowej, dotyczyły koncepcji „Europy obywateli”, czyli wzmocnienia tożsamości Wspólnot i dążenia do likwidacji granic wewnętrznych dla swobodnego przepływu osób oraz kwestii instytucjonalnych. Oprócz państw członkowskich w pracach nad przygotowaniem negocjacji dużą rolę odegrała Komisja Europejska kierowana przez nowego przewodniczącego Jacques’a Delorsa. W czerwcu 1985 r. Komisja przedstawiła Radzie Europejskiej białą księgę w sprawie dokończenia rynku wewnętrznego, co miało przede wszystkim polegać na likwidacji do końca 1992 r. istniejących jeszcze barier fizycznych, technicznych i fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi pomimo funkcjonowania wspólnego rynku od końca lat sześćdziesiątych⁷.

Negocjacje dotyczące reform odbyły się w ramach konferencji międzyrządowej, która była dosyć krótka, bo obradowała od września do grudnia 1985 r. Jednolity akt europejski był podpisany w lutym 1986 r. i po okresie ratyfikacji wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Jako rewizja traktatów założycielskich Jednolity akt europejski wprowadzał reformy w następujących obszarach: (1) reformy instytucjonalne; (2) rynek wewnętrzny; (3) nowe sfery kompetencji Wspólnot; (4) Europejska Współpraca Polityczna. Same zmiany traktatowe miały ograniczony charakter, ale były ważnym etapem przygotowawczym do Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, ukazując w procesie integracji europejskiej znaczenie nie tylko celów gospodarczych, ale również politycznych⁸. W zakresie integracji gospodarczej Jednolity akt europejski wprowadzał w życie propozycję Komisji stopniowego tworzenia rynku wewnętrznego oraz ustanowił nowe lub rozszerzał istniejące kompetencje Wspólnot w zakresie polityki

⁷ Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*, Luxembourg 1985.

⁸ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 104.

gospodarczej i walutowej, polityki społecznej, spójności ekonomicznej i społecznej, rozwoju badawczego i technologicznego oraz ochrony środowiska. Co do integracji politycznej, Jednolity akt europejski sankcjonował traktatowo Europejską Współpracę Polityczną, czyli mechanizm koordynacji polityki zagranicznej oraz niektórych aspektów polityki bezpieczeństwa państw członkowskich, który istniał od 1970 r. Z punktu widzenia funkcjonowania Wspólnot Europejskich bardzo ważne znaczenie miały również reformy instytucjonalne. Ich największym beneficjentem był Parlament Europejski, który dzięki wprowadzeniu dwóch nowych procedur legislacyjnych, tj. procedury współpracy i procedury zgody, wzmocnił swoją pozycję w systemie instytucjonalnym. Nie ulega wątpliwości, że reformy przeprowadzane w kolejnych traktatach, w tym przede wszystkim w Traktacie z Maastricht, dotyczyły tych obszarów, które były określone w Jednolitym akcie europejskim. Odzwierciedlały one również próbę równoważenia pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. Już bowiem Jednolity akt europejski był negocjowany i przyjmowany w momencie akcesji Hiszpani i Portugalii do Wspólnot Europejskich, co miało miejsce 1 stycznia 1986 r. Można więc dojść do wniosku, że Jednolity akt europejski zainicjował pewne tendencje w zakresie reformowania procesu integracji europejskiej, które były później kontynuowane w Traktacie o UE z Maastricht i późniejszych nowelizacjach aż do Traktatu z Lizbony.

Negocjacje i przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht

Proces reform traktatowych był kontynuowany na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Po pierwsze, miał on na celu doprowadzenie do pogłębienia procesu integracji europejskiej, bazując na rozwiązaniach przyjętych w Jednolitym akcie europejskim. Po drugie, miał on być odpowiedzią na historyczne wyzwania, które pojawiły się wraz z rozpoczęciem w 1989 r. transformacji systemowej państw Europy Środkowej i Wschodniej, co ostatecznie doprowadziło do końca zimnej wojny i rozpadu Związku Radzieckiego. W trakcie dyskusji po-

jawiły się jednak przeciwstawne argumenty co do konieczności zmian w kontekście nowych wyzwań. Podkreślano, że jedynie silna i wewnętrznie spójna Wspólnota będzie mogła wspomagać państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz stanowić dla nich przykład do naśladowania⁹. Ale wyrażano także opinię, że jeżeli warunki gospodarcze i polityczne członkostwa będą zbyt wygórowane, co byłoby rezultatem znacznego pogłębienia integracji, to wtedy trudno będzie państwom Europy Środkowej i Wschodniej dołączyć w przyszłości do Wspólnoty.

Stanowiska poszczególnych państw członkowskich na początku lat dziewięćdziesiątych wobec rozwoju integracji europejskiej i przyszłego poszerzenia Wspólnot Europejskich o państwa Europy Środkowej i Wschodniej wynikają z odpowiedzi na pytanie, czy należy pogłębiać, czy poszerzać integrację europejską. W reakcji na ten dylemat ukształtowały się cztery podstawowe szkoły myślenia: (1) „przede wszystkim poszerzać”; (2) „przede wszystkim pogłębiać”; (3) „pogłębiać, aby także poszerzać”; (4) „poszerzać dyferencjacyjnie”¹⁰. Wszystkie te stanowiska były prezentowane w dyskusji o przyszłości integracji europejskiej. Pierwsze podejście było wynikiem preferencji dla koncepcji międzyrządowej w rozwoju integracji. Jego zwolennikiem była Wielka Brytania. Drugie natomiast było powiązane z modelem ponadnarodowym, za którym opowiadały się przede wszystkim Francja i Niemcy, ale również Komisja Europejska. W praktyce jednak dominowała trzecia szkoła równoczesnego pogłębiania i poszerzania, bowiem – jak akcentował były premier Belgii Wilfried Martens – pogłębianie i poszerzanie są dwiema stronami tej samej monety i sukces jednego procesu warunkuje powodzenie drugiego¹¹. Realizacja koncepcji „pogłębiać, aby także poszerzać”

⁹ A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1996, s. 210.

¹⁰ W. Wessels, *Deepening and/or Widening – Debate on the Shape of EC-Europe in the Nineties*, „Aussenwirtschaft”, 1991, vol. 46, no. 2, s. 157-169.

¹¹ W. Martens, *Deepening and Widening: A Strategy for the European Union*, [w:] K. Weigelt, W. Martens (red.), *Vertiefung und Erweiterung. Eine Strategie für Europäische Union. Deepening and Widening: A Strategy for the European Union. Approfondissement et élargissement – une stratégie pour l'Union européenne*, Brussels 1994, s. 28.

nie wykluczała możliwości wewnętrznej dyferencjacji integracji w ramach Unii, ale problem uelastycznienia integracji pojawił się dopiero w negocjacjach traktatu z Amsterdamu.

Zwolennikiem modelu międzyrządowego była Wielka Brytania, która była postrzegana jako państwo bardzo sceptycznie nastawione do pogłębiania integracji europejskiej. Stanowisko międzyrządowe było niejednokrotnie wyrażane przez długoletnią premier Margaret Thatcher (1979-1990), jakkolwiek, jej dużą zasługą było umieszczenie kwestii stworzenia prawdziwie jednolitego rynku towarów i usług jako jednego z głównych celów polityki europejskiej w ramach negocjacji nad Jednolitym aktem europejskim¹². Margaret Thatcher wyraźnie opowiadała się za jednolitym rynkiem jako formą liberalizacji obrotów handlowych, co określano mianem taczeryzacji Europy, ale jednocześnie była przeciwniczką ustanowienia unii politycznej¹³. Sprzeciwowi wobec, jej zdaniem, rosnącej federalizacji Wspólnoty Europejskiej dała wyraz w przemówieniu wygłoszonym w Kolegium Europejskim w Brugii 20 września 1988 r.¹⁴ Thatcher uznała w nim, że najlepszym sposobem na zbudowanie odnoszącej sukcesy Wspólnoty Europejskiej jest aktywna współpraca pomiędzy niepodległymi suwerennymi państwami. Oznaczało to opowiedzenie się za międzyrządową koncepcją rozwoju integracji, czyli było wręcz bezpośrednim nawiązaniem do koncepcji „Europy ojczyzn” prezydenta Francji Charles’a de Gaulle’a z lat sześćdziesiątych. Mimo że przemówienie było wygłoszone jeszcze w czasie zimnej wojny, to Margaret Thatcher wskazała na Warszawę, Pragę i Budapeszt jako wielkie miasta europejskie. Taki sposób myślenia w kategoriach ogólnoeuropejskich miał wpływ na inicjatywy Wielkiej Brytanii wobec nowych demokracji z Europy Środkowej i Wschodniej w momencie rozpoczęcia

¹² S. Wall, *Margaret Thatcher and the Single European Act*, „Global Policy”, 2022, vol. 13, no. 52, s. 30.

¹³ N. Sowels, *From the “Thatcherisation of Europe” to Brexit*, „Revue Française de Civilisation Britannique”, no. XXIV-4, s. 1-5.

¹⁴ M. Thatcher, *Przyszłość Europy*, [w:] A. Rotfeld (red.), *Wizje Europy. Materiały dyskusyjne*, Warszawa 1989, s. 59-69.

procesu transformacji systemowej przez państwa tego regionu. To właśnie premier Thatcher pod koniec 1989 r. wysunęła propozycję ożywienia przez Wspólnotę Europejską formuły stowarzyszeniowej jako wyraz wsparcia wobec tych państw Europy Środkowej i Wschodniej, które były najbardziej zaawansowane we wprowadzaniu reform gospodarczych i politycznych¹⁵. Brytyjska premier bardzo jasno wypowiadała się za poszerzaniem Wspólnot Europejskich kosztem, jak wielu interpretowało, pogłębiania integracji europejskiej. Sama Thatcher uważała, że „Wspólnota, bez względu na skalę trudności, musi rozwiązywać obecne problemy w sposób praktyczny”¹⁶. Uważając, że zmiany w funkcjonowaniu Wspólnot wymagały praktycznego uzasadnienia, była przeciwniczką koncepcji Europy federalnej, którą utożsamiała z centralizacją władzy w Brukseli. John Major, który zastąpił Thatcher na stanowisku pod koniec listopada 1990 r., był w dużej mierze kontynuatorem wizji Europy Margaret Thatcher. Świadczy o tym wyraźne poparcie dla akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej do Wspólnot Europejskich, gdyż tylko w taki sposób można było skonsolidować demokrację i dobrobyt na kontynencie europejskim¹⁷. Major dążył jednak do pewnej korekty stanowiska swojej poprzedniczki. Świadczy o tym artykuł Majora opublikowany we wrześniu 1993 r. w brytyjskim tygodniku „The Economist”, czyli pięć lat po przemówieniu Thatcher z Brugii¹⁸. Główne hasło premiera Majora „Wielka Brytania w sercu Europy” nie do końca mogło być zrealizowane¹⁹, gdyż kluczowymi członkami jego gabinetu byli politycy przeciwni znacznemu pogłębianiu integracji w ramach Unii Europejskiej.

Zupełnie odmienną koncepcję integracji prezentowała Komisja Europejska pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, ale

¹⁵ A. Podraza, op. cit., s. 280.

¹⁶ M. Thatcher, op. cit., s. 64.

¹⁷ J. Major, *Raise Your Eyes, There is a Land Beyond*, „The Economist”, 25.09.1993.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Istnieją kontrowersje, co w zasadzie miało oznaczać to hasło. Sam Major przyznał kilka lat później, że dobór słów był pomyłką, gdyż chodziło mu o aktywność w ramach debaty o Europie. Dotyczyło to więc zaangażowania w negocjacje nad traktatem z Maastricht (M. Holmes, *European Integration. Scope and Limits*, Basingstoke 2001, s. 28-29).

przede wszystkim dwa państwa odgrywające najważniejszą rolę we Wspólnotach Europejskich, tj. Niemcy i Francja. Ich podejścia, które można by nazwać ponadnarodowymi, gdyż celem było pogłębianie integracji, wzajemnie się uzupełniały. Podczas gdy Komisja kładła nacisk na kwestię tworzenia unii gospodarczej i walutowej, to Niemcy i Francja przywiązywały również dużą wagę do ustanowienia unii politycznej. Oba te kierunki zmian były rozwinięciem reform przeprowadzonych w Jednolitym akcie europejskim. To stanowiska tych graczy miały decydujący wpływ na podjęcie negocjacji, które ostatecznie doprowadziły do powstania Unii Europejskiej.

Traktat z Maastricht był rezultatem dyskusji, które zapoczątkowano na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hanowerze w czerwcu 1988 r., czyli rok po wejściu w życie Jednolitego aktu europejskiego. Już wtedy zgodzono się na dyskusję o możliwości stworzenia unii gospodarczej i walutowej, a wstępna decyzja co do możliwości przeprowadzenia negocjacji w tej sprawie była podjęta przez szefów państw lub rządów w czerwcu 1989 r. w Madrycie na podstawie raportu przygotowanego przez komitet, na czele którego stał przewodniczący Komisji Jacques Delors²⁰. Stało się tak pomimo krytycznego stanowiska premier Margaret Thatcher, ale w tej kwestii była izolowana nawet w ramach własnej delegacji i wobec tego przyjęła strategię gry na zwłokę. Formalna decyzja o zwołaniu konferencji międzyrządowej w sprawie unii gospodarczej i walutowej została podjęta w grudniu 1989 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Strasburgu²¹. Była ona wynikiem przede wszystkim determinacji ze strony francuskiego prezydenta François Mitteranda pomimo początkowych wahań ze strony kanclerza Niemiec Helmuta Kohla, który od jesieni 1989 r. był bardziej zajęty kwestią ewentualnego zjednoczenia Niemiec. Mimo że początkowo planowano, że konferencja międzyrządowa będzie zajmowała się jedynie pogłębianiem integracji gospo-

²⁰ R. Pryce, *The Treaty Negotiations*, [w:] A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London 1994, s. 41-44.

²¹ European Council, *Conclusions of the Presidency*, 8-9.12.1989, Strasbourg, „Bull. EC” 12-1989, punkt 1.1.11.

darczej, to jednak dzięki wspólnej inicjatywie kanclerza Niemiec Helmuta Kohla i prezydenta Francji François Mitteranda Rada Europejska na posiedzeniu w Dublinie w kwietniu 1990 r. podjęła decyzję, że równolegle będzie się odbywała druga konferencja międzyrządowa poświęcona unii politycznej²². Negocjacje w tym zakresie miały dotyczyć takich zagadnień, jak demokratyczna legitymizacja, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, obywatelstwo europejskie, poszerzenie i wzmocnienie działań Wspólnoty oraz skuteczność Unii²³.

Obie konferencje międzyrządowe zainaugurowały swoje prace w grudniu 1990 r. i zakończyły się rok później podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Maastricht 9-10 grudnia 1991 r. Atmosfera obu konferencji znacznie się różniła. Jak podkreślił brytyjski uczestnik John Kerry, negocjacje w sprawie unii gospodarczej i walutowej były „grzeczne i profesorskie”, gdyż były dobrze przygotowane w przeciwieństwie do rokowań w sprawie unii politycznej, które nie były „ani grzeczne, ani profesorskie” z uwagi na słabe przygotowanie²⁴. Przebieg obrad w ramach konferencji międzyrządowych odzwierciedlał zróżnicowanie interesów pomiędzy państwami członkowskimi. Generalnie Niemcy i Francja były orędownikami zarówno unii gospodarczej i walutowej, jak i politycznej, choć przedstawiały czasami nieco inne priorytety. Na przykład w odniesieniu do unii politycznej prezydent François Mitterand akcentował, że najważniejszą kwestią dla Francji było ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa²⁵. Kanclerz Helmut Kohl bardzo mocno podkreślał natomiast konieczność oparcia ustroju Unii na modelu federacyjnym i zasadzie pomocniczości. W podobnym duchu wypowiedział się w październiku 1989 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors, dla którego budowa federalnej Europy mogła być

²² European Council, *Conclusions of the Presidency*, 28.04.1990, Dublin, „Bull. EC” 4-1990, punkty 1.7 i 1.12.

²³ Takie priorytety zostały określone przez Radę Europejską na posiedzeniu w Rzymie 14-15.12. 1990 r. (European Council, *Conclusions of the Presidency*, 14-15 December 1990, Rome, „Bull. EC” 12-1990, punkty I.4-I.10).

²⁴ R. Pryce, *The Treaty Negotiations...*, s. 41-42.

²⁵ J.J. Węc, op. cit., s. 190-191.

jedyną satysfakcjonującą i akceptowalną odpowiedzią na kwestię zjednoczenia Niemiec²⁶.

Pomimo pewnych różnic w stanowiskach Francja i Niemcy miały kluczowe znaczenie dla ostatecznego przyjęcia traktatu z Maastricht, gdyż ich generalne wizje integracji były bardzo zbliżone. Sam traktat stanowił polityczną reakcję państw Wspólnoty Europejskiej na zjednoczenie Niemiec i zakończenie zimnej wojny, pomimo że miał on również swoje korzenie w rozwoju gospodarczym i instytucjonalnym przed 1989 r.²⁷ W tym kontekście traktat mógł być uważany za polityczny układ między dwoma najważniejszymi państwami członkowskimi Wspólnoty, przy czym każde z nich dążyło do zabezpieczenia żywotnych interesów narodowych. Niemcy chciały zademonstrować, że pomimo zjednoczenia są nadal państwem w pełni zaangażowanym w rozwój procesu integracji europejskiej i nie dążą do politycznej samodzielności²⁸. Jak podkreślał kanclerz Helmut Kohl 19 grudnia 1989 r. w historycznym przemówieniu w Dreźnie, „[s]amostanowienie ma sens dla Niemiec tylko wtedy, gdy nie lekceważymy praw bezpieczeństwa innych. Dom Niemiec musi być zbudowany pod europejskim dachem”²⁹. Francja, poprzez przyjęcie wspólnej waluty, dążyła do jeszcze silniejszej integracji Niemiec ze strukturami europejskimi, przez co w jakiejś mierze chciała nadal wywierać wpływ na zjednoczone Niemcy. Co więcej, dla obu państw zaangażowanie na rzecz przyjęcia traktatu z Maastricht potwierdzało ich partnerskie relacje mające kluczowe znaczenia dla rozwoju procesu integracji europejskiej od początku lat sześćdziesiątych, kiedy zostały zapoczątkowane.

Dla ostatecznego sukcesu negocjacji duże znaczenie miała postawa Wielkiej Brytanii. W trakcie negocjacji w ramach konferencji międzyrządowych nowy premier John Major, w odróż-

²⁶ M.J. Baun, *The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration*, „Political Science Quarterly”, 1995-1996, vol. 110, no. 4, s. 609.

²⁷ Ibidem, s. 606.

²⁸ Ibidem, s. 623.

²⁹ W. Tuohy, *40,000 East Germans Cheer as Kohl Backs 'Revolution'*, „Los Angeles Times”, 20.12.1989, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1989-12-20-mn-623-story.html>.

nieniu od Margaret Thatcher, przyjął bardziej pragmatyczne, a nie ideologiczne stanowisko wobec spraw europejskich, dążąc do tego, aby Partia Konserwatywna uzyskała większy wpływ na szczeblu europejskim³⁰. Taka zmiana w polityce brytyjskiej wynikała w dużej mierze ze zmiany pokoleniowej, gdyż dla Johna Majora głównym źródłem inspiracji była przede wszystkim Europa, a nie imperium brytyjskie, jak w przypadku Margaret Thatcher. Mimo to, eurosceptycy odgrywali w samej Partii Konserwatywnej dosyć istotną rolę. Ich główne obawy wynikały z siły gospodarki niemieckiej i kluczowego znaczenia zjednoczonych Niemiec jako największego państwa członkowskiego Unii Europejskiej³¹. Pomimo bardziej pragmatycznego podejścia nowego rządu brytyjskiego stanowiska negocjacyjne Johna Majora były w wielu wypadkach kontynuacją podejścia Margaret Thatcher. Dotyczyło to następujących kwestii, takich jak: uzyskanie klauzuli *opt-out*³² wobec karty socjalnej; przekazanie parlamentowi brytyjskiemu prawa do podjęcia decyzji co do udziału Wielkiej Brytanii w trzecim etapie tworzenia unii gospodarczej i walutowej, czyli wprowadzenia wspólnej waluty; poparcie dla stosowania w ramach Unii Europejskiej zasady pomocniczości; przyjęcie modelu współpracy międzyrządowej w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz spraw wewnętrznych.

Negocjacje toczone w ramach obu konferencji międzyrządowych zakończyły się podczas posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się 9-10 grudnia 1991 r. w Maastricht³³. Jakkolwiek osiągnięcie ostatecznego porozumienia co do zakresu reform nie było łatwe, to szczyt w Maastricht, jak i cały przebieg konferencji międzyrządowych potwierdziły znaczenie współpracy

³⁰ A. Blair, *Dealing with Europe: Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty*, London-New York 1999, s. 9-10.

³¹ A. Geddes, *Britain and the European Union*, Basingstoke 2013, s. 73-77.

³² Klauzula *opt-out* polega na odstąpieniu od możliwości przyłączenia się do określonej polityki UE.

³³ European Council, *Conclusions of the Presidency*, 9-10.12.1991, Maastricht, „Bull. EC” 12-1991, punkt 1.3.

Francji i Niemiec dla osiągnięcia ostatecznego porozumienia³⁴. Oba państwa nie tylko przyjmowały wspólne stanowiska, dążąc do realizacji wcześniej zdefiniowanych celów, ale także starały się nie izolować Wielkiej Brytanii, mimo że trudno im było zaakceptować wstrzemięźliwość premiera Johna Majora wobec wspólnej waluty i karty socjalnej.

Traktat o Unii Europejskiej został uroczystie podpisany przez ministrów spraw zagranicznych i ministrów finansów 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Z uwagi na problemy z ratyfikacją traktatu wszedł on w życie dopiero 1 listopada 1993 r. Szokiem dla państw członkowskich był negatywny wynik referendum ratyfikacyjnego w Danii 2 czerwca 1992 r., pomimo tego, że główne partie polityczne opowiedziały się za traktatem³⁵. Dokument nie podlegał ponownym negocjacjom, musiano więc znaleźć formułę kompromisową, czego udało się dokonać podczas dwóch posiedzeń Rady Europejskiej – w Birmingham w październiku i w Edynburgu w grudniu 1992 r.³⁶ Wychodząc naprzeciw obawom ze strony Duńczyków dotyczącym nadmiernej centralizacji na poziomie Unii Europejskiej, Rada Europejska zwróciła uwagę na znaczenie poszanowania tożsamości i różnorodności państw członkowskich oraz podkreśliła demokratyczny charakter Unii Europejskiej poprzez położenie nacisku na znaczenie zasady pomocniczości³⁷. Ponadto państwa członkowskie zgodziły się, że Dania nie będzie brała udziału w planie tworzenia wspólnej waluty oraz nie będzie wprowadzała w życie jakichkolwiek decyzji mających implikacje dla polityki obronnej³⁸. Oprócz tego państwo

³⁴ F. Laursen, S. Vanhoonacker, R. Wester, *Overview of the Negotiations*, [w:] F. Laursen, S. Vanhoonacker (red.), *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht 1992, s. 23-24.

³⁵ A. Duff, *Ratification*, [w:] A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and Beyond...*, s. 54-55.

³⁶ XXVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992, punkty 1-12.

³⁷ European Council, *Birmingham Declaration: A Community Close to its Citizens*, Birmingham, 1992, [w:] C.H. Church, D. Phinnemore, *European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the Post-Maastricht Treaties*, London 1994, s. 536-537.

³⁸ European Council, *Denmark and the Treaty on European Union*, Edinburgh, 1992, [w:] C.H. Church, D. Phinnemore, op. cit., s. 532-535.

to przyjęło jednostronną deklarację, w której określiło własny sposób rozumienia obywatelstwa Unii i udziału we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Kompromis zawarty pomiędzy Danią a resztą państw członkowskich doprowadził do pozytywnego wyniku drugiego referendum, zorganizowanego w tym kraju 18 maja 1993 r.

Pomimo wcześniejszych obaw bez problemu przebiegła ratyfikacja w Wielkiej Brytanii. Natomiast zupełnie nieoczekiwane kłopoty pojawiły się we Francji, która była uważana za architekta traktatu z Maastricht. Decyzję w sprawie przeprowadzenia referendum we Francji podjął prezydent François Mitterand w reakcji na negatywny wynik pierwszego głosowania w Danii oraz dążąc do podzielenia prawicowej opozycji w swoim państwie³⁹. Sam Mitterand był przekonany o pozytywnym wyniku referendum. Rezultat, który był szokiem dla wielu państw członkowskich, interpretowany był jako tzw. „małe tak” (*„le petit oui”*), gdyż 20 września 1992 r. jedynie 51,05% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją traktatu, podczas gdy 48,95% było przeciwnych⁴⁰. Oznaczało to słabe społeczne poparcie dla traktatu z Maastricht, co próbowano interpretować jako wynik niewystarczającej znajomości nowych rozwiązań, ale także prowadzenie rokowań bez należytej debaty społecznej, tj. „za zamkniętymi drzwiami”.

Zawartość Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht był obszernym i znaczącym dokumentem, dzięki któremu doszło do stworzenia Unii Europejskiej opierającej się na Wspólnotach Europejskich oraz nowych formach współpracy i aktywności. Stworzono trójfilarową strukturę Unii, która istniała aż do wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony. Pierwszy filar, o charakterze ponadnarodowym, obejmował swoim zakresem Wspólnoty Europejskie, włączając w to Unię Gospodarczą i Walutową. Drugi i trzeci

³⁹ A. Duff, op. cit., s. 59; G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge 1995, s. 208-211.

⁴⁰ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 53-54.



filar o charakterze międzyrządowym dotyczyły odpowiednio Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W odróżnieniu od międzyrządowych form aktywności, co do których jednomyślne decyzje były podejmowane przez państwa członkowskie, w procesach decyzyjnych w pierwszym filarze dużą rolę odgrywały również instytucje ponadnarodowe, tj. Komisja i Parlament Europejski, a Rada z zasady przyjmowała akty prawne kwalifikowaną większością głosów. Co więcej, pierwszy filar podlegał jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

W celu przeciwdziałania centralizacji w ramach Unii Europejskiej traktat z Maastricht wprowadził dwie istotne zasady – pomocniczości i tożsamości. Samo sformułowanie zasady pomocniczości w traktacie mogło rodzić wiele problemów z jej praktycznym stosowaniem. Zasada była jednak niezwykle istotna, gdyż miała pomagać w skutecznym zarządzaniu na poziomie europejskim. Zgodnie z zasadą pomocniczości, „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (obecnie art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej). Zasada ma więc pomagać w podziale odpowiedzialności i kompetencji pomiędzy trzema poziomami: ponadnarodowym – Unii Europejskiej jako struktury; narodowym – państw członkowskich; władz regionalnych i lokalnych. Znaczenie miała również zasada tożsamości, zgodnie z którą Unia ma respektować tożsamość narodową poszczególnych państw (obecnie w poszerzonej formie art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej). Miała ona na celu wyrażenie uspokojenia obaw przede wszystkim mniejszych państw członkowskich, związanych z utratą narodowej tożsamości. Ponadto traktat z Maastricht wprowadził obywatelstwo europejskie jako uzupełnienie obywatelstwa krajowego (obecnie art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej). Przyznając obywatelom Unii konkretne uprawnienia dotyczące biernego i czyn-

nego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego oraz ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego państwa Unii w państwach trzecich, jeżeli ich własne państwo nie posiada tam swego przedstawicielstwa dyplomatycznego, chciano podkreślić, że Unia nie ma być jedynie wspólnotą państw, ale również obywateli.

Traktat z Maastricht doprowadził do znacznego pogłębienia integracji gospodarczej oraz współpracy politycznej. Dokument przewidywał wprowadzanie Unii Gospodarczej i Walutowej w trzech etapach. Określał rozwiązania instytucjonalne oraz przybliżony kalendarz i sposób przyjęcia wspólnej waluty przez państwa członkowskie, które musiały spełnić kryteria konwergencji, zdefiniowane w specjalnym protokole dołączonym do traktatu z Maastricht. Kryteria te dotyczyły stopy inflacji, deficytu budżetowego, zadłużenia publicznego, średniej długoterminowej stopy procentowej oraz stabilności kursu waluty narodowej⁴¹. Ostatecznie wspólna waluta, która później zyskała nazwę euro, została wprowadzona przez jedenaście państw członkowskich dla rozliczeń bezgotówkowych i międzybankowych 1 stycznia 1999 r. wraz z przejściem w trzecią fazę Unii Gospodarczej i Walutowej. W postaci pieniądza fizycznego euro pojawiło się 1 stycznia 2002 r.

Istotnym elementem pogłębiania procesu integracji europejskiej było ustanowienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), która zastąpiła Europejską Współpracę Polityczną powstałą w 1970 r. Jej stworzenie wynikało nie tylko z chęci zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej, ale także z konieczności reakcji na istotne wydarzenia z przełomu lat 80. i 90., tj. transformację państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz wojnę w Zatoce Perskiej (sierpień 1990 – luty 1991). Przyjęte ostatecznie rozwiązania miały w dużej mierze charakter kompromisowy, gdyż w toku negocjacji unaocznili się podstawowe kontrowersje,

⁴¹ *Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*, w: C.H. Church, D. Phinnemore, op. cit., s. 417-418.

które dotyczyły sporu pomiędzy koncepcjami międzyrządową a ponadnarodową oraz pomiędzy wizjami transatlantycką a europejską, lecz odmienne stanowisko było również prezentowane przez państwa neutralne. Te spory dotyczyły między innymi zakresu i sposobu uwzględnienia polityki obronnej. Zgodnie z traktatem z Maastricht WPZiB obejmowała wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii, w tym ewentualne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej, co mogło z czasem doprowadzić do ustanowienia wspólnej obrony. Nie udało się osiągnąć porozumienia co do wchłonięcia europejskiego sojuszu obronnego, czyli Unii Zachodnioeuropejskiej przez Unię Europejską. Stwierdzono więc, że UZE będzie integralną częścią rozwoju Unii, odpowiedzialną za opracowanie i wdrożenie decyzji i działań UE mających wpływ na kwestie obronne.

Na mocy traktatu z Maastricht Unia Europejska uzyskała nowe lub szersze kompetencje w następujących dziedzinach: ochrona konsumenta, ochrona zdrowia, polityka wizowa, ustanowienie transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, rozwój regionalny, polityka przemysłowa, edukacja, kultura, ochrona środowiska, badania naukowe, polityka socjalna, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Istotne znaczenie miały reformy dotyczące funkcjonowania instytucji. Zgodnie z traktatem z Maastricht wzmocnieniu uległa rola Parlamentu Europejskiego. Wiązało się to z demokratyzacją procesu decyzyjnego w ramach Unii Europejskiej, która uzyskując nowe sfery kompetencji, nie mogła być w innym wypadku poddana dostatecznej kontroli parlamentarnej. Dzięki wprowadzeniu procedury współdecydowania Parlament stał się na równi z Radą Ministrów organem legislacyjnym przy przyjmowaniu aktów prawnych, odnoszących się do niektórych sfer działalności Unii⁴². Wzmocniono także pozycję Parlamentu

⁴² Zgodnie z traktatem z Maastricht dotyczyło to następujących obszarów: dokończenie wspólnego rynku, swobodny przepływ pracowników, niektóre zagadnienia związane z prawem osiedlania się, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, kultura, stworzenie transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych.

względem Komisji, gdyż przy nominowaniu przewodniczącego i członków Komisji wymagana jest aprobatą Parlamentu Europejskiego. Ponadto zgoda Parlamentu dotyczy także porozumień międzynarodowych Unii mających implikacje budżetowe i dla europejskiego systemu prawnego. Reformy dotyczące Parlamentu Europejskiego były wyraźną kontynuacją zmian wprowadzonych na mocy Jednolitego aktu europejskiego.

Zakończenie

Ocena traktatu z Maastricht nie może być jednoznaczna. Bez wątpienia jego mocną stroną było stworzenie Unii Europejskiej i zarysowanie na bazie Jednolitego aktu europejskiego agendy dla dalszych reform traktatowych, których celem było wzmocnienie całego systemu. Mimo to niektóre rozwiązania nie przyniosły zakładanych rezultatów lub wręcz prowadziły do kryzysów. Już w momencie tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa państwom członkowskim trudno było na przykład mówić jednym głosem w kwestii uznania państw powstających w wyniku rozpadu Jugosławii⁴³. Dopiero agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. w dużej mierze doprowadziła do przyjęcia bardzo jednoznacznego i wspólnego stanowiska wobec Moskwy, co jest w dużej mierze ewenementem, biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia. Jeśli chodzi o Unię Gospodarczą i Walutową, to przyjęte rozwiązania były zanadto elastyczne, co skutkowało kryzysem w strefie euro zapoczątkowanym w 2010 r.⁴⁴ Sam Jacques Delors wskazał na silne i słabe strony rozwiązań przyjętych w Maastricht w kwestii stworzenia unii gospodarczej i walutowej. Jego zdaniem mocną stroną wspólnej waluty była część monetarna, natomiast słabą zarządzanie gospodarcze. Kwestie te udało się naprawić po kryzysie z 2010 r.

⁴³ Na ten temat patrz: A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej...*, s. 262-277.

⁴⁴ G. De Clercq, *Euro architects explain how it all went so wrong*, „Financial Post”, 30.12.2011, <https://financialpost.com/news/economy/euro-architects-explain-how-it-all-went-so-wrong>.

Co do zarysowania agendy debaty na temat przyszłości integracji europejskiej, to po wejściu w życie 1 listopada 1993 r. Traktatu o Unii Europejskiej kolejne reformy traktatowe były w dużej mierze związane z planowaną akcesją państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty. To właśnie bezprecedensowe pod względem liczby potencjalnych nowych państw członkowskich poszerzenie miało duży wpływ na dyskusje o przyszłości integracji, które doprowadziły do przyjęcia traktatu z Amsterdamu (wszedł w życie w 1999 r., traktatu z Nicei (2003 r.) i Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie, ale większość jego postanowień znalazła się w Traktacie z Lizbony (2009 r.). Prowadzone negocjacje miały przede wszystkim określić dynamikę procesu integracji, uwzględniając podstawowy dylemat rozwojowy, tj. pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską. Wyrazem znaczenia obu procesów były już decyzje Rady Europejskiej z posiedzenia w Kopenhadze w dniach 21-22 czerwca 1993 r., czyli na kilka miesięcy przed wejściem w życie traktatu z Maastricht. Szefowie państw lub rządów wyraźnie uwarunkowali przyjęcie nowych państw członkowskich od możliwości Unii, szczególnie od zachowania dynamiki procesów mających na celu pogłębienie integracji europejskiej, podkreślając, że państwa stowarzyszone z Europy Środkowej i Wschodniej mogą wejść do Unii po spełnieniu kryteriów akcesyjnych⁴⁵. Oprócz poszerzania kolejne zmiany traktatowe wynikały również z debaty poświęconej postępowi procesu integracji europejskiej, w której pojawiały się takie zagadnienia, jak demokratyzacja UE i określenia relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz obywatelami, zwiększenie międzynarodowej pozycji UE oraz konstytucjonalizacja i określenie *finalité politique* Unii Europejskiej⁴⁶.

⁴⁵ A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin 1997, s. 44.

⁴⁶ A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych...*, s. 34-65.



Zbigniew Czachór*

Od Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht do Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Analiza procesu ciągłości i zmiany

From the Treaty of Maastricht on European Union to the Conference on the Future of Europe. Continuity and Change Process Analysis

Abstract: The text presented to readers contains an analysis of the process of continuity and change that took place over the thirty years from the adoption of the Maastricht Treaty on European Union to the Conference on the Future of Europe. It also justifies the need for a new imagination, new ideas and new proposals for shaping the reality of the European Union at a time of breakthrough, in the social, political, cultural, ecological and economic dimensions, as well as the vision of the organization of the future and what is common adequate to these challenges. Undoubtedly, the current European Union, defined in the Maastricht Treaty as "the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity" has undergone serious system changes, which have been presented here in the form of a modern catalog of institutional principles, mechanisms and instruments based on historical determinism, in the form of dependence on past decisions and institutional acts. This justification leads to the formulation of the hypothesis that the Treaty of Maastricht on European Union and the political and institutional formula contained in it determined the further fate of integration, including the crisis perturbations that we had an opportunity to observe after the end of the European Convention, including the Lisbon Treaty (the systemic crisis) and during economic anomalies (the crisis of the Economic and Monetary Union).

Keywords: process, continuity, change, Maastricht Treaty on European Union, Conference on the Future of Europe

* Prof. dr hab. Zbigniew Czachór, kierownik Zakładu Badań nad Integracją Europejską, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: 0000-0001-9397-6261, e-mail: zbigniew.czachor@amu.edu.pl.

Wprowadzenie

Świat Unii Europejskiej wpisany do traktatu z Maastricht nie kończy się, ale wciąż brakuje języka, by opisać proces zmian w niej zachodzących i jednocześnie wyobrazić sobie to, co wyłania się z chaosu procesów kryzysowych zmian oraz form przyszłości, jakie mogą nadejść, szczególnie po agresji Rosji na Ukrainę. W konsekwencji takiego stanu rzeczy posługujemy się analizami integracji europejskiej, które straciły aktualność, lecz ciągle funkcjonują w debacie. Tymczasem potrzebujemy nowej wyobraźni, nowych idei i nowych propozycji kształtowania rzeczywistości Unii Europejskiej w czasie przełomu, w wymiarze politycznym (także geopolitycznym), gospodarczym, społecznym i ekologicznym oraz adekwatnych do tego wyzwań wizji organizacji przyszłości i tego, co wspólne.

Nawiązując do Petera Sloterdijka, Unia Europejska ujmowana może być jako „byt czasu” wywodzony z idei pierwotnej Heideggera. Stała się ona bytem czasowym i zmiennym – nieustannie stającym się i przemijającym, bytem dystrybutywnym i kolektywnym; jego natura zmierza w stronę ideału (absolutu), który nigdy nie zostanie osiągnięty.

Unia powołana w 1991 r. stała się efektem czterdziestu lat wspólnotowej integracji europejskiej, która przy użyciu nowoczesnego i ponowoczesnego *modus operandi* zdefiniowana została w traktacie z Maastricht jako „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku (unii) pomiędzy narodami (ludami) Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”¹.

Myśl Sloterdijka można rozwinąć, łącząc historyczny i polityczny kontekst zmian w Unii. Historyczne trwanie w czasie systemu integracyjnego zapoczątkowane w Maastricht w postaci nowoczesnego katalogu instytucjonalnych oraz współzależnych zasad, mechanizmów i instrumentów zbudowane było i jest nadal na determinizmie historycznym w postaci uzależnienia od dokonanych w przeszłości decyzji i aktów instytucjonalnych.

¹ P. Sloterdijk, *Co się zdarzyło w XX wieku?*, Warszawa 2021, s. 15 i nast.

Chodzi tu o zjawisko *path dependency* oparte na procesie strukturalnego uzależnienia od raz obranej ścieżki – drogi postępowania w systemie integracji europejskiej.

Path dependency warunkuje przebieg integracji do dziś. To uzasadnienie prowadzi do sformułowania hipotezy, iż Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht oraz zawarta w nim formuła polityczna i instytucjonalna przesądziły o dalszych losach integracji, łącznie z kryzysowymi perturbacjami, które mieliśmy okazję obserwować po zakończeniu Konwentu Europejskiego, z traktatem lizbońskim (kryzys ustrojowy) oraz w trakcie anomalii gospodarczych (kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej) i geopolitycznych (kryzys migracyjny i agresja Rosji na Ukrainę).

Okres spokojnego rozwoju i zmian wprowadzonych traktatami amsterdamskim i nicejskim skończył się bezpowrotnie po odrzuceniu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Kolejne kryzysy przyczyniły się do neorealistycznej reorientacji w sposobie myślenia o integracji europejskiej, eksponując m.in. pozycję i rolę Rady Europejskiej (w kontekście metody międzyrządowej), decydowania jednomyślnego (prawo weta) oraz ekspozycji systemowej parlamentów narodowych. Rozważania o współzależnościach generowanych przez podmioty ponadnarodowe i transnarodowe uzupełniły narracje i dyskursy o pozycji państw narodowych, ich sile i suwerenności². W neo-realistycznym świecie krajów członkowskich wyeksponowaniu uległa rywalizacja między nimi i instytucjami unijnymi. Obie strony sporu w swej integracyjnej „grze” zaczęły odwoływać się do strategii: poszukiwania nowej koncepcji kształtowania porządku (ładu) integracyjnego, minimalizowania niepożądanych efektów ciągłych kryzysów i zmian, stymulowania wywierania wpływu na siebie nawzajem, budowania koalicji ad hoc, poszukiwania i wskazywania na rozwiązania alternatywne, wzmocnionej integracji i zróżnicowanych prędkości (*multispeed Europe*).

² Por. J.M. Grieco, *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme*, „Review of International Studies”, January 1995, vol. 21, issue 1, s. 21-25.

W odpowiedzi na to instytucje UE, szczególnie Komisja Europejska oraz Parlament Europejski, kontynuowały proces demokratyzacji systemu Unii i integracji europejskiej, który prowadzić miał do niwelowania sprzeczności między interesami państw członkowskich a interesem Unii (instytucji UE), tym bardziej, że w trakcie przyjmowania TUE w Maastricht UE liczyła dwanaście państw członkowskich. Dziś jest ich dwadzieścia siedem, a było dwadzieścia osiem. Zadanie to okazało się niełatwe w realizacji. Transfer reguł demokracji reprezentacyjnej i partycypacyjnej na poziom europejski był trudny do zaakceptowania przez państwa, ale uwzględnianie go stało się konieczne. Początek tego procesu przypisujemy treści Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, a jego rozwinięcie odnajdujemy w traktacie lizbońskim w postaci: nacisku na wartości i zasady demokratyczne UE (art. 2 TUE), upowszechnienia procedury współdecyzji, precyzyjnego podziału kompetencji (wyłączne i niewyłączne oraz uzupełniające), inkorporacji systemowej Karty Praw Podstawowych, wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego³.

Nauka o integracji europejskiej w ujęciu metodologicznym nie narzuca jednolitego postrzegania dynamiki zmian zachodzących w badanej rzeczywistości. Wyróżnia się tu podejście statyczne i dynamiczne. W podejściu statycznym analizuje się ciąg wydarzeń prowadzących do zaistnienia określonych zmian, a także struktury oraz podmioty uczestniczące w procesie ich wprowadzania. W podejściu dynamicznym przedmiotem analizy staje się determinizm w postrzeganiu i interpretowaniu zmian, będących następstwem działań i oddziaływań, interakcji i więzi oraz ról odgrywanych przez uczestników integracji europejskiej. Kwestią podstawową w treści tej pracy staje się zatem wnikliwe zbadanie wzajemnych relacji między ciągłością i zmianą oraz ich aksjologicznych i instytucjonalnych konsekwencji⁴, a także

³ Procedurę współdecyzji wprowadzono do TUE z Maastricht, a w 1999 r. jej zakres został rozszerzony. Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego zyskała nazwę zwykłej procedury ustawodawczej. To główna metoda przyjmowania unijnych aktów prawnych. Ma zastosowanie do ok. osiemdziesięciu pięciu dziedzin polityki Unii.

⁴ Z odwołaniem do paradygmatu nowego instytucjonalizmu.

interakcji między zmianą a wyborem określonych zachowań (decyzji) politycznych i regulacyjnych w systemie Unii⁵.

Zmiana w kontekście systemowym łączona jest ze zdolnością zmiany stanu systemu i jego elementów. Chodzi tu o zmianę, która jest wynikiem zamierzonych działań politycznych lub presji ze strony zarówno środowiska wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Zakłada się więc podział na zmiany endogenne i egzogenne, tj. zmiany dokonujące się wewnątrz systemu oraz zmiany pochodzące z jego środowiska zewnętrznego (otoczenia). Do zmian endogennych zalicza się m.in. transformację ustrojową UE opartą na ochronie praw i interesów obywateli państw członkowskich przez ustanowienie obywatelstwa Unii, pełne zachowanie i dalszy rozwój dorobku prawnego (*acquis communautaire*), a także ścisłą współpracę instytucji i państw członkowskich w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Natomiast do katalogu zmian egzogennych wpisuje się proces (rozłożony na lata) potwierdzający tożsamość UE na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a następnie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁶. Masowy napływ migrantów oraz wojna w Ukrainie są najlepszymi egzemplifikacjami tego rodzaju oddziaływań.

Zmiana to także trwałe i najczęściej nieodwracalne, jakościowe przeobrażenie wzorców działania politycznego, samych działań bądź sposobów wymiany energii ze środowiskiem otaczającym system. Przybiera ona wtedy cechy niepowtarzalności, strukturalności, kierunkowości i szerokiego zasięgu. Dowodem empirycznym na to niech będzie przekształcenie UE (w ciągu tych trzydzieści lat) w wielopoziomowy (wielopłaszczyznowy) system integracji wielu jej aktorów (podmiotów), który doprowadził ostatecznie do nadania Unii osobowości prawnej. Pozwoliło to jej działać jako systemowa, jednolita całość, szczególnie w zakresie sprawowania przez nią władzy do wewnątrz i na zewnątrz

⁵ Zob. S. Princen, *Agenda-setting strategies in EU policy processes*, "Journal of European Public Policy", published online: 11.08.2011, s. 927-943.

⁶ Por. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 76-82.

systemu. Artykuł 47 Traktatu o Unii Europejskiej czyni ją w tym zakresie niezależnym podmiotem w ramach własnego prawa. Oznacza to, że posiada ona zdolność do: negocjacji i zawierania umów międzynarodowych zgodnie z jej zewnętrznymi zobowiązaniami, uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, przystępowania do konwencji międzynarodowych, takich jak np. Europejska Konwencja Praw Człowieka.

Zmiana może być więc rozumiana jako przejście „od-do”, mniej lub bardziej udane, mniej lub bardziej sprawne, z możliwymi fazami regresywnymi, co jest stałą praktyką Unii. Zmiana staje się tu także procesem przekształcania, transformacji elementów, jak i całej struktury systemu Unii Europejskiej, następujących głównie pod wpływem zmian traktatowych lub ich zaniechań⁷.

Badanie związków i zależności, które zachodzą pomiędzy różnymi rodzajami zmian, pozwala na dedukcję przyszłych stanów systemu z konkretnego stanu obecnego. Pozwala także na prognozowanie dalszego przekształcania się systemu integracyjnego Unii. Obiektywnym aspektem zmiany są w konsekwencji regulacje i wyzwania, przed którymi stoi system i jego elementy. Subiektywny charakter ma natomiast absorpcja zachodzących zmian i koncepcje dalszego działania⁸.

Zmiana w ujęciu systemowym charakteryzuje się także złożoną strukturą, charakterem i dynamiką interakcji ilościowych i jakościowych. Pojęcie zmiany nawiązuje, generalnie rzecz ujmując, do procesu stałego przekształcania (modyfikacji) Unii Europejskiej zarówno w aspekcie jej struktury, jak i mechanizmów funkcjonowania. Stopień dokonującej się lub mogącej się dokonać zmiany jest tym większy im wyższy jest poziom zintegrowania zachodzących przeobrażeń traktatowych i pozatraktatowych. Z tego powodu zmiany można różnicować według dwóch wyznaczników. Pierwszym z nich będzie ich dynamika, która wyróżnia tym samym zmiany duże (znaczące) i małe, ru-

⁷ Nowy program strategiczny dla UE na lata 2019-2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

⁸ Por. D. Easton, *The Analysis of Political Structure*, New York 1990.

tynowe i strukturalne. Bez wątpienia Traktat o UE z Maastricht był zmianą znaczącą – wręcz przełomową. Wpłynął istotnie na przyszłość integracji europejskiej i nadal na nią oddziałuje, szczególnie w kontekście Konferencji w sprawie przyszłości Europy, doprowadzając do przekształcenia Unii Europejskiej w system polityczny *sui generis*⁹.

Na koniec wstępu dodać należy, że analiza zawarta w niniejszym tekście opiera się także na odwołaniu do ciągłości i zmian zachodzących w Unii od czasu traktatu z Maastricht, przeprowadzanych w ramach trzech modeli. Pierwszy to model oparty na „agendzie minimum”, gdzie strony (rządy państw członkowskich i instytucje UE) decydowały się na przyjęcie minimum koniecznych rozwiązań, które nie hamowały procesu integracji europejskiej i skutecznie przyczyniały się do niwelowania problemów Unii Europejskiej (np. traktat nicejski). Drugi to model szeroki, oparty na dogłębnej i równoległej rewizji i korekcie wielu postanowień traktatowych (np. traktat konstytucyjny oraz traktat lizboński). Trzeci to model otwarty, w ramach którego każde państwo członkowskie i instytucje UE miały możliwość zaproponowania takich zmian traktatowych, które uznawały za stosowne, a które dotyczyć mogły najróżniejszych kwestii (np. traktat amsterdamski czy też Konferencja w sprawie przyszłości Europy w 2022 r.)¹⁰.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht. Uwarunkowania procesu ciągłości i zmiany

Były przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy zakończył przemówienie na Katolickim Uniwersytecie w Lille zachętą dla Europy, przytaczając motto miasta Brugii: „Więcej jest w tobie”. Ta średniowieczna fraza towarzyszyła zmianom

⁹ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 22.01.2020 r., COM(2020) 27 final.

¹⁰ Por. J. Barcz, *30 lat temu podpisany został Traktat z Maastricht*, „Monitor Konstytucyjny”, 2.05.2022.

zachodzącym w Unii Europejskiej w ciągu ostatnich trzydziestu lat po podpisaniu i wejściu w życie traktatu z Maastricht¹¹.

Zmiany, które przez trzy ostatnie dziesięciolecia zachodziły w Unii Europejskiej, opierały się na utrzymaniu ciągłości systemu i miały charakter ewolucyjny. Modernistyczny traktat z Maastricht był rewolucją, którą poprzedzała istotna zmiana ustrojowa zawarta w Jednolitym akcie europejskim. Potem proces zmian miał już głównie charakter stadialny (etapowy). Kiedy w wyniku prac Konwentu Europejskiego zdecydowano się na zmiany radykalne („druga rewolucja integracyjna”), to traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który je zawierał, nie wszedł w życie, bo nie uzyskał wsparcia ze strony unijnego suwerena (nieudane referendum w Holandii i Francji).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, proces zmian w Unii definiować można nie jako zastępowanie czegoś czymś, zamienianie czegoś, wymianę czegoś na coś, ale jako przeobrażenie, przekształcenie oraz uleganie przemianie, przybranie innego kształtu, charakteru, innej postaci oraz przekształcanie się. Tak rozumiana transformacja i modyfikacja doprowadziła do nadzwyczajnego w historii stosunków międzynarodowych połączenia (powiązania) współzależności międzynarodowych z suwerennością państw członkowskich Unii oraz międzyrządowości ze wspólnotowością (metodą wspólnotową).

Wprowadzanie zmian od czasu przyjęcia traktatu z Maastricht opierało się na wprowadzaniu reguł postępowania na cztery możliwe sposoby. Po pierwsze: poprzez rozwój czyli pogłębianie i rozszerzanie reguł dotychczasowych. Tu najlepszym przykładem niech będzie proces uwspólnotowania polityk integracyjnych (np. polityki ochrony środowiska UE). Po drugie: poprzez tworzenie standardów zupełnie nowych, na przykład w zakresie zawieszenia państwa w prawach członka (art. 7 TUE). Po trzecie: poprzez stopniowe zastępowanie jednych prawideł innymi. Tu najlepszą egzemplifikacją było wprowadzanie nowych

¹¹ S. Maillard, *More is in Europe*, „Newsletter of the Jacques Delors Institute”, February 2022, s. 1.

mechanizmów zarządzania ekonomicznego UE oraz ewolucja wieloletniej perspektywy finansowej prowadzącej ostatecznie do procesu uwspólnotowienia długów (decyzje z okresu 2020-2021). I po czwarte: poprzez likwidację (znoszenie) pewnych wybranych reguł. Dowodzi tego przebudowa mechanizmów i instytucji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE (dawny trzeci filar – dziś Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości).

Pogłębiany proces ciągłości i zmian w UE po traktacie z Maastricht prowadzi zatem do wyróżnienia zmian o charakterze korygującym, innowacyjnym i roszczeniowym. Zmiany korygujące dotyczyły sformalizowania modyfikacji, które zaszły już w praktyce. Przykładem mogą tu być następujące kwestie:

- usankcjonowanie instytucjonalne metody zmiany traktatów poprzez Konwent Europejski;
- inkorporowanie do systemu integracyjnego parlamentów narodowych;
- precyzyjny podział kompetencji między państwa członkowskie a UE.

Formuła Konwentu zastosowana została w Unii Europejskiej po raz pierwszy w trakcie przyjmowania Karty Praw Podstawowych, w zakres rewizji traktatowej włączona została natomiast do Deklaracji z Laeken pt. „Utworzenie Konwentu w sprawie przyszłości Europy”. Deklaracja zakładała, że zamierzeniem Konwentu będzie rozważenie kluczowych aspektów przyszłego rozwoju Unii oraz identyfikacja rozmaitych możliwych odpowiedzi. W praktyce głównym zadaniem Konwentu Europejskiego w okresie 2002-2003 stało się przygotowanie w sposób klarowny i wszechstronny zwartego projektu traktatu konstytucyjnego celem przedłożenia go pod obrady nowej konferencji międzypaństwowej, a następnie poddania go ratyfikacji¹². Jak wiadomo, efekt Konwentu w postaci traktatu ustanawiającego Konstytucję dla

¹² W. Wessels, *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, „Integration”, 2002, no. 2, s. 86.



Europy nie wszedł w życie w wyniku odrzucenia go przez niektóre kraje członkowskie w trakcie procesów ratyfikacyjnych.

Innowacyjne zmiany stwarzały nowe rodzaje stosunków lub nowe przedsięwzięcia w Unii. Tu przykładami może być wzmocnienie Rady Europejskiej poprzez ustanowienie jej Przewodniczącego oraz restrukturyzacja instytucjonalna Komisji Europejskiej. Zmiany o charakterze roszczeniowym oparte były natomiast na żądaniach ze strony podmiotów jej podlegających. Ich egzemplifikacją może być wzmocnienie Parlamentu Europejskiego w relacji do Komisji Europejskiej i Rady UE. Do tego dochodzi także proces samowzmocnienia (zgodnie z regułą *per facta concludentia*) Trybunału Sprawiedliwości w okresie po 2020 r. (kolejne precedensowe wyroki, dalece w swej wykładni wychodzące poza literę traktatów).

Kontynuując rozważania, należy podkreślić, iż jedną z najważniejszych cech integracji europejskiej jest jej dynamizm. Dlatego też zmiany, które zachodziły w ciągu ostatnich trzydziestu lat, stały się podstawą dla współczesnej organizacji politycznej, której projektowanie rozpoczęto w Maastricht. Przez te wszystkie lata UE podlegała stałemu procesowi przekształceń w stronę unii politycznej, u którego źródeł znajdują się różnorodne czynniki. Pierwszy z nich to neutralizacja dychotomii.

Proces ciągłości i zmian obecny w traktatach z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony miał na celu przezwycięzenie sprzeczności między optymalnie ujmowanymi założeniami rozwojowymi systemu integracyjnego i formalnie stworzonymi mechanizmami ich realizacji a praktyką podejmowanych działań – głównie instytucji unijnych. Drugi czynnik to dostosowywanie systemu integracyjnego do wymogów funkcjonalnych. Wymogi te w ujęciu systemowym stały się efektem przeanalizowania różnorodnych źródeł zmian traktatowych. Zaliczyć do nich można np.: zapewnienie odpowiednich stosunków z otoczeniem, zróżnicowanie i właściwe przypisanie kompetencji elementom systemu (szczególnie ponadnarodowym instytucjom UE), rozbudowaną komunikację i wymianę informacji, wspólne wartości, wspólny, wyartykułowany system celów, normatywną regulację sposobów działania, skuteczną kontrolę dewiacji czyli normatywną stan-

daryzację rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Jest też czynnik trzeci, którym stała się potrzeba utrzymania równowagi. Z tego powodu do motorów zapewniania równowagi między ciągłością a zmianą w Unii Europejskiej zalicza się przede wszystkim potrzebę wzmocnienia systemu w stosunku do jego otoczenia, słabnięcie mechanizmów samoregulacyjnych oraz naruszenie struktury systemu przez jego elementy (uczestnicy-aktorzy integracji europejskiej i odgrywane przez nich role)¹³.

Dotyczyło to przede wszystkim istotnej potrzeby pogodzenia współzależności międzynarodowych z suwerennością krajów członkowskich. Nie bez znaczenia było też wzajemne przenikanie się transnarodowości, supranarodowości i międzyrządowości w subsystemie zarządzania kompetencjami (władzą) Unii. Aby to było możliwe, konieczne stało się inkorporowanie do systemu elastyczności integracyjnej (wzmocnionej współpracy), do której doszło w traktacie amsterdamskim.

Od czasu traktatu z Maastricht zmiany postrzegane przez podmioty UE jako pozytywne składały się na „postęp integracyjny”, pojmowany jako zachodzenie szeregu zmian o zasadniczo nowej jakości, które tworzą kumulatywny (addytywny) proces rozwoju, obejmujący gromadzenie i łączenie zmian o podobnym charakterze. Efektem tego było połączenie reform zawartych w Jednolitym akcie europejskim i TUE. Podobnie rzecz się miała z traktatem konstytucyjnym i lizbońskim. Należy przy tym zauważyć, że zarówno proces rozwoju, jak i pogłębiania integracji nastawione były i są na osiągnięcie takich cech i zdolności UE, które ułatwiłyby realizację jej celów politycznych i ekonomicznych. Tym samym więc władza Unii, a co za tym idzie instytucje powoływane przez nią przez trzydzieści lat i potrzebne do jej sprawowania, zorientowane były i są nadal na bardziej efektywną organizację całości.

Integracja w tym ujęciu jest więc, podobnie jak w teorii organizacji, formułą współprzyczyniania się części do powodzenia całości. Innymi słowy, cele wspólne okazywały i nadal okazują

¹³ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 14-25.

się pożądanymi środkami do realizacji celów indywidualnych poszczególnych elementów systemu UE i odwrotnie, cele indywidualne są podstawowym „spoiwem” celów wspólnych – ogólniejszych¹⁴. Ta formuła przez długi czas przesądzała o polityce współlistnienia państw członkowskich i instytucji Unii w systemie integracyjnym.

Zmiany zachodzące w UE od czasu traktatu z Maastricht stają się także punktem wyjścia do racjonalnych rozważań nad równowagą i stabilnością. Dynamika ciągłości i zmian oraz charakter interakcji najlepiej są widoczne w przechodzeniu ze stanu równowagi do nierównowagi systemowej, mogącej prowadzić do zakłóceń i kryzysów integracyjnych. Dlatego też dynamika przebudowy zachodzącej w Unii Europejskiej odnosić się musi do przesłanek ruchu jej elementów, a przede wszystkim zachowań podmiotów integracji oraz przyczyn zmian ich pozycji w systemie. Swoją postawą wobec systemu i reguł w nim obowiązujących przez lata jednocześnie legitymizowały one i delegitymizowały (w sytuacjach kryzysowych – szczególnie w strefie euro) jego kształt, strukturę i interakcje zachodzące w Unii.

Od czasu traktatu o UE nie każda zmiana przekładała się na jego nową jakość w Unii Europejskiej. Dotyczy to np. pozycji i roli Wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dziś: Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa). Innym przykładem niech będą skomplikowane regulacje dotyczące zawarte w zmianach polityki konkurencji w UE, a także wyprowadzanie transformacji strefy euro poza traktaty unijne (pakt fiskalny).

Istotną kwestią jest także ocena ważności zmian zachodzących w toku integracji europejskiej, selekcja tego, co jest lub może być uznane za ważne dla utrzymania lub przywrócenia równowagi i dalszego trwania systemu. W konstrukcji takiej jak UE praktycznie żaden z jej składników nie był i nie jest elementem niezmiennie stałym. Różny jest ich walor z punktu widzenia cią-

¹⁴ Por. M. Chang, M. Sacher, I. Tkalec, *Recent Changes in EU Economic Governance: Methodological and Institutional Dynamics*, „The Journal of Contemporary European Research (JCER)”, 2019, vol. 15, no. 2: Special Issue.

głości i zmiany oraz trwałości i równowagi funkcjonowania organizacji. Zmiany ilościowe są łatwiejsze od wychwycenia i reakcji, zmiany jakościowe natomiast znacznie wolniejsze. Nie wystarczy wpisać je do traktatu, ale trzeba zadbać o ich wprowadzenie w życie w państwach członkowskich¹⁵. Dotyczyło to głównie realizacji polityk unijnych skupionych w Przestrzeni (Obszarze) Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE (dawny trzeci filar UE – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne), takich jak np. polityka azylowa, *acquis* Schengen (m.in. zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem), polityka migracyjna, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych oraz współpraca policji (w tym Europol).

Stabilizację systemu Unii Europejskiej z perspektywy procesu ciągłości i zmiany można postrzegać również przez pryzmat równowagi dynamicznej. Oznacza to taki stan systemu, w którym procesy adaptacji wnętrza UE pozwalały (pozwalają) jej samoregulacyjnie eliminować zakłócenia, a tym samym w pełni realizować jej funkcje i cele. Stabilność oznacza, iż zmiana była zawarta w obrębie pewnych rozpoznawalnych granic. Dotyczyło to tym razem tzw. drugiego filara Unii, tj. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, szczególnie po traktacie nicejskim. Innym przykładem niech będą regulacje dotyczące europejskich partii politycznych i Karty Praw Podstawowych.

Potrzeba zapewnienia stabilności Unii nakładała od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. pewne ograniczenia nie tylko na system, lecz także na zakłócenia, przeciw którym organizacja ta miała być odporna. Pisząc o stabilności, mamy na myśli dwie istotne kwestie: zbiór możliwych do zaakceptowania zachowań państw i instytucji UE oraz zbiór oczekiwanych aktywności tychże. Takie rozumienie stabilności pozwalało uniknąć niebezpieczeństwa generowania stanów nietrwałych (dysfunkcjonalnych)

¹⁵ Por. M.N. Georgiou, N. Kyriazis, E.M.L. Economou, *Democracy, Political Stability and Economic performance. A Panel Data Analysis*, „Journal of Risk & Control”, 2015, 2(1), s. 2-7.

i podkreślało wzajemny związek między aktorami wspólnotowymi i międzyrządowymi Unii. Tym samym prowadziło do zmian częstych i cyklicznych, istotnych i nieistotnych – ewolucyjnych, ale nie gwałtownych. W rezultacie końcowym przekładało się to na trwałość systemu, a tym samym na jego skuteczność, bo skuteczności Unii Europejskiej, szczególnie w sferze gospodarczej (głównie Rynek Wewnętrzny), odmówić nie można¹⁶. Nie bez znaczenia w tym kontekście były też zmiany dotyczące stosowania metody wspólnotowej (z traktatu na traktat stopniowo rozszerzanej) oraz uproszczenia i konsolidacji traktatów.

Po Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht. Nowe mechanizmy regulacji, rozwoju oraz adaptacji

Ruch systemu integracyjnego przez minione trzydzieści lat dokonywał się poprzez niejednorodne mechanizmy: regulacji, rozwoju oraz adaptacji. Mechanizm regulacji był procesem kontroli i wyjaśniał stabilność Unii Europejskiej, mechanizm rozwoju stał się natomiast procesem wzrostu i wyjaśniał zmiany o charakterze pozytywnym. Adaptacja i możliwości adaptacyjne opierały się tymczasem na woli przetrwania i rozwoju Unii, ale także na procesie „kolektywnego uczenia się” (*collective learning*) oraz „kolektywnej pamięci”, a tym samym dostosowywania się do zachodzących zmian, szczególnie tych traktatowych. Dotyczyło to przede wszystkim pokryzysowej przebudowy Unii Gospodarczej i Walutowej oraz polityki migracyjnej i azylowej (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE). Inwazja Rosji na Ukrainę z pewnością wywołała adaptacyjną potrzebę uwspólnotowienia WPZiB oraz WPBiO (instytucja „autonomii strategicznej UE”), gdyż wygenerowana w tym zakresie jednomyślność stanowi do dziś istotną przeszkodę w skutecznym działaniu w tych tak ważnych dla Europy i świata obszarach aktywności międzynarodowej Unii.

¹⁶ Ch. Rauh, B.J. Bes, M. Schoonvelde, *Undermining, defusing or defending European integration? Assessing public communication of European executives in times of EU politicisation*, „European Journal of Political Research”, 2020, vol. 59, issue 2, s. 401-413.

Kolejne zmiany po traktacie z Maastricht były procesem tworzenia się i krystalizowania nowych reguł, a także formą strukturalnej i innowacyjnej adaptacji. W tym kontekście zmiany, które zachodziły w środowisku integracyjnym, powstałe w wyniku regulacji, rozwoju oraz adaptacji, należy potraktować jako zmienne niezależne, determinujące wybór różnych modeli adaptacyjnych, które miały miejsce w trakcie kolejnych konferencji międzyrządowych, w czasie Konwentu Europejskiego oraz podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zmienną zależną w tej sytuacji była i jest nadal zdolność transformującego się systemu UE do kontrolowania i do przystosowania się do środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. W tym kontekście analiza procesów adaptacji dotyczy przede wszystkim relacji pomiędzy ciągłością a zmianą (zmiana jako korelat ciągłości), tym bardziej, że zmiana wyzwala w systemie homeostazę, czyli zdolność przywracania stale traconej równowagi, za pomocą procesów adaptacyjnych¹⁷. Z tego powodu kolejne traktaty następujące po traktacie z Maastricht miały zawsze na celu przywracanie stale traconej równowagi w systemie integracyjnym. Było to możliwe za sprawą traktatów amsterdamskiego i nicejskiego, natomiast traktaty konstytucyjny i lizboński do dziś Unii tej równowagi nie przywróciły.

Kontynuując rozważania dotyczące konsekwencji wynikających z przyjęcia traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht w kontekście nowych mechanizmów regulacji oraz rozwoju, wyróżnić należy kilka typów adaptacji: chodzi tu o adaptację prostą, misadaptację, adaptację selektywną oraz koadaptację. Adaptacja prosta to akceptacja i asymilacja nowych wartości, przejawiająca się między innymi w odrzuceniu tradycji niefunkcjonalnych dla zmiany. W tym wariantcie czynniki zmiany dominują nad siłami ciągłości, co dynamizuje je i wiedzie „stary” (dotychczasowy) system do przyspieszonej transformacji. Przykładem jest tu wprowadzenie do traktatów procedury wzmocnionej współpracy

¹⁷ *Reforming the European Union: a political and democratic imperative*, „European Issue”, 2022, no. 463, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0463-reforming-the-european-union-a-political-and-democratic-imperative>.

(elastyczności integracyjnej), która sprowadza się do procesu wydzielenia się grupy krajów członkowskich z całości systemu UE, dla realizacji wybranych zadań integracyjnych, dla których nie ma akceptacji wszystkich państw członkowskich. Misadaptacja polega natomiast na dominacji ciągłości nad zmianą. Pojawia się tu idealizacja przeszłości – brak woli zmian. Dotyczyło to przez lata m.in. odrzucania przez państwa członkowskie propozycji: nadania Parlamentowi Europejskiemu inicjatywy prawodawczej, uwspólnotowienia WPZiB, utworzenia armii europejskiej i zwiększania zasobów finansowych Unii.

Adaptacja selektywna sprowadzała się do poddawania zmianie wybranych fragmentów systemu z utrzymywaniem innych bez żadnych zmian. Tu przykładem może być przyjęcie paktu fiskalnego w obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej, bez dokonywania jakichkolwiek zmian w unijnych traktatach. Inny przykład to wprowadzenie do TUE (art. 50 TUE) postanowień o możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z UE oraz podlegająca zmianom procedura komitologii.

Koadaptacja (adaptacja przez przekształcenie) natomiast to rodzaj konwergencji, czyli kompromisu między starym a nowym systemem. Możliwe są tu dwa warianty: konwergencja pozytywna i negatywna. Pierwsza to połączenie funkcjonalnych elementów obu systemów. Konwergencja negatywna polega na kombinacji gorszych cech obu modeli wyjściowych. Przykładem konwergencji pozytywnej jest proces parlamentaryzacji Unii Europejskiej w postaci intensywnej współpracy Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (efekt traktatu lizbońskiego). Natomiast egemplifikacją konwergencji negatywnej jest skomplikowana procedura zawieszenia państwa w prawach członka wpisana do art. 7 TUE. Do tego dochodzi coraz słabsza pozycja prezydencji, która nie może spełniać funkcji decyzyjnych, a jedynie koordynować prace Rady UE w roli: wykonawcy decyzji politycznych Rady Europejskiej, zarządcy i administratora w procesie stanowienia prawa, inicjatora nowych rozwiązań politycznych i prawnych – wyrażanych w priorytetach, zbiorowego mediatora w rokowaniach czy punktu kontaktowego z innymi instytucjami Unii.

Procesy adaptacyjne w systemie UE po traktacie z Maastricht wiązały się także z problemem zmian jego struktury i zasad funkcjonowania Unii, a także z rolą i miejscem uczestników integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem państw. W tym kontekście wyróżnia się trzy strategie adaptacyjne: pasywną, kreatywną i aktywną. Adaptacja pasywna polega na przyjmowaniu bodźców środowiskowych, przystosowywaniu się systemu, w tym jego uczestników do wpływów zewnętrznych poprzez „wchłanianie” środowiska zewnętrznego do wnętrza systemu. Adaptacja ta wiąże się także z brakiem podejmowania zmiany ze względu na wpływ i nacisk środowiska zewnętrznego¹⁸. Przykładem adaptacji pasywnej było wprowadzenie do systemu integracyjnego parlamentów narodowych, które instytucjom UE zostały niejako narzucone przez rządy państw członkowskich w treści traktatu lizbońskiego. Inny przykład to postępująca instytucjonalizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która najlepiej wyrażała się w powołaniu Zgromadzenia Parlamentarnego EURONEST, składającego się ze stu dziesięciu posłów: sześćdziesięciu posłów do Parlamentu Europejskiego i po dziesięciu posłów z każdego państwa stron Partnerstwa Wschodniego.

Adaptacja kreatywna oznacza zmianę systemu integracji europejskiej poprzez uleganie wpływom i naciskom zarówno ze strony środowiska wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Jest ona poszukiwaniem równowagi między tymi przestrzeniami aktywności UE, dokonywanym poprzez „filtrowanie” bodźców środowiskowych. Polega ona na aktywnym poszukiwaniu stale zmieniającej się równowagi między dynamiką środowiska wewnętrznego i zewnętrznego poprzez przyjmowanie tego, co pobudza rozwój systemu, a odrzucanie tego, co mu zagraża¹⁹. Aby zobrazować ten rodzaj adaptacji, można powołać się na następujące uzasadnienia traktatowe. Po pierwsze, chodzi o włączenie (z mocy traktatu lizbońskiego) Karty Praw Podstawowych (KPP) do systemu prawa

¹⁸ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998, s. 145-156.

¹⁹ Zob. idem, *Adaptacyjność spenetrowanych systemów politycznych*, Lublin 1990; idem, *Koncepcje adaptacji politycznej*, [w:] Z.J. Pietraś, A. Dumała (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin 1990.

unijnego. Po drugie, istotne jest połączenie treści KPP z postanowieniami traktatów dotyczącymi obywatelstwa UE. I po trzecie, oznacza to próbę przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Adaptacja aktywna opiera się na niepoddawaniu się żadnym wpływom i naciskom i tym wewnętrznym i zewnętrznym. System Unii stara się przekształcić środowisko, w którym funkcjonuje, bez uwzględniania jego oddziaływania na swą politykę zewnętrzną i wewnętrzną. Adaptacja ta nazywana jest również nieprzejednaną. Ten typ potwierdza proces upowszechnienia głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE w zdecydowanej większości polityk organizacji. Warto tu też zwrócić uwagę na adaptację aktywną w zakresie zdecydowanego nacisku Unii na wiążący i precedensowy charakter wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE. Do tego dochodzi forsowanie stałych zmian mających na celu urzeczywistnienie dwóch istotnych elementów systemu o charakterze wspólnotowym. Są nimi rynek wewnętrzny (*single market*) oraz obywatelstwo Unii Europejskiej z jego prawami i obowiązkami.

Kolejny podział dokonuje rozróżnienia na adaptację reaktywną, retroaktywną i antycypacyjną. Adaptacja reaktywna oznacza podejmowanie prostych działań odpornych na działanie bodźca. Uczestnicy integracji europejskiej adaptują się do przyczyny bez brania pod uwagę przyszłych skutków, które ta przyczyna i własne działania wywołają w przyszłości. Takie zachowanie jest na ogół nieskuteczne, płytkie i nieinteligentne. Miało jednak miejsce w historii zmian traktatowych i pozatraktatowych od momentu przyjęcia traktatu z Maastricht. Potwierdza to zasada wzmocnionej współpracy (elastyczności integracyjnej) – wprowadzona traktatem amsterdamskim, która przekształca się dziś w ideę (projekt) *multispeed Europe*. Inny przykład to reakcja Unii na poważny kryzys w strefie euro, który zaowocował zmianami pogłębiającymi chaos w systemie.

Adaptacja retroaktywna na ogół prowadzi do skutków katastrofalnych dla adaptującego się podmiotu integracji. Polega ona na próbie „działania wstecz”. Jest to adaptacja do przyczyny (bodźca), która już spowodowała skutki niemogące ulec zmia-

nie. Poprzez własne działanie próbuje się wtedy te skutki zmieniać, co staje się zupełnie niemożliwe. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w trakcie kryzysu migracyjnego, szczególnie po 2015 r., który doprowadził do poważnych perturbacji politycznych i nowych podziałów w Unii. Do dziś jego konsekwencje nie zostały przezwyciężone. Co więcej, wojna w Ukrainie i masowe uchodźstwo do UE (głównie Polski) pogłębiają proces adaptacji retroaktywnej²⁰.

Adaptacja antycypacyjna stanowi rozwiązanie optymalne. Polega ona na uprzedzaniu skutków. Po rozpoznaniu przyczyn i przewidzeniu konsekwencji adaptacja taka przebiega poprzez przystosowanie i przygotowanie się do nieistniejących jeszcze skutków obecnego działania Unii Europejskiej. Taki sposób adaptacji wydaje się być najlepszy dla analizy skutków poszerzania i pogłębiania Unii, szczególnie jeżeli chodzi o proces jednoczesnego przyjęcia do Wspólnoty dziesięciu nowych państw w 2004 r. (zmiana antycypacyjna poprzez traktaty akcesyjne i zmiany wprowadzone do traktatu nicejskiego). Najlepszym jednak przykładem adaptacji antycypacyjnej jest historia polityki środowiskowej UE oraz intensywne działania wspólnoty na rzecz zapobiegania katastrofie klimatycznej (głównie poprzez zmiany pozatraktatowe).

Konsekwencje traktatu z Maastricht a Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Zmiany dynamiki i środowiska integracyjnego

Inspirujący z punktu widzenia badania zmian zachodzących w przestrzeni czasowej od Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht do Konferencji w sprawie przyszłości Europy może być model adaptacji odnoszący się do zaawansowanych relacji między państwami członkowskimi UE a środowiskiem instytucji unijnych. Model ten różnicuje poziomy racjonalnych i nieracjo-

²⁰ H. Agné, *European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?*, „Turkish Journal of International Relations”, Spring 2009, vol. 8, no. 1, s. 3-9.



nalnych zmian według dwóch wyznaczników: dynamiki i środowiska. Wyróżnia się tu politykę adaptacyjną o charakterze gwałtownym – dynamicznym i politykę adaptacyjną prowadzoną w sposób rozważny – stabilny. Gwałtowna polityka opiera się na zachowaniu uczestników systemu Unii o cechach zaskakujących, nieprzewidywalnych, niekonsekwentnych i często błędnych. Niejednokrotnie była efektem niewielkich zmian na poziomie zachowań (działań) instytucji unijnych oraz dużych zmian w środowisku państw członkowskich. Przykładem niech będzie tu ekspozycja systemowa Rady Europejskiej i nacisk na międzyrządowe prowadzenie polityki europejskiej. Nie można też zapomnieć o zaburzonej dynamice strefy euro po kryzysie w jej subsystemie w 2008 r. Najdalej idącym efektem adaptacji gwałtownej – niestabilnej był jednak brexit i jego konsekwencje dla całego systemu integracyjnego. W tym miejscu można powołać się również na stosunek poszczególnych państw członkowskich do wyroków Trybunału Sprawiedliwości lub próby prowadzenia przez Komisję Europejską własnej polityki europejskiej, wykraczającej poza konkluzje Rady Europejskiej czy też Rady Unii Europejskiej.

Polityka adaptacyjna o charakterze rozważnym (racjonalnym) – stabilnym dotyczy sytuacji, w której gwałtowne i duże zmiany w środowisku państw członkowskich nie wywołują szczególnego zainteresowania czy odzewu w środowisku wewnętrznym UE, co umożliwia prowadzenie rozważnej polityki, odpowiedniej do wagi zmian. Odnosi się ona głównie do rutynowych zmian instytucjonalnych i regulacyjnych, niewymagających szczególnych innowacji w polityce Unii²¹.

Przykładami tak prowadzonej adaptacji może być aktywność organizacji wpisana do Preambuły TUE, a odwołująca się do: przywiązania do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego; solidarności i spójności; jednolitych ram instytucjonalnych;

²¹ Por. R. Lindstädt, J.B. Slapin, R.J. Vander Wielen, *Adaptive behaviour in the European Parliament: Learning to balance competing demands*, „European Union Politics”, 2012, vol. 13, issue 4, s. 465-486.

urzeczywistnienia rynku wewnętrznego; zapewniania bezpieczeństwa Unii.

W kontekście decyzji podejmowanych w UE od roku 2021 najlepszym przykładem zmian poprzez adaptację racjonalną było zwołanie Konferencji w sprawie przyszłości Europy, która stworzyła obywatelom możliwość włączenia się w debatę na temat wyzwań i priorytetów Europy i Wspólnoty. Parlament Europejski, Rada UE i Komisja Europejska zobowiązały się wysłuchać Europejczyków i w ramach swoich kompetencji wykorzystać przekazane pomysły²². Konferencja ta była efektem analizy funkcjonowania i ewolucji Unii Europejskiej w odniesieniu do jej demokratycznej legitymizacji. Odnoszący się do niej model polityki adaptacyjnej stał się zatem efektem nie tylko postępu integracji europejskiej i ciągłego przewartościowywania wcześniejszych wyobrażeń o możliwych do osiągnięcia optymalnych formach związku integracyjnego, lecz także ekspozycji nowego katalogu wartości stojących u podstaw zmian w samej Unii²³.

Nie bez powodu 10 marca 2021 r. w Brukseli przedstawiciele trzech unijnych instytucji: David Sassoli, António Costa i Ursula von der Leyen podpisali się pod Wspólną Deklaracją dotyczącą Konferencji w sprawie przyszłości Europy²⁴. Ich celem stało się przełamanie wielu deficytów w funkcjonowaniu UE, obecnych od czasu obowiązywania traktatu z Maastricht. Zaliczyli do nich m.in. problemy z: partycypacją obywateli w procesie integracji europejskiej, odpornością Europy na zagrożenia i kryzysy, przejściem na zieloną gospodarkę i transformację cyfrową, konkurencyjnością europejskiego przemysłu, nierównościami i dyskryminacją, odgrywaniem wiodącej roli na arenie świa-

²² *Przyszłość jest w Twoich rękach*, Unia Europejska, Bruksela 2021, s. 1-3.

²³ Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy – Zaangażowanie we współpracę z obywatelami na rzecz demokracji – Budowanie odporniejszej Europy, 2021/C 91 I/01, Dziennik Urzędowy UE C 91, 18.03.2021, s. 1-4.

²⁴ Od samego początku prace konferencji skomplikowały dwa istotne czynniki – po pierwsze konflikty między instytucjami UE, dotyczące m.in. zakresu jej funkcjonowania i regulaminu, co doprowadziło do poważnego opóźnienia w jej uruchomieniu; L. Guttenberg, *A political enigma. Four open questions about the Conference on the Future of Europe*, „Policy Brief”, 21.12.2021.



towej, propagowaniem swych wartości i standardów, kształtowaniem przyszłych strategii politycznych i ambicji Unii, walką ze zmianą klimatu i wyzwaniami środowiskowymi, polityką migracyjną, bezpieczeństwem UE wobec zagrożenia m.in. ze strony Rosji i Chin, stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz wdrażaniem i egzekwowaniem dorobku prawnego Unii.

Zaprezentowane powyżej uwarunkowania skłoniły inicjatorów Konferencji do skoncentrowania debaty na kilku istotnych procesach adaptacji w obszarze takich tematów jak:

- silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, zatrudnienie/edukacja, młodzież, kultura, sport/transformacja cyfrowa (Panel 1);
- demokracja europejska/wartości i prawa, praworządność i bezpieczeństwo (Panel 2);
- zmiana klimatu i środowisko/zdrowie (Panel 3);
- UE w świecie/migracja (Panel 4)²⁵.

Zarówno traktat z Maastricht, kolejne rewizje traktatowe, jak i przebieg Konferencji w sprawie przyszłości Europy udowadniają, że zmiany zachodzące w systemie Unii Europejskiej mają charakter nieodwracalny. Dowodem na to niech będzie zagęszczenie powiązań i współzależności w systemie Unii.

Wprowadzanie zmian w życie napotyka oczywiście bariery, ale proces harmonizacji i unifikacji wartości i celów oraz aktorów integracji jako nosicieli metod działań, zasobów i kompetencji integracyjnych, jakie mają oni do dyspozycji, wciąż się rozszerza (jest to zjawisko pogłębiania integracji)²⁶. Dzieje się to za pomocą strategii antycypacyjnych, pozwalających na bezustanne przywracanie systemowi integracji europejskiej równowagi, a tym samym utrzymywanie go w ramach względnej stabilności.

Trudno realizować zmianę bez wizji przyszłości. Wizje są potrzebne, by zredukować niepewność przynieszoną przez zmiany.

²⁵ Karta Konferencji. Karta obywateli i organizatorów wydarzeń uczestniczących w Konferencji w sprawie przyszłości Europy, <https://futureu.europa.eu/pages/charter>.

²⁶ Por. W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa 1998, s. 15-19.

Zbyt duże obszary niepewności zagrażają względnej stabilności. Stąd głęboki sens postulatu ograniczania zbędnej niepewności poprzez trafną definicję celów zawartych w dokumentach i działaniach Konferencji, która znów postawiła pytanie o *finalité politique*, stanowiące nadal synonim ostatecznego kształtu integracji europejskiej – tym bardziej, że przez te minione trzydzieści lat nie mieliśmy li tylko do czynienia z postępem integracji, ale także z jej regresem.

Podsumowanie

Badanie integracji europejskiej skoncentrowane na analizie procesu ciągłości i zmiany w czasoprzestrzeni od traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht do Konferencji w sprawie przyszłości Europy prowadzi do wielu zaskakujących konstatacji. Ciągłość pozostaje wciąż potwierdzeniem kontynuacji raz rozpoczętej integracji i nie stanowi przeszkody dla rozwoju systemu integracji europejskiej. Takie stanowisko prowadzi do potwierdzenia tezy o gradualistycznym (stopniowalnym, etapowym) i ewolucyjnym charakterze integracji europejskiej, a tym samym zmian, którym podlega ona po przyjęciu TUE.

Ewolucja polegała na fragmentarycznych zmianach wewnątrz systemu, powodując stopniowe tworzenie się nowych funkcji i odpowiadających im ról i instytucji, co zaobserwowaliśmy we wszystkich traktatach, począwszy od Jednolitego aktu europejskiego oraz traktatu o Unii Europejskiej, na traktacie lizbońskim kończąc. Stwarzało to jednak rosnące problemy koordynacji i weryfikacji, które rozwiązywane były przez podejmowanie i stosowanie nie zawsze adekwatnych rozwiązań oraz mechanizmów politycznych i prawnych. Niektóre z nich miały charakter doraźny, inne natomiast były wynikiem realizowanej od lat koncepcji integracyjnej. Zastosowanie różnorodnych mechanizmów zmian i regulacji nie zawsze oddziaływało na fundamentalne (podstawowe) zasady funkcjonowania systemu, ale przynajmniej wpływało na jego uelastycznienie, podejmowanie prób lepszego dostosowywania się do wymogów wewnętrznych



i zewnętrznych oraz zapewnianie ciągłości integracji europejskiej.

Odwoławszy się do treści art. B oryginalnej (pierwotnej) wersji traktatu z Maastricht, niniejszy tekst udowodnił, że Unia Europejska – stosując zmienne strategie zmiany i adaptacji do zmian w systemie – opierała się przez minione trzydzieści lat na ciągłości i zmianie w zakresie takich celów integracji jak:

- utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę;
- kreowanie unijnego *soft power* poprzez potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która ma prowadzić do wspólnej obrony;
- umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii;
- rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (dziś przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości);
- pełne zachowanie dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*) i jego rozwój;
- konsekwentne i stanowcze stosowanie zasad integracji i prawa UE, na czele z poszanowaniem zasady pomocniczości;
- utrzymanie jednomyślności w takich zakresach jak ratyfikacja zmian traktatowych oraz decyzji podejmowanych w ramach WPZiB i WPBiO. Dotyczyło to także przyjmowania Wieloletnich Ram Finansowych UE.

Dowodem na ciągłość i zmianę było i jest funkcjonowanie Unii oparte na jednolitych ramach instytucjonalnych, które zapewniają spójność działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów. Wszystko to zasada się na ramach kompetencyjnych wynikających z transferu władzy z krajów członkowskich na Unię. Intensywność tych transferów zmieniała się jednak w za-

leżności od czasu i skali podejmowanych reform traktatowych i pozatraktatowych, co wykazała treść niniejszej analizy.

Unia ciągle i niezmiennie szanuje tożsamość narodową swych członków, których systemy rządu opierają się na zasadach demokracji. Szanuje prawa podstawowe i wartości wpisane w art. 2 TUE. I – co bardzo istotne – kontynuuje system zapewniania sobie środków prawnych i finansowych, niezbędnych do osiągnięcia swych celów i prowadzenia polityk integracyjnych. To umożliwia jej skuteczność i ciągle utrzymujące się zainteresowanie nią nowych państw, kandydujących do akcesji.

Przenikający się proces ciągłości i zmiany miał także znaczący wpływ na kształtowanie i jakość mechanizmów funkcjonujących w Unii. Doprowadził do permanentnej – zarówno międzyrządowej jak i transnarodowej oraz supranarodowej – sieci negocjacji, mającej na celu wymianę stanowisk i poglądów oraz rozwiązywanie problemów generowanych przez państwa członkowskie i (lub) instytucje UE wraz z ich procedurami i instrumentami decyzyjnymi. Doprowadziło to w efekcie do sytuacji, w której kraje członkowskie Unii Europejskiej podjęły próbę rezygnacji z jednostronnej ochrony interesów państwowych na rzecz długiego i kompleksowego procesu wypracowywania wspólnych (kompromisowych) rozwiązań. Potwierdziła to w pełni zawartość treści traktatu lizbońskiego.

Przez trzydzieści lat od czasu dwóch konferencji międzyrządowych (jedna w sprawie Unii Politycznej i druga dotycząca Unii Gospodarczej i Walutowej) upowszechniła się dwoistość negocjacyjna Unii Europejskiej oparta z jednej strony na klasycznym „przetargu” (*bargaining*) międzyrządowym, a z drugiej na metodzie wspólnotowej odwołującej się do perswazji i koncyliacji²⁷. Niniejszy tekst wykazał, że demokracja negocjacji ma przede wszystkim charakter normalizacyjny i innowacyjny. Normaliza-

²⁷ W. Wessels, *Die Vertragsreformen von Nizza. Zur zukünftigen Handlungsfähigkeit einer 27-er Union*, „Integration”, 2001, no. 1, s. 34-38.

cyjny – wtedy gdy formalizowane są reguły przyjęte i stosowane w praktyce przez państwa członkowskie. Negocjacje innowacyjne dotyczą natomiast obejmowania integracją nowych polityk lub form współpracy lub kreowania nowych instytucji i reguł działania.

Zmiany w Unii miały charakter ewolucyjny, gdyż były rezultatem współpracy, konkurencji i kompromisu. Wielość i zróżnicowanie interesów państw członkowskich, instytucji oraz innych grup i podmiotów integracji oznaczało konieczność ciągłego poszukiwania wspólnego mianownika. Znaczenie kompromisu wynikało z korzyści powstających na skutek wzajemnych, dokonywanych ustępstw, które wiązały dziedziny pozornie nie mające ze sobą nic wspólnego. Głęboko zakorzeniona w Unii kultura kompromisu i powstrzymywanie się od antagonizowania w sposób nieuchronny łagodziły radykalizm zmian, ale nie wyeliminowały wielu kryzysów. Kryzysy w UE nie tylko wynikały z zaniechań, ale także z przyjęcia błędnych kompromisów. Potwierdza to przede wszystkim status unii gospodarczej i walutowej i wpisane w nią od początku błędy systemowe (zawarte w traktacie z Maastricht).

Kompleksowość i kolegialność sprawiły, że i zmiany traktatowe, i pozatraktatowe odbywały się wedle jednej uniwersalnej metody. Po traktacie z Maastricht (reforma na poziomie *high politics*) – który miał charakter kierunkowy – zdecydowano się na szereg zmian cząstkowych, w które wpleceni zostali wszyscy uczestnicy integracji europejskiej. Doprowadziło to do wytworzenia wielu instrumentów i mechanizmów o charakterze formalnym i nieformalnym, traktatowym i pozatraktatowym oraz instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym. Miały one charakter stanowiący, ale także weryfikująco-kontrolny (monitorująco-kontrolny). Wiele z nich oparte było na korekcie na poziomie *low politics*, sprowadzając się do usuwania błędów, nieprawidłowości oraz poprawy dotychczasowych regulacji.

Efektom wielu zmian w traktatach było uproszczenie, konsolidacja oraz kodyfikacja. Uproszczenie stało się procesem, w którym przepisy poszczególnych traktatów zostają uporządkowane, nieaktualne postanowienia anulowano (usunięto) lub

zmieniono. Konsolidacja była czynnością porządkującą, obejmującą rzeczywiste włączenie nowych i zmienionych regulacji do istniejących tekstów traktatów wraz z wprowadzeniem nowej numeracji artykułów. Natomiast kodyfikacja scalała i uzupełniała istniejące traktaty, włącznie z możliwością uczynienia z nich jednorodnego (wspólnego) dokumentu.

Podsumowując proces nakładających się na siebie elementów ciągłości i zmiany, podkreślić należy hybrydowy kształt Unii Europejskiej, który jest tego efektem. Z systemu trzech Wspólnot (EWG, Euratom i EWWiS) i UE pozostał Euratom i UE, a Traktat o WE (dawniej EWG) dziś nazywa się Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Brak ratyfikacji traktatu konstytucyjnego sprawił, że duża część zmian wprowadzonych do jego treści została zaadoptowana w traktacie lizbońskim. Doszło do poważnego w skutkach (politycznych, prawnych i społeczno-gospodarczych) brexitu. W wyniku kryzysu przebudowano subsystem Unii Gospodarczej i Walutowej. System podejmowania decyzji oparty na wspólnym głosowaniu oraz kwalifikowanej większości głosów w Radzie UE stał się generalną regułą decyzyjną. Zapoczątkowano proces parlamentaryzacji Unii, szczególnie poprzez inkorporację do systemu parlamentów narodowych. W 2021 r. organizacja zdecydowała się na uwspólnotowanie długów, tj. zaciąganie zobowiązań finansowych na rynkach. Bardzo istotne dla Wspólnoty stały się wartości i zasady wyeksponowane w Karcie Praw Podstawowych, która stała się częścią unijnego porządku prawnego. W ciągu tych trzydziestu lat do Unii przystąpiło trzynaście nowych krajów (podwojenie składu członkowskiego). Faktem stała się wdrażana w systemie strategia *multispeed Europe*.

Zaprezentowane tu zmiany miały charakter integracyjny lub dystrybucyjny, ale nie zawsze antycypacyjny. Integracyjność polegała na przyjmowaniu rozwiązań wpisujących się w ciąg konsekwentnych zmian włączanych do kolejnych traktatów rewizyjnych. Dystrybucyjność natomiast miała przede wszystkim na celu „zaspokajanie” partykularnych interesów państw członkowskich, które w toku swego „przetargu” próbowały wprowadzić do traktatów lub utrzymać w nich zapisy dla siebie jak najbardziej korzystne.



Niniejsza analiza udowodniła, że powodzenie zmian zależało generalnie od wielu czynników. Pierwszym z nich była skłonność państw i instytucji UE do zawierania kompromisów. Cecha ta związana była m.in. z sytuacją wewnętrzną w Unii Europejskiej uwarunkowaną kondycją polityczną i gospodarczą państw członkowskich oraz sytuacją międzynarodową w Europie i w świecie. Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, iż w trudnych lub szczególnych sytuacjach międzynarodowych państwa członkowskie były skłonne zgadzać się na wypracowywanie szerokiego pola kompromisu. Przykładem niech będzie tu pandemia i agresja Rosji na Ukrainę. Drugim czynnikiem był poziom merytorycznego przygotowania aktorów integracji. W tym przypadku duże znaczenie miały starania państw, które przewodniczą Unii Europejskiej oraz zaangażowanie instytucji unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem Komisji i Parlamentu Europejskiego. Trzeci czynnik stanowił zakres materii rewizyjnej. Istniała tu jednoznaczna prawidłowość. Znaczna, trudna do ogarnięcia liczba propozycji, tez, strategii i postulatów znacznie utrudniała osiągnięcie porozumienia między uczestnikami konferencji. Tak działo się w trakcie negocjacji treści traktatu lizbońskiego. Kolejnym czynnikiem był stopień poparcia społeczeństw państw członkowskich dla integracji europejskiej i Unii oraz dla konkretnych rozwiązań proponowanych w trakcie toczonych zmian.

Na koniec warto podkreślić, iż dotychczasowa analiza procesu ciągłości i zmiany zachodzące w okresie od Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht do Konferencji w sprawie przyszłości Europy prowadzą do wniosku, że dopiero teraz (w maju 2022 r.) w kontekście poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa UE wywołanego agresją Rosji na Ukrainę dochodzi do próby przełamania konsekwencji *path dependency* wytworzonej przez traktat z Maastricht, szczególnie w zakresie zwiększania zdolności Unii do zarządzania kryzysami, a także usprawnienia jej działania

przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych narzędzi międzyinstytucjonalnych, politycznych i ustawodawczych²⁸.

Wojna i zagrożenie zewnętrzne dają szansę na wzbudzenie jedności i wygenerowanie nowej wewnętrznej siły do zmiany. Konieczne jest zatem wzmocnienie więzi między ludźmi (obywatelami UE), narodami, rządami i instytucjami. Konieczne zmiany powinny zredukować deficyt między oczekiwaniami a osiąganymi rezultatami, a także rozziw między słowami i czynami. Nie bez znaczenia będą także niestandardowe sposoby prowadzenia zmian w systemie integracyjnym, daleko wychodzące poza dotychczasowe *modus operandi* Unii Europejskiej.

²⁸ Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące Konferencji w sprawie przyszłości Europy, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html.



Janusz Józef Węc*

Perspektywy reformy ustrojowej strefy euro do 2025 r. Aspekty instytucjonalno-prawne

Prospects for the System Reform of the Eurozone up to 2025. Institutional and Legal Aspects

Abstract: The primary research objective of this paper is to take stock of system reform in the Eurozone in the period 2011-2021 and to provide an outlook on its development until 2025. The author formulates two research hypotheses. The first is based on the assumption that the two fundamental premises of system reform in the euro area were: (1) the institutional and legal deficiencies of the Economic and Monetary Union (EMU) resulting from the Maastricht Treaty of 7 February 1992, and (2) the Eurozone debt crisis (2010-2018), which exposed the systemic weaknesses of the eurozone and therefore required a reform of its system. Following this, the author formulates three research questions: First, to what extent was the system reform of the Eurozone an instrument of the European Union to combat the debt crisis; Second, which system changes have failed to materialise in the EMU and the Eurozone so far and why? Thirdly, what is the significance of the decision of the Member States of the European Union of 14 December 2020 on the communitarisation of debt as a basis for the functioning of the European Union's instrument for the reconstruction of the next generation EU with the resources allocated to overcome the economic and social effects of the pandemic crisis for the further fate of system reform? The first part of the thesis deals with the institutional and legal deficits of the EMU resulting from the Maastricht Treaty. The second part of the chapter is devoted to the process of implementing the system reform of the Eurozone in the period 2011-2021 and the prospects for the creation of three new structures in the EMU by 2025, i.e. the Financial Union, the Fiscal Union and the Economic Union.

Keywords: Financial Union, the Fiscal Union and the Economic Union, the Eurozone debt crisis

* Prof. dr hab. Janusz Józef Węc, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, ORCID: 0000-0002-6331-4133, e-mail: janusz.wec@uj.edu.pl.

Wstęp

Podstawowym celem badawczym pracy jest dokonanie bilansu reformy ustrojowej strefy euro w latach 2011-2021 oraz przedstawienie perspektyw jej rozwoju do 2025 r. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że dwiema podstawowymi przesłankami reformy ustrojowej strefy euro były: (1) deficyty instytucjonalno-prawne Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), wynikające z traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. oraz (2) kryzys zadłużeniowy w strefie euro (2010-2018), który obnażył słabości ustrojowe UGiW i strefy euro, a tym samym wymusił reformę ich ustroju. W ślad za tym Autor formułuje trzy pytania badawcze: po pierwsze, w jakim zakresie reforma ustrojowa strefy euro była instrumentem Unii Europejskiej, służącym walce z kryzysem zadłużeniowym?; po drugie, jakich zmian ustrojowych nie udało się dotąd wprowadzić w UGiW oraz w strefie euro i dlaczego?; po trzecie, jakie znaczenie dla dalszych losów reformy ustrojowej będzie miała decyzja państw członkowskich Unii Europejskiej z 14 grudnia 2020 r. o uwspółnotowaniu długu jako podstawy funkcjonowania Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy Nowe Pokolenie UE (*Next Generation EU*)¹, z którego środki zostały przeznaczone na przezwyciężenie ekonomicznych i społecznych implikacji kryzysu pandemicznego? W pierwszej części pracy omówiono deficyty instytucjonalno-prawne UGiW i strefy euro, wynikające z traktatu z Maastricht. Druga część rozdziału została poświęcona procesowi realizacji reformy ustrojowej strefy euro w latach 2011-2021 oraz perspektywom ustanowienia do 2025 r. w ramach realnej UGiW trzech nowych struktur, tzn. Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej.

¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2014 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 2020, nr 433 I, s. 1-27.

Deficyty instytucjonalno-prawne Unii Gospodarczej i Walutowej, wynikające z traktatu z Maastricht, jako przesłanka reformy ustrojowej strefy euro

Decyzja o zaniechaniu działań zmierzających do utworzenia Unii Politycznej – podjęta w czasie konferencji miedzyrządowej w latach 1990-1991, poświęconej przygotowaniu i opracowaniu traktatu z Maastricht² – oznaczała w dużej mierze pozbawienie UGiW mechanizmu zabezpieczającego przed napięciami między polityką walutową a fiskalną, a także gwarancji stabilnego jej funkcjonowania. Traktat z Maastricht podpisany 7 lutego 1992 r. przewidywał wprowadzenie ustanowienie niezależnego Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ale nadzór nad sektorem finansowym pozostawiono bankom centralnym państw członkowskich Unii Walutowej, zaś nadzór nad politykami fiskalnymi – rządowi tychże państw. Nie ustalono również wspólnych mechanizmów upadłości i restrukturyzacji instytucji kredytowych, w tym banków. Sygnatariusze traktatu skoncentrowali się wprowadzenie na problemie deficytu budżetowego i długu publicznego, ale nie ustanowili żadnego systemu monitorowania finansów sektora prywatnego (m.in. stabilności sektora bankowego i zadłużenia) ani też instrumentów kontroli polityki fiskalnej. Kryteria konwergencji były zasadniczo skutecznie stosowane na etapie kwalifikacji do Unii Walutowej, ale nie wystarczały do monitorowania polityk fiskalnych po przystąpieniu danego państwa do tejże Unii, w szczególności nie ustalono żadnego

² 30 września 1991 r. w czasie posiedzenia w Brukseli ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, uczestniczący w obradach konferencji miedzyrządowej 1990-1991, odrzucili większością 7/5 głosów holenderski projekt ustanowienia jednolitej ustrojowo organizacji międzynarodowej zwanej Unią Polityczną. Wśród delegacji głosujących przeciw temu projektowi byli ministrowie Francji, Niemiec, Luksemburga, Wielkiej Brytanii, Danii, Grecji i Portugalii. W miejsce planowanej Unii Politycznej postanowiono wówczas utworzyć Unię Europejską jako niejednolitą ustrojowo organizację międzynarodową *sui generis*, złożoną z trzech filarów oraz dwóch porządków prawnych, przy czym pierwszy filar opierał się na prawie wspólnotowym, zaś drugi oraz trzeci – na prawie międzynarodowym publicznym. Szerzej na ten temat por. J.J. Węć, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą miedzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 201-208. Por. też idem, *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin i in. 2018, s. 40-41.

systemu automatycznych i skutecznych kar za nieprzestrzeganie zasad polityki fiskalnej³.

Rozwój strefy euro w latach 1999-2008 charakteryzował się narastaniem ogromnej nierównowagi makroekonomicznej pomiędzy państwami Północy i Południa, co obok światowego kryzysu finansowego i ekonomicznego, którego szczyt przypadł na lata 2008-2009⁴, stało się ważną przyczyną kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Nierównowaga ta polegała głównie na tym, że państwa Południa, zwłaszcza Grecja i Hiszpania, zaznaczały silne deficyty na swoich rachunkach obrotów bieżących, zaś kraje Północy, przede wszystkim Niemcy, Holandia, Austria i Finlandia, zwiększały na nich swoje nadwyżki. To z kolei skutkowało dużym i niekontrolowanym przepływem kapitału z państw Północy do krajów Południa (zasadniczo za pośrednictwem sektora bankowego), a w ślad za tym wzrostem zadłużenia tych ostatnich. Przyjęta w traktatach unijnych konstrukcja ustrojowa strefy euro nie pozwalała jednak na odpowiednią reakcję na tę rosnącą nierównowagę⁵.

Kompromis polityczny w sprawie ustanowienia UGiW na podstawie traktatu z Maastricht – polegający na tym, że powołaniu do życia Unii Walutowej (por. wykres 1) nie towarzyszyło utworzenie trzech innych struktur: Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej – spowodował, że strefa euro funkcjonowała bez większych turbulencji jedynie do wspomnianego wyżej poważnego kryzysu finansowego i ekonomicznego na świecie. Kryzys ten w 2010 r. ogarnął także Unię Europejską, gdzie przybrał postać kryzysu zadłużeniowego strefy euro i trwał do 2018 r. Na temat przyczyn kryzysu zadłużeniowego opinie ekonomistów są podzielone. Część autorów za jego zasadniczą

³ Szerzej na ten temat por. W.M. Orłowski, *Stabilność finansowa Unii Europejskiej: czy potrzebne są kolejne reformy?*, „Studia BAS”, 2021, nr 3, s. 9-10.

⁴ Kryzys ten wybuchł w drugiej połowie 2008 r. w USA, ale w następnych latach nabrał charakteru globalnego. Na temat genezy globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego oraz kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, por. J.J. Węc, *Kryzys zadłużeniowy w strefie euro w latach 2010-2018. Geneza, dynamika oraz instrumenty jego przezwyciężenia*, „Politeja”, 2020, nr 3, s. 29-31.

⁵ Por. W.M. Orłowski, op. cit., s. 11-12.

przyczynę uznaje globalny kryzys finansowy i ekonomiczny, ale większość ekonomistów wskazuje też na głębokie nierównowagi ekonomiczne istniejące już przed 2008 r. w strefie euro, tzn. wysoki poziom długu publicznego i deficytu budżetowego, co prowadziło do pogłębienia różnic w zakresie konkurencyjności gospodarczej pomiędzy państwami członkowskimi strefy euro. Za inne przyczyny uznają oni także niską zdolność państw strefy do zarządzania i absorbowania wstrząsów gospodarczych, nieskuteczność mechanizmów instytucjonalnych i rynkowych wymuszających na rządach prowadzenie zrównoważonej polityki fiskalnej, brak dostatecznego nadzoru nad sektorem finansowym, brak mechanizmów zarządzania kryzysowego oraz szybkiego wsparcia finansowego dla najbardziej zagrożonych gospodarek czy też politykę EBC, dla której priorytetowe znaczenie miała troska o utrzymywanie niskiej stopy inflacji, co było niekorzystne dla wzrostu gospodarczego⁶. Przytaczając te argumenty, wskazują oni, że główną przyczyną kryzysu zadłużeniowego w strefie euro były słabości strukturalne i ustrojowe UGiW oraz samej strefy euro. Globalny kryzys finansowy i ekonomiczny był natomiast tylko jedną z wielu przesłanek, niejako „iskrą zapalną” dla kryzysu zadłużeniowego. Obnażając słabości ustrojowe UGiW oraz strefy euro, kryzys zadłużeniowy wymusił reformę ustrojową strefy. Reforma ta stała się jednym z czterech głównych instrumentów Unii Europejskiej służących walce

⁶ Por. Narodowy Bank Polski. *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Warszawa 2013, s. 6. Szerzej na temat przyczyn, przebiegu oraz wniosków wynikających z kryzysu zadłużeniowego strefy euro por. R. Poliński, *Strefa euro. Kryzys i reformy*, 2017, www.pte.pl, s. 7-23; idem, *Problemy strefy euro*, Nowy Dwór Mazowiecki-Warszawa 2017, s. 89-92; J. Czekaj, *Kryzys strefy euro. Przyczyny, skutki, drogi wyjścia*, „Zarządzanie Publiczne”, 2012, nr 3, s. 5-26; J. Frankel, *Causes of Eurozone Crises*, [w:] R. Baldwin, F. Giavazzi (red.), *Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, London 2015, s. 109-120; T. Beck, J.-L. Peydró, *Five Years of Crisis (Resolution) – Some Lessons*, [w:] R. Baldwin, F. Giavazzi (red.), op. cit., s. 63-71; P. De Grauwe, *Design Failures of the Eurozone*, [w:] R. Baldwin, F. Giavazzi (red.), op. cit., s. 99-108; T. Kunstein, W. Wessels, *Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration”, 2011, H. 4, s. 308-322; M. Pietrzykowski, *Polska na drodze do reformowanej strefy euro*, Poznań 2014, s. 44-58; M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012. Por. też M. Gruszczyński, *Kryzysy walutowe, bankowe i zadłużeniowe w gospodarce światowej*, Warszawa 2013.

z tymże kryzysem – obok pomocy finansowej dla zadłużonych gospodarek, programów pomocowych dla państw objętych kryzysem oraz działalności EBC na rzecz przewyciężenia kryzysu⁷.

Wykres 1.

Struktura organizacyjna UGiW przed kryzysem zadłużeniowym strefy euro



Źródło: Opracowanie własne.

**Bilans reformy ustrojowej strefy euro w latach 2011-2021
oraz perspektywy jej rozwoju do 2025 r.**

Pierwsze próby reformy podjęte w latach 2011-2012 sprowadzały się zasadniczo do wzmocnienia zarządzania gospodarczego i budżetowego w UGiW. Polegały one m.in. na wprowadzeniu mechanizmów i procedur nadzoru, przyjęciu kilku nowych aktów prawnych oraz podpisaniu umów międzyrządowych. Nowymi regulacjami były: pakt euro plus (2011 r.); semestr europejski (2011 r.); sześciopak, czyli pakiet sześciu aktów prawnych zwiększających dyscyplinę fiskalną i nadzór makroekonomiczny w UGiW w celu wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienia nowych mechanizmów eliminujących zakłócenia równowagi makroekonomicznej (2011 r.); dwupak, tzn. pakiet dwóch aktów prawnych umożliwiających ustanowienie wspólne-

⁷ Szerzej na temat przebiegu kryzysu zadłużeniowego strefy euro w latach 2010-2018 por. J.J. Węc, *Kryzys zadłużeniowy...*, s. 29-52. J. Koleśnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, 2013, nr 2, s. 101-103; A. Jurkowska-Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. XXXIII, s. 189-192.

go harmonogramu budżetowego dla państw strefy euro (2011 r.); pakt fiskalny jako umowa międzyrządowa zawierająca przepisy służące zwiększeniu dyscypliny budżetowej oraz wzmocnieniu koordynacji i zarządzania polityką gospodarczą państw strefy euro (2012 r.), a także traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*) jako instytucję wspierającą finansowo państwa strefy euro, mające poważne trudności gospodarcze lub zagrożone nimi (2012 r.). Ponadto 1 stycznia 2011 r. rozpoczął działalność Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervisions – ESFS*). Wszystkie te inicjatywy nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W 2012 r. kryzys zadłużeniowy nie tylko nadal się utrzymywał, ale także wciąż realna była groźba jego rozprzestrzenienia się z jednych państw członkowskich strefy na drugie. Zmusiło to rządy tych krajów do przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej strefy euro, której realizację rozpoczęto pod koniec 2012 r. zgodnie z raportem Hermana Van Rompuy'a, przyjętym przez Radę Europejską 12 grudnia tegoż roku. Celem długofalowym raportu było ustanowienie do końca 2025 r. realnej Unii Gospodarczej i Walutowej złożonej z istniejącej już Unii Walutowej oraz mających dopiero powstać trzech nowych struktur: Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej⁸.

Po pierwszym okresie realizacji reformy jej efekty nie były zbyt imponujące. I tak, w latach 2013-2015 udało się ustanowić jedynie dwa spośród trzech filarów Unii Bankowej jako części składowej Unii Finansowej. Również dynamika prac nad pozostałymi zmianami ustrojowymi przebiegała z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2012 r. W toku znajdowały się bowiem nadal działania na rzecz utworzenia Unii Fiskalnej, zaś wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich nie rozpoczęto prac ani nawet nie podjęto decyzji w sprawie ustanowienia odrębnego budżetu lub linii budżetowej dla strefy euro (w ramach budżetu ogólnego Unii Europejskiej), czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy.

⁸ Szerzej na ten temat por. J.J. Węć, *Germany's Position...*, s. 167-168.

Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie. W tej sytuacji 22 czerwca 2015 r. ogłoszono raport pięciu przewodniczących⁹, który szedł o wiele dalej aniżeli raport Van Rompuya sprzed dwóch i pół roku. O ile ten ostatni nadawał wyraźny kierunek reformie ustrojowej strefy euro i całej UGiW, o tyle raport pięciu przewodniczących przedstawiał już bardzo konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram realizacji reformy. W jej wyniku miałyby dojść do ustanowienia Unii Finansowej, Unii Fiskalnej, Unii Gospodarczej oraz zrębów Unii Politycznej (por. wykresy 2-6).

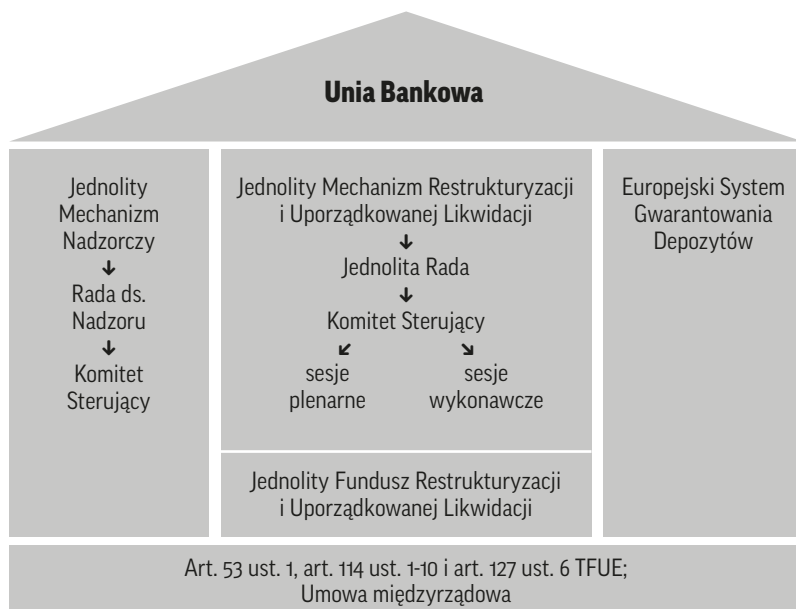
Wykres 2. Struktura organizacyjna UGiW w 2025 r.



Źródło: Opracowanie własne.

⁹ Nazwa raportu wywodzi się stąd, że został on przygotowany przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jean-Claude'a Junckera, przewodniczącego tzw. szczytu państw strefy euro, Donalda Tuska, przewodniczącego Eurogrupy, Jeroene Dijsselbloema, prezesa EBC, Mario Draghiego, oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja”, 2016, nr 6, s. 181-194.

Wykres 3. Struktura organizacyjna Unii Bankowej



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (EBC i krajowe organy nadzorcze)



ZWG – zwykła większość głosów

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 5. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

ORGAN	FUNDUSZ
Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji - Przewodniczący - Członkowie (4) - Przedstawiciele krajowych organów nadzorczych (po 1 z każdego państwa)	Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji - Składki pobierane od banków przez krajowe organy RUL. Początkowo gromadzone w tzw. kopertach narodowych, a po 8 latach uwspólnotowione (od 2024 r. 55 mld euro) - Proces konstytuowania: 2016-2023 - Koszty restrukturyzacji będą ponosić kolejno akcjonariusze, wierzyciele, posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro, JFRUL oraz Wspólny Mechanizm Ochronny
PROCES DECYZYJNY W JRRUL 1. Sesja plenarna: - ZWG*, co do zasady, przy równej liczbie głosów rozstrzyga przewodniczący - ZWG reprezentujących 30% wysokości składek państw członkowskich w JFRUL przy decyzjach dotyczących pomocy finansowej powyżej 5 mld euro lub decyzjach w sprawie grupowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (jedno państwo strefy euro+ 1 państwo nie należące do strefy) 2. Sesja wykonawcza: - Konsens co do zasady, decyzje o pomocy finansowej do 5 mld euro - ZWG (w przypadku braku konsensu), przy równej liczbie głosów rozstrzyga przewodniczący	

ZWG – zwykła większość głosów

JRRUL – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

JFRUL – Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 6. Europejski System Gwarantowania Depozytów

ORGAN	FUNDUSZ
Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Gwarantowania Depozytów (z przekształcenia JRRUL) - Skład podobny jak w JRRUL - Kompetencje: ustawodawcze, wykonawcze i nadzorcze	Fundusz Ubezpieczenia Depozytów - Proces konstytuowania do 2024 r. - Składki wpłacane przez banki państw członkowskich (od 2024 r. 43 mld euro)

Źródło: Opracowanie własne.

Założenia raportu pięciu przewodniczących potwierdzał, ale zarazem rewidował raport refleksyjny Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. Sankcjonował on ogólny kierunek reformy strefy euro oraz UGiW, w tym m.in. utworzenie Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Zmianie ulegały natomiast niektóre podstawowe cele i zadania, a także terminy ich realizacji¹⁰. W ramach Unii Finansowej priorytetem miało być dokończenie budowy Unii Bankowej oraz utworzenie Unii Rynków Kapitałowych. W Unii Bankowej zalecano przede wszystkim ustanowienie brakujących jeszcze dwóch elementów składowych: Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop* – CB) dla Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund* – SRF), działającego w ramach II filaru Unii Bankowej oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS), czyli III filaru Unii Bankowej. W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, który przewidywał, że nastąpi to do połowy 2017 r., analizowany dokument odraczał termin powołania tych nowych struktur do 2019 r., a w razie niepowodzenia nawet do 2025 r. Unia Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową tworzyłyby Unię Finansową, miała natomiast zostać powołana do życia w 2025 r.¹¹

W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań winno być ustanowienie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej (zwanego także Mechanizmem Stabilizacyjnym) dla strefy euro. Dwoma głównymi zadaniami Mechanizmu Stabilizacyj-

¹⁰ Szerzej na temat bilansu reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016, por. ibidem, s. 171-201; J. Koleśnik, op. cit., s. 101-103; A. Jurkowska-Zeidler, op. cit., s. 189-192. Por. Też: J.J. Węc, *Germany's Position...*, s. 168-180.

¹¹ Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela, 31.05.2017 r., COM(2017) 291 final, s. 19-23, 33. CB miał być ostatnim z kilku instrumentów wspierających proces restrukturyzacji lub likwidacji instytucji kredytowych. Można byłoby z niego korzystać, gdy środki finansowe akcjonariuszy, wierzycieli banków oraz samego SRF okazały się niewystarczające. Przedmiotem debaty były nadal źródła jego finansowania. Komisja Europejska proponowała w swoim raporcie refleksyjnym dwa alternatywne źródła. Mogłaby to być albo linia kredytowa ESM (po dokonaniu niezbędnych zmian przepisów) albo pożyczki lub gwarancje dla SRF udzielane przez państwa członkowskie strefy euro. Unia Rynków Kapitałowych winna ułatwiać przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym dostęp do finansowania kapitałowego, i odciążać banki, a nawet stanowić dla nich konkurencję w tym zakresie.

nego byłyby: (1) ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji) oraz (2) system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekruacji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia). Źródłem finansowania tego mechanizmu winien być albo ESM (po dokonaniu niezbędnych zmian w dotychczasowych przepisach), albo budżet ogólny Unii Europejskiej (pod warunkiem włączenia go do wieloletnich ram finansowych Unii), albo zupełnie nowy instrument, zasilany składkami państw członkowskich w oparciu o odsetek PKB lub odsetek VAT, tudzież przychodami z akcyzy, podatków od osób prawnych lub innych danin. Mechanizm Stabilizacyjny dla strefy euro winien być ustanowiony do końca 2025 r.¹²

W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem miało być, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących, pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w strefie euro oraz w całej Unii Europejskiej. Zdaniem Komisji Europejskiej należałoby to osiągnąć przez realizację czterech zadań, takich jak: (1) dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym samym procesu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich; do końca 2019 r.; (2) wykorzystanie istniejących lub projektowanych struktur unijnych do pogłębienia konwergencji gospodarczej i społecznej (jednolity rynek, w tym wspólny rynek cyfrowy i unia energetyczna, Unia Finansowa i Unia Fiskalna; do końca 2025 r.); (3) większy niż dotąd dostęp państw członkowskich strefy euro i Unii Europejskiej (podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek) do środków z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) (do końca 2025 r.); (4) zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, o którym mówił raport Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2017 r.¹³

¹² Ibidem, s. 23-27, 33.

¹³ Ibidem, s. 23-26. 17 listopada 2017 r. Europejski Filar Praw Socjalnych został podpisanym wspólnie przez przedstawicieli Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej podczas posiedzenia w Göteborgu.

W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących Komisja Europejska nie wspominała w raporcie refleksyjnym z 7 czerwca 2017 r. o konieczności utworzenia Unii Politycznej. Była w nim jedynie mowa o stopniowym rozwoju integracji politycznej strefy euro, polegającej na dalszym wzmocnieniu uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie, w szczególności w ramach semestru europejskiego, osiągnięciu postępów na drodze ku silniejszej reprezentacji zewnętrznej strefy euro, a także włączeniu paktu fiskalnego do prawa Unii Europejskiej¹⁴. 13 września 2017 r. w orędziu o stanie Unii Europejskiej przewodniczący Komisji Europejskiej Juncker doprecyzował wiele jej dotychczasowych postulatów. W ramach budżetu ogólnego Unii Europejskiej zaproponował ustanowienie odrębnej linii budżetowej dla strefy euro (*Euro area budget line*)¹⁵, która miała spełniać cztery funkcje: (1) udzielać pomocy na wsparcie reform strukturalnych państw członkowskich strefy, (2) finansować wydatki Mechanizmu Stabilizacyjnego, (3) gwarantować wydatki CB dla SRF oraz (4) zapewniać pomoc przedakcesyjną dla państw kandydujących do strefy euro¹⁶. Decyzję o ustanowieniu specjalnej linii budżetowej dla strefy euro miała przełomowe znaczenie w tym sensie, że rozstrzygała trwające od 2011 r. spory w Unii Europejskiej na temat idei utworzenia odrębnego budżetu strefy, a także dawała odpowiedź na pytanie, jak winien funkcjonować CB dla SRF. Dopełnieniem realnej Unii Gospodarczej i Walutowej winny być zmiany w polityce społecznej i socjalnej państw członkowskich. Dlatego Juncker zaproponował również utworzenie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, gwarantują-

¹⁴ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The European Union at a historic turning point. Current challenges and scenarios of overcoming them*, [w:] Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch (red.), *European Integration: Polish Perspective*, Warszawa 2020, s. 161-163.

¹⁵ Komisja Europejska, Przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017*, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165, s. 7-8.

¹⁶ Komisja Europejska, *Orędzie o stanie Unii w 2017 r. Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratycznej Unii (mapa drogowa)*, Bruksela, 13.09.2017 r., s. 1-2.



cego minimalne normy w polityce społecznej, ale bez uszczerbku dla dotychczasowych kompetencji państw w tej dziedzinie¹⁷.

6 grudnia 2017 r. w ślad za orędziem Junckera Komisja Europejska przedłożyła pakiet legislacyjny (zwany także mapą drogową), określający dalsze kierunki reformy ustrojowej strefy euro na najbliższe 18 miesięcy. Nawiązywał on do raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., raportów refleksyjnych Komisji Europejskiej w sprawie pogłębienia UGiW 31 maja 2017 r. oraz przyszłości finansów Unii Europejskiej z 28 czerwca, a także do orędzia Junckera z 13 września tegoż roku¹⁸. Pakiet ten obejmował cztery projekty aktów prawnych i trzy komunikaty. Wśród wniosków ustawodawczych znalazły się: (1) projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego (*European Monetary Fund – EMF*) (por. wykresy 7-8); (2) projekt dyrektywy dotyczący wzmocnienia odpowiedzialności fiskalnej i podejścia średniookresowego państw członkowskich w polityce budżetowej (przewidywał on m.in. włączenie paktu fiskalnego z 2 marca 2012 r. do prawa UE na mocy art. 126 ust. 14 TFUE); (3) projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie z maja 2017 r. o ustanowieniu programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017-2020 (m.in. przeznaczenie środków z tzw. Instrumentu elastyczności dla państw zamierzających przystąpić do strefy euro), a także (4) projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie zawierające wspólne przepisy dotyczące Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Pakiet uzupełniały m.in. dwa komunikaty Komisji Europejskiej, spośród których pierwszy dotyczył ustanowienia urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów (EMFG) (por. wykres 9), zaś drugi utworzenia nowych instrumentów fiskalnych dla strefy euro takich jak: instrument akcesyjny zapewniający wsparcie konwergencji (pomoc techniczną i finansową) dla państw zainteresowanych przystąpieniem do strefy euro, Wspólny Mechanizm

¹⁷ Komisja Europejska, Przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017...*, s. 6-7.

¹⁸ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Prospects for the System Reform of the European Union by 2025: Implications for Poland*, „Przegląd Zachodni”, 2019, Special Issue, s. 7-23.

Ochronny w ramach EMF w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla SRF, a także Mechanizm Stabilizacyjny jako specjalny instrument łączący finanse publiczne UE i gwarantujący utrzymanie odpowiedniego poziomu inwestycji w przypadku wstrząsów asymetrycznych w państwach strefy euro (por. wykres 10)¹⁹.

Wykres 7. Struktura organizacyjna i proces decyzyjny EMF

ORGANY			
RADA GUBERNATORÓW 1. Przewodniczący* 2. Gubernatorzy (ministrowie finansów państw członkowskich)* 3. Zastępcy gubernatorów (przedstawiciele państw członkowskich)	RADA DYREKTORÓW Mianowani przez gubernatorów: 1. Dyrektorzy 2. Zastępcy dyrektorów	DYREKTOR ZARZĄDZAJĄCY	
PROCES DECYZYJNY W RADZIE GUBERNATORÓW I RADZIE DYREKTORÓW W EMF**			
JEDNOMYŚLNIE Decyzje mające znaczny wpływ finansowy na państwa członkowskie (m.in. wezwanie do uzupełnienia kapitału lub określenie zdolności do udzielenia pożyczek)	KWG (80%) Decyzje w pozostałych przypadkach***	SUPER KWG (85%) Decyzje dotyczące spraw pilnych (np. wykorzystania CB dla JFRUL)***	ZWG Decyzje w sprawach proceduralnych

Wnioski:

* Przewodniczącą Rady Gubernatorów pełnił równocześnie funkcję przewodniczącego Eurogrupy oraz Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów. Skład Rady Gubernatorów zasadniczo pokrywał się ze składem Eurogrupy

** W odróżnieniu od ESM decyzje Rady Gubernatorów i Rady Dyrektorów wymagają zatwierdzenia przez RUE, co wynika z przekształcenia ESM w EMF oraz z doktryny Meroni

*** Bez zgody Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii, dysponujących ponad 77% udziałów w EMF, nie jest możliwe podjęcie żadnej decyzji

KWG – kwalifikowana większość głosów

SUPER KWG – superkwalifikowana większość głosów

ZWG – zwykła większość głosów

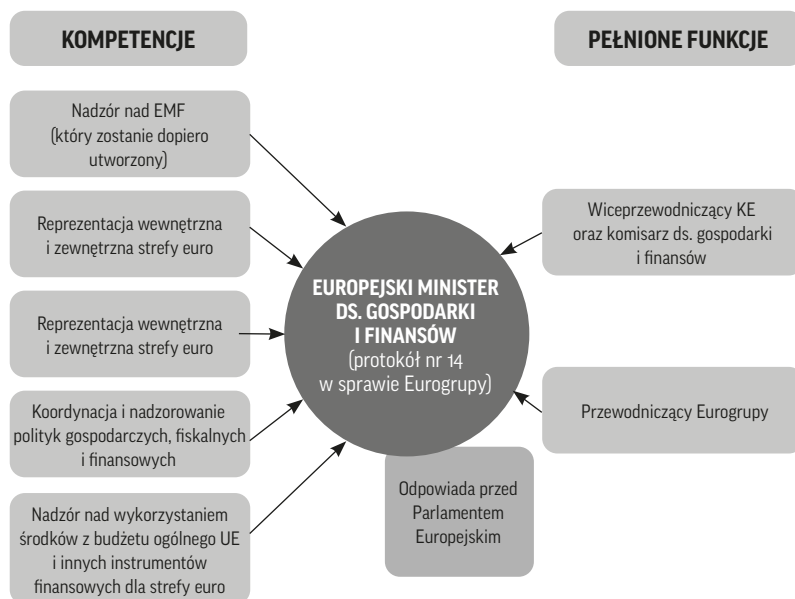
Źródło: Opracowanie własne.

¹⁹ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *The European Union at a historic turning point...*, s. 173-183. Por. też: idem, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni”, 2018, s. 7-13, 21-24.

Wykres 8. Kompetencje EMF

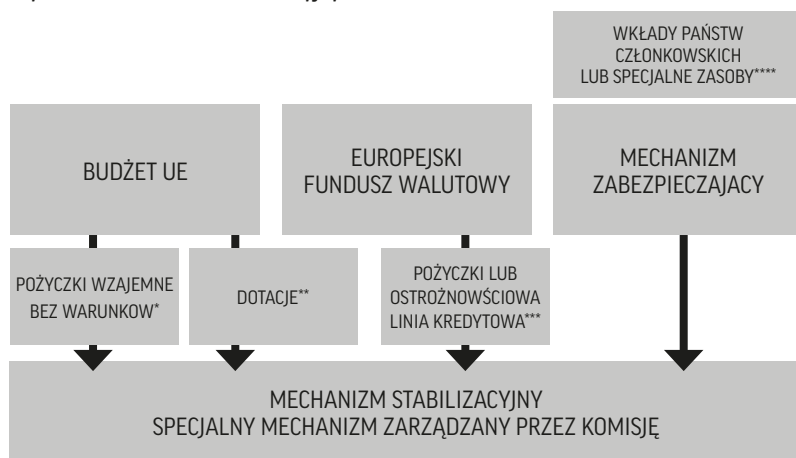


Wykres 9. Minister ds. Gospodarki i Finansów



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 10. Mechanizm Stabilizacyjny



* Beneficjent zwracałby pożyczki do Mechanizmu Stabilizacyjnego

** Ze środków specjalnej linii budżetowej w ramach budżetu UE (np. jako część EFSI). Coroczne dokapitalizowanie Mechanizmu Stabilizacyjnego

*** Na utrzymanie płynności finansowej

**** Jako uzupełnienie pożyczek i dotacji z budżetu UE oraz EMF

Źródło: Opracowanie własne.

W czasie dalszych konsultacji w ramach Eurogrupy okazało się jednak, że część propozycji Komisji Europejskiej zawartych w mapie drogowej została zaakceptowana, niektóre zaś wzbudziły poważne wątpliwości rządów państw członkowskich strefy euro. Ministrowie finansów zgodzili się co do konieczności ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego, Wspólnego Mechanizmu Ochronnego oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (w oparciu o plan działania ECOFIN z 17 czerwca 2016 r.)²⁰. Postanowili również, że CB winien przyjąć formę linii kredytowej z EMF. Z drugiej strony jednak nie zgodzili się na inne propozycje Komisji Europejskiej, w tym m.in. utwo-

²⁰ 17 czerwca 2016 r. Rada ds. Gospodarki i Finansów (ECOFIN) uchwaliła konkluzje polityczne, w których znalazł się m.in. plan działania na rzecz dokończenia budowy Unii Bankowej. Plan koncentrował się trzech głównych kwestiach: ustanowieniu CB, utworzeniu EDIS oraz regulacjach dotyczących zmniejszenia ryzyka w sektorze bankowym (m.in. dodatkowe wymogi kapitałowe wobec banków, zredukowanie rozbieżności w stosowaniu przepisów Unii Bankowej w poszczególnych państwach członkowskich, itd.), por. Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje polityczne*, Bruksela, 17.06.2016 r., www.consilium.europa.eu, s. 1.

rzenie urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów, ustanowienie Mechanizmu Stabilizacyjnego, uproszczenie reguł fiskalnych, a także utworzenie odrębnej linii budżetowej dla strefy euro²¹.

Dopiero w związku z koniecznością opracowania projektu rozporządzenia Rady Unii Europejskiej o nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021-2027 podczas posiedzenia na szczycie strefy euro 21 czerwca 2019 r. włączono do katalogu priorytetów realizowanej reformy kwestię utworzenia odrębnej linii budżetowej dla strefy. Nazwano ją Instrumentem Budżetowym na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* – BICC). Instrument ten miał stanowić część budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz WRF. Ponadto szefowie państw strefy euro zatwierdzili opracowany przez Eurogrupę projekt zmian w traktacie ustanawiającym ESM, który przewidywał m.in. zwiększenie uprawnień kontrolnych instytucji UE nad państwami członkowskimi mającymi nierównowagi ekonomiczne, a także włączenie CB do EMF²². W ramach przygotowań do rozpoczęcia negocjacji w sprawie WRF na lata 2021-2027 Komisja Europejska opublikowała 31 maja 2018 r. projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, zawierający Program wspierania reform jako elementu wieloletniego budżetu²³, zaś nieco ponad rok później, 24 lipca 2019 r., ogłosiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności²⁴.

²¹ Szczyt państw strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, grudzień 2017 r., www.consilium.europa.eu, s. 1-2.

²² Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, Bruksela, 24.07.2019 r., COM(2019) 354 final, s. 1-14.

²³ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, Bruksela, 31 maja 2018 r., COM(2018) 391 final, s. 1-44.

²⁴ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, Bruksela, 24.07.2019 r., COM(2019) 354 final, s. 1-14.

Do końca 2019 r., czyli przed kryzysem pandemicznym, bilans reformy ustrojowej strefy euro nie przedstawiał się wprawdzie imponująco, ale wiele zmian udało się przeprowadzić. Spośród trzech nowo planowanych struktur UGiW ustanowiono niepełną Unię Bankową jako część składową Unii Finansowej; dokonano reorganizacji semestru europejskiego, utworzono krajowe rady ds. konkurencyjności oraz ustanowiono Europejską Radę Budżetową (Unia Fiskalna); wprowadzono w życie sześciopak, dwupak i pakt fiskalny (Unia Gospodarcza). W ramach procesu legitymizacji demokratycznej podjętej reformy instytucje UE uzyskały nowe i znaczące kompetencje w strefie euro: (1) Europejski Bank Centralny – nadzór ostrożnościowy nad największymi bankami strefy euro, należącymi do Unii Bankowej; (2) Parlament Europejski – kontrolę działań nadzorczych EBC i Rady ds. Nadzoru oraz działalności Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji; (3) Komisja Europejska – prawo do zatwierdzania programu restrukturyzacji przyjmowanego przez Jednolitą Radę; (4) Rada Unii Europejskiej – uprawnienie do kontroli działań nadzorczych EBC i Rady ds. Nadzoru oraz zatwierdzanie programu restrukturyzacji przyjmowanego przez Jednolitą Radę; (5) Trybunał Obrachunkowy – kontrolę działań nadzorczych EBC oraz kontrolę wydatków beneficjentów Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Nowe kompetencje uzyskały także parlamenty narodowe państw członkowskich UE – EBC oraz Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji winny im składać doroczne raporty ze swojej działalności nadzorczej prowadzonej w strefie euro (w ramach Unii Bankowej).

Wśród zmian znajdujących się w toku realizacji należy wymienić następujące kwestie: po pierwsze, 14 grudnia 2018 r. szczyt strefy euro zalecił opracowanie harmonogramu negocjacji politycznych w sprawie utworzenia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, zaś 21 stycznia 2019 r. Eurogrupa powołała grupę roboczą wysokiego szczebla, co oznacza, że negocjacje w tej sprawie przeszły z poziomu technicznego na poziom polityczny (Unia Finansowa); po drugie, 14 grudnia 2018 r. szczyt strefy euro zatwierdził również sprawozdanie Eurogrupy w sprawie



zasad ustanowienia CB jako linii kredytowej ESM/EMF i związane z tym zmiany przepisów traktatu ustanawiającego ESM, zaś 21 czerwca 2019 r. zaakceptował on także opracowany przez Eurogrupę projekt zmian tegoż traktatu, przewidujący m.in. zwiększenie uprawnień kontrolnych Unii Europejskiej nad państwami członkowskimi strefy euro mającymi nierównowagi ekonomiczne (legitymizacja demokratyczna) oraz włączenie CB do ESM/EMF (Unia Finansowa); po trzeciej, 21 czerwca 2019 r. szczyt strefy euro zatwierdził sprawozdanie Eurogrupy w sprawie zasad utworzenia Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności, zaś 24 lipca tegoż roku Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia o sposobach zarządzania tymże instrumentem, choć w maju 2020 r. projekt ten został przez Komisję Europejską wycofany z powodu wybuchu pandemii oraz konieczności skoncentrowania większości dostępnych środków finansowych na przezwyciężeniu jej implikacji ekonomicznych i społecznych (Unia Fiskalna)²⁵.

²⁵ W ramach prac legislacyjnych nad wnioskami ustawodawczymi Komisji Europejskiej odbyło się dotąd: (1) dwadzieścia dziewięć debat w Radzie i organach przygotowawczych w latach 2015-2020 nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia EDIS (Procedure COM (2015) 586); (2) jedna debata w Radzie w 2015 r. nad projektem decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (Procedure COM (2015) 603); (3) trzy debaty w Radzie w latach 2017-2018 nad projektem rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego (Procedure COM (2017) 827); (4) pięć debat w Radzie w latach 2017-2018 nad projektem dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich (m.in. włączenie paktu fiskalnego do prawa UE) (Procedure COM(2017) 824); (5) cztery debaty w Radzie w 2019 r. nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania Instrumentem Budżetowym na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności dla strefy euro (24.07.2019 r.) (Procedure COM (2019) 354), po czym ten projekt został wycofany; (6) pięć posiedzeń Rady w latach 2018-2019 nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wspierania reform jako elementu WRF na lata 2021-2027 (Procedure COM(2018) 391), po czym ten projekt został wycofany; (7) Komisja Europejska opublikowała też w dniach 8-14 marca 2018 r. pakiet 9 wniosków legislacyjnych i 2 komunikatów w sprawie ukonstytuowania Unii Rynków Kapitałowych, zaś 6 grudnia 2017 r. komunikat o ustanowieniu urzędu Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów (COM (2017) 823) oraz komunikat o utworzeniu Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (COM (2017) 822).

Wybuch pandemii w 2020 r. oraz wynikające z niej konsekwencje gospodarcze, społeczne i polityczne zmusiły instytucje Unii Europejskiej, a także państwa członkowskie do radykalnego zrewidowania dotychczasowych planów reformy ustrojowej strefy euro. Priorytetem stała się odtąd walka ze wspomnianymi skutkami pandemii. W ślad za tym Komisja Europejska wycofała dwa wyżej wymienione projekty rozporządzeń, tj. projekt rozporządzenia w sprawie przyjęcia Programu wspierania reform jako elementu wieloletniego budżetu²⁶ oraz projekt rozporządzenia o utworzeniu Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności. W zamian 28 maja 2020 r. Komisja opublikowała projekt nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o ustanowieniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF)²⁷. Został on powiązany prawnie z projektem rozporządzenia Rady w sprawie WRF na lata 2021-2027 oraz czterema innymi projektami aktów prawnych. W wyniku negocjacji legislacyjnych nad tymi projektami Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej tudzież sama Rada Unii Europejskiej uchwaliły w okresie od grudnia 2020 r. do lutego 2021 r. łącznie sześć aktów prawnych²⁸.

²⁶ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, Bruksela, 31.05.2018 r., COM(2018) 391 final, s. 1-44.

²⁷ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Bruksela, 28.05.2020 r., COM(2020) 408 final, s. 2.

²⁸ Cały pakiet legislacyjny obejmował: (1) rozporządzenie Rady Unii Europejskiej z 14.12.2020 r., ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *Nowe Pokolenie UE* (*Next Generation EU*); (2) decyzję Rady z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE; (3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (uzależniające ochronę budżetu UE oraz środków *Next Generation EU* od przestrzegania zasady państwa prawa); (4) porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z 16 grudnia 2020 r. w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy, należytego zarządzania finansami oraz zasobów własnych; (5) rozporządzenie Rady z 17 grudnia 2020 r. ustanawiające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027; (6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Cały pakiet legislacyjny por. (1) Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dziennik Urzędowy Unii

Cały pakiet legislacyjny określający ramy finansowe dla siedmioletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2021-2027 zawierał w porównaniu z dotychczasowymi wieloletnimi budżetami trzy innowacje. Pierwszą z nich była zgoda wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej na finansowanie wydatków Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *Nowe Pokolenie UE (Next Generation EU)*, zwanego także Funduszem Odbudowy z emisji przez Komisję Europejską wieloletnich obligacji. Oznaczało to, że po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej wszystkie państwa członkowskie zgodziły się na uwspółnotowanie długu. Spłata zaciągniętego długu miałyby nastąpić w latach 2028-2058 z nowo ustanowionych źródeł budżetu ogólnego Unii, tzn. podatku od plastiku, opodatkowania gigantów cyfrowych, podatku od transakcji finansowych, a także granicznej opłaty węglowej. Utworzenie tych nowych źródeł zasobów własnych stanowiło drugą innowację, przy czym podatek od plastiku postanowiono wprowadzić od 1 stycznia 2021 r., zaś propozycje pozostałych podatków miała zgłosić Komisja Europejska do końca czerwca 2024 r. Trzecia innowacja sprowadzała się do tego, że państwa członkowskie mogły korzystać ze środków WRF oraz Funduszu Odbudowy, ale tylko pod warunkiem przestrzegania przez nie zasady państwa prawa.

Europejskiej L, 2020, nr 433 I, s. 1-27; (2) Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335 UE/Euratom, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2020, nr 433 I, s. 1-10; (3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2020, nr 433 I, s. 1-10; (4) Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2020, nr 433 I, s. 28-46; (5) Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2020, nr 433 I, s. 11-22; (6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2021, nr 57, s. 17-75.

Należy podkreślić, że zgoda Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji na wspólnotowienie długu może mieć także istotne znaczenie dla dalszych losów reformy ustrojowej strefy euro. Państwa te sprzeciwiały się bowiem dotąd emisji euroobligacji. Obawiały się one objęcia odpowiedzialności finansowej za długi innych krajów członkowskich Unii, argumentując, że pozwoliłoby to słabszym i mniej zdyscyplinowanym gospodarkom niezasłużenie korzystać z taniego finansowania ze strony bogatszych państw Północy. Do reorientacji ich stanowiska w latach 2020-2021 przyczynił się w głównej mierze kryzys pandemiczny. Zachwiał on bowiem podstawami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej z powodu zamknięcia granic, a także groził dalszym pogłębieniem podziału strefy euro na państwa Południa i Północy²⁹. Korzyści wynikające z przynależności tychże państw do rynku wewnętrznego – zaś Niemiec, Austrii i Holandii dodatkowo również do strefy euro – stały się teraz dla tamtejszych rządów ważniejsze aniżeli ewentualne straty finansowe i gospodarcze wynikające z uwspólnotowienia obligacji. Reorientacja stanowiska rządów Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji wobec uwspólnotowienia długu w latach 2020-2021 – być może – otworzyła drogę do rozstrzygnięcia w przyszłości sporu o ustanowienie EDIS jako trzeciego filaru Unii Bankowej. W przeciwnym razie należy założyć, że filar ten będzie się opierał – jak dotychczas – na harmonizacji krajowych przepisów o gwarantowaniu depozytów.

Hipotezę tę zdawały się potwierdzać decyzje przyjęte 16 grudnia 2021 r. w czasie posiedzenia szczytu strefy euro w rozszerzonym składzie. Szefowie państw lub rządów wszystkich 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej uznali wówczas, że ożywienie gospodarcze po kryzysie pandemicznym winno przyczynić się do dalszych postępów w konstytuowaniu Unii Bankowej oraz Unii Rynków Kapitałowych. Wskazali w tym kontekście na konieczność dalszego zacieśnienia koordynacji polityk fiskalnych

²⁹ M. Prawda, *Iść wolniej, a w każdym razie inaczej. Jak zbudować opowieść o Unii po pandemii?*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2021, s. 31-32.



w strefie euro. Wyrazili nadzieję na jak najszybsze wejście w życie umowy nowelizującej Traktat ustanawiający ESM oraz „uruchomienie” Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Podkreślili również, że dokończenie procesu budowy Unii Bankowej oraz ustanowienie Unia Rynków Kapitałowych będą miały kluczowe znaczenie dla innych reform systemowych w Unii Europejskiej, w tym „zielonej i cyfrowej transformacji”³⁰.

Konkluzje

Reforma ustrojowa strefy euro była jednym z czterech instrumentów Unii Europejskiej, służącym jej walce z kryzysem zadłużeniowym. Bilans tej reformy w latach 2011-2021 wypada jednak ambiwaletnie. Z jednej strony udało się wprowadzić wiele zmian w UGiW oraz strefie euro, które otwały możliwości ustanowienia w przyszłości Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej. Wszelako w ramach planowanej Unii Finansowej brak jest nadal Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (drugi filar Unii Bankowej) oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (trzeci filar Unii Bankowej), a także Unii Rynków Kapitałowych. Nie udało się również powołać do życia Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności oraz Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro (Unia Fiskalna), a także wprowadzić do prawa unijnego gwarancji minimalnych standardów socjalnych zgodnie z Europejskim Filarem Praw Socjalnych 17 listopada 2017 r. (Unia Gospodarcza). Ponadto nie ustanowiono Europejskiego Funduszu Walutowego (legitymizacja demokratyczna). Niepowodzenia lub słabe tempo zmian ustrojowych wynikały m.in. z braku woli politycznej rządów niektórych państw członkowskich strefy euro na realizację wybranych projektów (np. Niemiec, Austrii, Holandii,

³⁰ Szczyt państw strefy euro, Bruksela, 16.12.2021 r., „Przegląd Spraw Europejskich”, grudzień 2021, s. 9.

Danii i Szwecji na uwspólnotowanie długów i ustanowienie EDIS), ale także z kumulacji kilku kryzysów, z którymi borykała się Unia Europejska w czasie realizacji reformy, czyli kryzysu zadłużeniowego strefy euro (2010-2018), kryzysu migracyjnego (2015-2016 i ponownie od 2022 r.), kryzysu pandemicznego (2020-2022) oraz kryzysu politycznego wynikającego z agresji Rosji na Ukrainę (2022 r.). Pozostaje zatem pytanie, czy instytucjom UE oraz rządów państw członkowskich strefy euro odpowiedzialnym za reformę ustrojową strefy wystarczy determinacji do jej realizacji w planowanym terminie (do końca 2025 r.), czy też nastąpi to w latach późniejszych.





Rafał Riedel*

Euroizacja – pomiędzy zróżnicowaniem a pogłębioną integracją europejską

Euroisation – Between Differentiation and Ever Closer European Integration

Abstract: Euroization, understood as the expansion of the euro, the currency performing most or all functions of money in international trade, raises many questions and controversies both in the public debate and in the scientific discourse. The objective of this paper is to reach beyond the above-mentioned narrow definition of euroisation, limiting itself to the process of absorbing new members (territories, economies, etc.). The scope of euroisation develops subjectively – embracing new states, as well as objectively – new markets, instruments, etc. (e.g. rising share of deposits denominated in euro, outside of the euro-zone). It is important to notice that this process evolves both officially and unofficially, especially in (semi) peripheral countries. The clientelistic nature of their relations with the core countries (quality and direction of the investment flows or labour mobility) imply also a higher probability of using euro both in official and unofficial circulation. Euroisation remains one of the most important dimensions of differentiated integration in Europe.

Keywords: Euroization, euro-zone, European integration, differentiated integration in Europe

Wprowadzenie

Na długo przed wprowadzeniem euro jako ponadnarodowej waluty w Europie wśród naukowców rozgorzała dyskusja na temat zalet i wad takiego projektu. Jego bilans korzyści i kosztów był (i w dużym stopniu nadal jest) szeroko dyskutowany, jednak to nie argumenty natury merytorycznej, ale wola i presja polityczna zdecydowały o zastąpieniu walut narodowych przez euro. Jedną z najbardziej znanych i jednocześnie najbardziej prowokacyjnych

* Prof. dr hab. Rafał Riedel, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Opolski, ORCID: 0000-0001-8344-2944, e-mail: rriedel@uni.opole.pl.

przepowiedni z czasów wprowadzenia euro zakładała, że strefa euro nauczy nas więcej o ekonomii w porównaniu z tym, czego ekonomia może nas nauczyć o strefie euro¹. Z perspektywy czasu stosunkowo łatwo można potwierdzić to stwierdzenie. Euroizacja nauczyła nas wielu rzeczy, które muszą zostać wzięte pod uwagę zarówno przez członków strefy euro, jak i świat zewnętrzny. Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu są przede wszystkim definicyjne ustalenia dotyczące procesu euroizacji, różne sposoby jej konceptualizacji, kategoryzacji i operacjonalizacji. Dokonując przeglądu definicji euroizacji, autor odnosi się również do selektywnej rekonstrukcji jej determinant oraz syntetycznej analizy zalet i wad euroizacji.

Wprowadzenie euro wzbudziło niemały entuzjazm wśród wielu obserwatorów, analityków i badaczy, piszących – na początku pierwszej dekady XX wieku – nader optymistyczne prace omawiające domniemane szanse na osiągnięcie przez euro statusu międzynarodowej waluty². Znaczący rozmiar gospodarki strefy euro oraz jej silne powiązania i integracja z innymi uczestnikami międzynarodowej wymiany handlowej usprawiedliwiały te nadzieje, przez co wspólna waluta europejska została zidentyfikowana jako poważny konkurent amerykańskiego dolara. I rzeczywiście – wśród argumentów, które pojawiały się po stronie zwolenników wprowadzenia euro, niektóre dotyczyły uniezależnienia się od dominującej pozycji dolara w handlu światowym. Było to zmotywowane dwoma ważnymi czynnikami – po pierwsze potrzebą odizolowania Europy od „kaprysów” dolara, czyli głównie jego zmienności kursowej, po drugie miało to rozwiązać problemy, z którymi zmagał się europejski system walutowy, to znaczy przede wszystkim ataki spekulacyjne na waluty krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) oraz problem regionalnej

¹ W. Muenchau, *The Euro at a Crossroads*, „Cato Journal”, 2013, vol. 33, no. 3, s. 535-540.

² Jest to fakt nader często zapominany w obliczu zmasowanej krytyki wspólnej waluty związanej z kryzysem gospodarczym rozpoczętym w 2007 roku, który przyniósł kumulację problemów zadłużeniowych w niektórych krajach (np. w Grecji) w latach 2010-2011. Zdecydowana większość literatury odnosiła się pozytywnie do projektu wprowadzenia euro w pierwszej dekadzie jego funkcjonowania.

hegemonii jednej z walut europejskich – a mianowicie niemieckiej marki³. Z perspektywy czasu należy jednakże stwierdzić, że euro zawiodło te oczekiwania, nie spełniając wszystkich standardów międzynarodowej waluty, które obejmują klasyczne funkcje pieniądza. Dominacja marki niemieckiej przerodziła się zaś w dominację gospodarczą zjednoczonych Niemiec, która *nota bene* zapewne i tak miałaby miejsce bez względu na walutę rozliczeniową w handlu wewnątrzunijnym⁴.

Mimo to euro odgrywa ważną rolę jako środek wymiany handlowej. Jeśli przy transakcji pomiędzy dwoma partnerami z różnych państw (gospodarek) używaną walutą nie jest ani waluta eksportera, ani importera, to trzecia waluta – ta, która została użyta w tej transakcji, jest nazywana walutą rozliczeniową lub walutą transferową, rzadziej – „walutą wehikułową” (tłumaczenie z angielskojęzycznych źródeł: *vehicle currency*). Niewątpliwie w dzisiejszych czasach euro pełni tę funkcję w swoim bezpośrednim sąsiedztwie – w dużym stopniu jest używane na poziomie regionalnym Europy, który składa się z państw niebędących członkami strefy euro. W skali międzynarodowej fakturowanie w euro pozostaje jednak raczej rzadkością w większości państw świata, tym bardziej, jeśli stroną transakcji nie jest państwo członkowskie strefy euro lub Unii. Dlatego też euro nie może być postrzegane jako światowa waluta rozliczeniowa.

Dana waluta jest uznawana za pełnoprawną walutę międzynarodową, jeśli jest używana poza krajem swojej emisji jako środek wymiany oraz jako środek akumulacji. Międzynarodowa waluta pełni ponadto wszystkie inne funkcje pieniądza w międzynarodowym wymiarze. Międzynarodowa rola euro wypełniana jest w pewnym stopniu poprzez używanie wspólnotowej waluty na globalnym rynku oraz poprzez transakcje, których uczestnika-

³ A. Faudot, *An International Invoicing Currency*, „International Journal of Political Economy”, 2015, no. 44, s. 52.

⁴ Nie zmienia to jednak faktu, że sztywne powiązanie walutowe krajów Północy i Południa (czyli uniemożliwienie tym ostatnim dewaluacji własnej waluty, jako opcji stymulowania akcji eksportowej), ułatwiło tym pierwszym – jako gospodarkom bardziej konkurencyjnym – handel wewnątrzunijny.

mi są podmioty gospodarcze albo obywatele państw strefy euro bądź Unii. Mieszkańcy obszarów nieznajdujących się w Europie również używają euro, na przykład w transakcjach płatniczych z mieszkańcami strefy euro oraz z mieszkańcami do niej nienależącymi, takimi jak np. były kolonie mocarstw europejskich. W szczególności waluta ta jest używana poprzez sektor publiczny wielu państw nienależących do strefy euro (jak choćby państwa Europy Środkowej i Wschodniej) jako waluta rezerwowa bądź też jako waluta interwencyjna⁵. To właśnie perspektywa gospodarek państw Europy Środkowej i Wschodniej jest pod tym względem bardzo złożona, ale przez to również bardzo interesująca. Z jednej strony większość państw, które dołączyły do UE w latach 2004, 2007 oraz 2013, należy do strefy euro. Z drugiej zaś strony największe gospodarki regionu (mierzone na podstawie liczby ludności, wielkości terytorium lub wielkości PKB), czyli Polska, Węgry i Czechy, uparcie pozostają poza nią bez jakichkolwiek planów na dołączenie w najbliższej przyszłości. Zarówno członkowie, jak i outsiderzy strefy rozwijali się porównywalnie szybko (wg dynamiki wzrostu PKB), obydwie grupy miały też podobne doświadczenia z kryzysem ekonomicznym. Mieszkańcy nie widzą wielkiej różnicy między byciem wewnątrz ścisłego „kręgu” integracyjnego czy poza nim⁶. Pomimo tego wiele państw regionu – nawet jeśli pozostają poza strefą euro – decyduje się na powiązanie z euro albo poprzez usztywnienie kursu względem euro bezpośrednio, albo z „koszykiem” walut, w którym euro odgrywa dominującą rolę⁷.

⁵ B. Puszer, *The Euro as an International Currency in the Official Sector*, „Journal of Economics and Management”, 2014, vol. 16, s. 78.

⁶ R. Riedel, C.P. Gierlich, *Between Differentiation and (Dis)Integration – Theoretical Explanations of a Post-Brexit European Union*, „Studies in European Affairs”, 2021, 25(2), s. 7-28

⁷ M. Brown, H. Stix, *The Euroization of Bank Deposits in Eastern Europe*, „Working Paper Oesterreichische Nationalbank”, 2014, no. 197.

Euroizacja – sposoby definiowania

Bliższe spojrzenie na literaturę poświęconą euroizacji i jej ujęciom definicyjnym ujawnia całe bogactwo i różnorodność dyskursu naukowego w tym obszarze. Z tego powodu w tym miejscu przedstawiona zostanie rekonstrukcja głównych konceptualizacji tego pojęcia, jego założeń i podstawowych uwarunkowań. Przegląd ten dokonany zostanie w kontekście przykładu i ilustracji europejskiej integracji monetarnej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Termin euroizacja (podobnie jak np. dolaryzacja) nawiązuje do wszelakich przypadków, w których krajowa waluta jest (w całości lub do pewnego stopnia) zastąpiona inną walutą (zagraniczną lub nową). Może więc euroizacja zostać zdefiniowana jako poszerzenie (podmiotowe i przedmiotowe) strefy używania euro jako waluty wypełniającej większość lub wszystkie funkcje pieniądza.

Pierwszym sposobem kategoryzacji tego pojęcia jest rozróżnienie pomiędzy oficjalną i nieoficjalną euroizacją. Podczas gdy oficjalna euroizacja wiąże się z akceptacją nowej waluty w przypadku wszystkich funkcji pieniądza, to nieoficjalna odnosi się do sytuacji, w której zarówno lokalna, jak i zagraniczna waluta są używane jednocześnie, ale waluta zagraniczna nie jest prawnym środkiem płatniczym. Nieoficjalna euroizacja objawia się pod różną postacią: może to być realna euroizacja (zagraniczna waluta jest używana w denominacji wszystkich cen i płac), zagraniczna waluta przejmuje funkcje i waluty rezerwowej wartości, i jednostki rozliczeniowej oraz wymiana walutowa (zagraniczna waluta przejmuje funkcję wymiany. W ostatniej dekadzie w literaturze ukuł się również termin finansowej euroizacji, który następnie został podzielony na dwie powiązane ze sobą kategorie: euroizację depozytu i kredytu. Euroizacja depozytu to inaczej skłonność do utrzymywania depozytów w zagranicznej walucie przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, a nawet rząd, natomiast euroizacja kredytu to skłonność do oferowania kredytów w walucie zagranicznej przez banki komercyjne⁸. W warunkach

⁸ M. Ivanov, M. Tkalec, M. Vizek, *The Determinants of Financial Euroization in a Post-Transition Country: Do Threshold Effects Matter?*, „Czech Journal of Economics and Finance”, 2011, 61(3), s. 232.

środkowoeuropejskich (szczególnie na Węgrzech i w Polsce) ta druga skłonność dotyczyła nie tylko euro, ale przede wszystkim kredytowania – najczęściej potrzeb mieszkaniowych – we franku szwajcarskim. W takiej sytuacji powinniśmy określać to zjawisko „ufrankowaniem” kredytu.

Wspomniane powyżej sytuacje odnoszą się zatem nie tylko do tych momentów i sytuacji, w których niektóre państwa decydują się na porzucenie własnej waluty, by wprowadzić euro. Opisują za to szereg innych kategorii i zjawisk, w których podmiotem euroizacji nie jest państwo, ale np. przedsiębiorstwo, obywatel czy w ujęciu przedmiotowym konkretny zakres zjawisk. Wśród nich niewątpliwie mieści się chociażby euroizacja oszczędności, która sprowadza się do utrzymywania przez obywateli depozytów oszczędnościowych w euro, a nie w ich krajowej walucie. Wartość zagranicznej waluty cyrkulującej w danej gospodarce obejmuje nie tylko sumę transakcji gotówkowych, ale również wartość wszystkich rachunków bieżących oraz długo- i krótkoterminowych depozytów w obcej walucie (w tym przypadku euro), która jest utrzymywana przez mieszkańców w krajowych bankach oraz za granicą⁹. Czasami inny fenomen, który również jest określany mianem euroizacji, nawiązuje do zjawiska tzw. jednostronnej euroizacji, która z kolei odnosi się do tych sytuacji, w których państwo – bez spełnienia wymogów konwergencji określonych w traktacie z Maastricht – poza formalnymi procedurami przewidzianymi w Unii Europejskiej decyduje się na porzucenie dotychczasowej waluty i przyjęcie euro zarówno w handlu wewnętrznym, jak i zewnętrznym (np. Kosowo czy Czarnogóra).

Dodatkowo autor niniejszego tekstu chciałby dodać do powyżej wymienionych sposobów definiowania zjawiska europeizacji jeden szczególny: mianowicie euroizacja rozumiana jako takie zachowanie niektórych banków centralnych poza strefą euro, które sprowadza się do imitacji polityki monetarnej (np. w za-

⁹ V. Sarajevs, *Econometric Analysis of Currency Substitution: A Case of Latvia*, „Bank of Finland Discussion Papers”, 2000, no. 4.

kresie stóp procentowych) prowadzonej przez Europejski Bank Centralny we Frankfurcie nad Menem. Czasami może to być wynikiem generalnych globalnych tendencji, pod wpływem których reagują wszystkie (lub większość) banków centralnych, np. kryzys zadłużeniowy. W bezpośrednim sąsiedztwie strefy euro obserwujemy jednak synchronizację cykliów koniunkturalnych poszczególnych gospodarek wynikającą z wpływu dominującej siły ekonomicznej tej strefy w Europie. W konsekwencji polityka stóp procentowych, również prowadzona na peryferiach strefy euro, musi uwzględniać ten trend. Taka sytuacja może być interpretowana dwojako. Po pierwsze wskazuje ona na iluzoryczność prawdziwie niezależnych polityk monetarnych prowadzonych w europejskich gospodarkach poza strefą euro. Wbrew deklaracjom politycznym samodzielna polityka monetarna jest ograniczona również poza strefą euro, szczególnie w warunkach silnej zależności gospodarczej krajów (gospodarek narodowych) peryferyjnych wobec krajów tzw. jądra. Po drugie jest ona odczytywana jako pozytywne zjawisko powodujące odizolowanie takiej wartości, jaką jest stabilność walutowa od krajowych manipulacji politycznych. Stabilność walutowa, obok innych elementów, składa się na całokształt bezpieczeństwa ekonomicznego. Jest to wartość doceniana przede wszystkim z perspektywy obywateli i przedsiębiorców, tymczasem politycy – szczególnie politycy populistyczni, skłonni do oportunistycznych rozwiązań ignorujących długofalowe dobro gospodarcze – kierują się innym zestawem kryteriów, raczej związanych z celami zdobycia i utrzymania władzy.

Euroizacja w handlu międzynarodowym

Ostatnim zjawiskiem określanym mianem euroizacji jest tendencja zastępowania dolara amerykańskiego przez europejską walutę wspólnotową w międzynarodowych transakcjach handlowych – i to nie tylko w tych sytuacjach, w których jedną ze stron transakcji jest podmiot ze strefy euro, ale również w tych podejmowanych przez uczestników wymiany handlowej spoza strefy euro czy spoza Europy w ogóle. Dominacja dolara amery-



kańskiego w światowej gospodarce jest stałą cechą systemową co najmniej od czasów drugiej wojny światowej. Rozpad systemu kolonialnego (w tym np. spadek roli funta szterlinga w międzynarodowej wymianie handlowej), relatywne obniżenie znaczenia gospodarek europejskich i szereg innych czynników wyniosły dolara do rangi waluty numer jeden. I status ten został utrzymany zarówno w warunkach zimnej wojny, jak i współcześnie.

Wręcz za pewnik uważa się stwierdzenie, iż każde państwo powinno mieć swoją własną walutę. Po zakończeniu drugiej wojny światowej liczba państw potroiła się i to samo stało się z walutami (prolifracja walut). Na przełomie XX i XXI w. w Europie można jednak zaobserwować odwrotną tendencję. Liczba państw ciągle rośnie (jako konsekwencja implozji Związku Radzieckiego, rozpadu Czechosłowacji czy upadku Federacji Jugosłowiańskiej), jednocześnie natomiast zmniejsza się liczba walut w obiegu. Wszystko to z powodu ponadnarodowego euro. W konsekwencji trend ten powinniśmy widzieć jako zjawisko głównie europejskie. Wszędzie indziej zarówno rozwijające się, jak i rozwinięte państwa preferują swoje własne waluty.

Jest jednak pewna grupa państw, która woli unilateralnie zaadoptować euro bez pełnego i legalnego udziału w unii monetarnej. Poniżej przedstawiono najczęściej zidentyfikowane powody jednostronnej decyzji euroizacji:

- stabilizacja kursu wymiany, który stymuluje międzynarodowe inwestycje w danej gospodarce narodowej;
- eliminacja ryzyka ataków spekulatywnych, na które narażone są waluty wspierane przez skromniejsze rezerwy walutowe;
- niższe ryzyko (i związane z nim koszty) wymiany towarowej i usługowej w przestrzeni transgranicznej;
- niższa stopa procentowa;
- niższa inflacja;
- niższe koszty transakcyjne;
- opcja ponownego ustanowienia krajowej waluty (jako że odtworzenie niezależnego narodowego banku centralnego jest teoretycznie możliwe wyłącznie w przypadku jednostronnej euroizacji).

Z drugiej strony jednak są też pewne powody, aby nie decydować się na jednostronną euroizację. Wśród nich należy przede wszystkim wymienić następujące punkty:

- brak niezależności w kreowaniu własnej polityki stóp procentowych;
- wyższe ryzyko runu na banki komercyjne w sytuacji kryzysowej przy jednoczesnym braku banku centralnego, który mógłby spełniać funkcję „pożyczkodawcy ostatniej instancji” (*lender of last resort*);
- brak rezerw walutowych (w obcej walucie) i w konsekwencji możliwości interwencji na rynku pieniężnym¹⁰.

Tak dokonany bilans korzyści i strat pozostawiania „pod parasolem” wspólnej waluty powinien być uzupełniony następującym argumentem: wszystkie państwa (oprócz tzw. centrum, tj. Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz Unii Europejskiej), gdy używają swych własnych walut w handlu, mierzą się z nieustanną walką pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi presjami kursowymi¹¹. Są one pochodną m.in. wyników ich bilansów handlowych. Równocześnie logiczne jest, iż wszystkie handlujące ze sobą gospodarki narodowe nie mogą mieć nadwyżki handlowej w danym okresie. W tej grze są zarówno zwycięzcy, jak i przegrani i dotyczy to również bilansu korzyści i kosztów pozostawiania przy narodowej walucie bądź decyzji o euroizacji.

Warto zauważyć, że w przypadku analizy korzyści i kosztów ewentualnej euroizacji nie ma uniwersalnych reguł, które można by było stosować zawsze i wszędzie. Są one raczej rozpatrywane w konkretnym kontekście i powinny być zawsze przemyślane w specyficznych warunkach. Mimo tego, iż konwencjonalna wiedza zakłada, że eliminacja ryzyka (bądź ograniczenie) ataków spekulacyjnych oraz inne przywileje euroizacji mają swoją cenę, to głównym punktem po stronie kosztów jest nieodwracalna strata dwóch politycznych narzędzi tradycyjnie używanych w za-

¹⁰ L. Komarek, M. Melecky, *Currency Substitution in a Transitional Economy with an Application to the Czech Republic*, „Eastern European Economics”, 2003, vol. 41, no. 4, s. 78.

¹¹ B.J. Moore, *A Global Currency for a Global Economy*, „Journal of Post Keynesian Economics”, Summer 2004, vol. 26, no. 4, s. 632.

rzządzaniu makroekonomicznym, mianowicie kursu wymiany i stopy procentowej. Dla przykładu: w przypadku zewnętrznego deficytu deprecjacja kursu wymiany może pobudzać eksport i zastąpić import poprzez krajową produkcję. Mimo że prawdą jest, iż euroizacja niweluje tę możliwość, powinno się odnotować, że bardzo często opcja deprecjacji własnej waluty jest jedynie iluzoryczna. Za przykład posłużyć może ilustracja takich państw jak Republika Zielonego Przylądka, która jest małą gospodarką (0,17% populacji UGW i 0,01% ekonomii UGW), wysoce zależną od importu większości dóbr, włączając w to energię. Regulacja zewnętrznego popytu poprzez kurs wymiany w takim przypadku to jedynie iluzja – jakkolwiek deprecjacja mająca na celu zwiększenie eksportu netto nie miałaby wielkiego wpływu na bilans handlowy lub dynamikę eksportu tego państwa¹².

Rodzaj państwa, które może więcej zyskać, porzucając swą własną walutę, to mała otwarta gospodarka, handlująca na dużą skalę ze strefą euro, z historią wysokiej inflacji i cyklem biznesowym bardzo zbliżonym do cyklu emitenta waluty (w tym przypadku – strefy euro)¹³. Założona z góry wysoka synchronizacja cyklów biznesowych nie musi być jednak koniecznym warunkiem euroizacji. Istnieje wiele analiz naukowych – znanych pod hasłem „endogeniczności optymalnego obszaru walutowego” – sugerujących, że zaadoptowanie wspólnej waluty przyczynia się do realnej konwergencji *ex post*¹⁴. Integracja walutowa niesie ze sobą również zbliżenie gospodarcze w wielu innych wymiarach, np. intensyfikację przepływów kapitałowych, a w konsekwencji również większą konwergencję realną, czyli synchronizację cykliów koniunkturalnych.

Na początku trzeciego etapu unii monetarnej w Europie przewidywało się, że euro osiągnie ten sam status co amerykański

¹² J. Laureiro, M. Martins, A.P. Ribeiro, *Cape Verde: the Case for Euroization*, „Working Papers Universidade do Porto”, March 2009, s. 4.

¹³ R. Riedel, *Teoria optymalnych obszarów walutowych a budowa unii walutowej w Europie*, „Przegląd Europejski”, 2013, nr 2(28).

¹⁴ W. Muenchenau, *The Euro at a Crossroads*, „Cato Journal”, 2013, vol. 33, no. 3, porównaj również z: R. Mundel, *The Significance of the Euro in the International Monetary System*, „The American Economist”, 2003, vol. 47, no. 2.

dolar w czasie krótszym niż jedna dekada. Prawie dwadzieścia lat później wiemy, iż euro nie zdetronizowało amerykańskiego dolara jako waluty globalnej. Kryzys gospodarczy, który uderzył również w Europę, zmusił Europejczyków do powściągnięcia swych aspiracji. Euroizacja jest ograniczona do specyficznych sektorów i regionów. W takiej sytuacji, walka o globalno-monetarne przywództwo nie ma wielkich szans na rozwinięcie się w geoeconomiczny konflikt transatlantycki (Cohen 2009), aczkolwiek kurs polityki amerykańskiej po zaprzysiężeniu Donalda Trumpa na prezydenta USA w styczniu 2017 roku zmienił się na tyle i stał się tak nieprzewidywalny, że wszelkie prognozy dotyczące wojen handlowych, walutowych czy nawet po prostu sojuszy handlowych są obciążone zbyt wielkim marginesem błędu. Tym niemniej Benjamin Kosturbiec w swojej ekonometrycznej prognozie dotyczącej przyszłego rozwoju globalnej pozycji euro i dolara traktuje obie waluty jako filary światowego systemu walutowego. Relacje pomiędzy tymi dwiema walutami również są brane pod uwagę w jego analizie. Euro działa jako bariera – przynajmniej w przestrzeni europejskiej – przeciwko dalszej ekspansji amerykańskiego dolara¹⁵. W tym kontekście euro osiągnęło znaczący sukces. W tym samym czasie długoterminowe tendencje ukazują systematyczne wzmacnianie się euro względem większości innych walut (ze znaczącym wyjątkiem szwajcarskiego franka), co może być uznane jako przesłanka niesprzyjająca europejskiemu eksportowi, trend taki odzwierciedla jednak stan gospodarki strefy euro i to, jak postrzega ją świat poza Europą.

Jakie są jednak warunki zbudowania solidnych fundamentów dla wspólnej waluty? Jak zostało zauważone przez Manfreda Neumanna, silne lokalne fundamenty są koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem, aby osiągnąć status międzynarodowej waluty. Waluta osiąga taką pozycję, gdy jest używana przez mieszkańców obcych krajów jako waluta inwestycyjna

¹⁵ B. Kosturbiec, *Waluty światowe jako fundamenty kapitalizmu w procesie globalizacji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 2(49).

i finansowa oraz jako środek płatniczy lub wymiany w handlu międzynarodowym. Pełnoprawna międzynarodowa waluta poza tym będzie też służyła zagranicznym podmiotom jako waluta rezerwowa oraz interwencyjna¹⁶. Rola euro w globalnej gospodarce jest potencjalnie blisko amerykańskiego dolara. Strefa euro reprezentuje podobny potencjał gospodarczy co Stany Zjednoczone, dalej jednak rola amerykańskiego dolara jest nieproporcjonalnie większa. Jest to spowodowane historyczną spuścizną amerykańskiej waluty oraz dominującej funkcji Ameryki w globalnym rozwoju zarówno politycznym, jak i ekonomicznym. Euro może jednak utrzymać czołową pozycję w bezpośrednim sąsiedztwie swojej strefy, czyli w Unii Europejskiej, Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz w samej Europie. Byłe kolonie, takie jak Afryka Subsaharyjska, również posługują się euro, jako że utrzymują bliskie kontakty gospodarcze z byłymi obszarami metropolitalnymi. Mimo to decydującym obszarem dla globalnej pozycji konkurujących ze sobą walut jest Bliski Wschód, gdzie odbywają się największe transakcje na dużą ilość ropy i gazu. To szefkowie decydują, jaką walutą będą operować, co przenosi się na pozycję euro wobec dolara i innych walut używanych w obrocie międzynarodowym. I mimo tego, iż euro reprezentuje wiele pozytywnych cech potencjalnej globalnej waluty – niska inflacja, stabilne stopy procentowe i kursy wymiany – bliskowschodni partnerzy preferują kontrakty denominowane w dolarach. Wydaje się, że wynika to nie tyle z nieatrakcyjności euro jako waluty, ale samej architektury strefy i Unii Europejskiej, która – ze względu na swoje wady konstrukcyjne oraz ryzyka, jakie z tego wynikają – odpycha międzynarodowych kontrahentów. Zjednoczona Europa ciągle posiada kluczową i fundamentalną wadę, jaką jest niedostateczna koordynacja polityki gospodarczej wśród państw założycielskich. Dopóki UE (albo – dokładniej mówiąc – strefa euro) nie stanie się spójnym politycznym związkiem z fiskalnymi i budżetowymi kompetencjami, dopóty będzie

¹⁶ M. Neumann, *The Euro: Major Policy Implications for Europe and the Global Economy*, „Pacific Economic Review”, 2001, 6(2).

postrzegana przez rynki przez pryzmat ryzyka, które generuje jej policentryczna struktura. Jako ryzyko traktowana jest nie tylko sama możliwość rozwiązania strefy euro, ale również – co bardziej prawdopodobne – jej osłabienie poprzez nieodpowiedzialne zachowanie niektórych jej członków. Stabilność samej waluty jest więc widziana jako funkcja stabilności unii walutowej, w tym najsłabszych jej członków – takich jak np. Grecja.

Kolejnym czynnikiem, który powinien zostać wzięty pod uwagę, a który stosunkowo rzadko pojawia się w literaturze przedmiotu, są uwarunkowania kulturowe. Jedną z takich właśnie determinant, należących do bardzo ważnych nieekonomicznych barier zatrzymujących ekspansję euro, jest język. Waluty stanowią medium wymiany i dlatego powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście kulturowym. Z tego powodu wielu badaczy, wliczając w to laureata Nagrody Nobla Roberta Mundela, spekuluje, iż rola euro wzrosłaby drastycznie, gdyby Wielka Brytania dołączyła do klubu użytkowników waluty euro¹⁷. Otworzyłoby to drogę dla euro na były rynek funta szterlinga i sama sieć wpływów kulturowych Londynu odegrałaby tutaj ważną rolę. Zważywszy na aktualne relacje między Wielką Brytanią a resztą Europy, szczególnie po kryzysie gospodarczym, który uderzył w kontynent w 2008 roku oraz kolejnym nowym pakcie fiskalnym podpisanym bez udziału Wielkiej Brytanii, trudno sobie wyobrazić powyższy scenariusz. Co więcej, wobec decyzji Brytyjczyków podjętej 23 czerwca 2016 r. w sprawie wyjścia z UE (Brexit) scenariusz taki wydaje się dalece nieprawdopodobny. Wręcz przeciwnie – potencjalne przyszłe rozluźnienie więzi gospodarczych Zjednoczonego Królestwa i Jednolitego Rynku (i zorientowanie się brytyjskiego biznesu jeszcze bardziej w stronę Ameryki) może przynieść zmniejszenie się wolumenu transakcji denominowanych w euro w skali globalnej.

Traktat z Maastricht dostarczył odpowiednie ramy prawne, które pozwoliły utworzyć i funkcjonować wspólnej walucie. Jej

¹⁷ Oczywiście, w kontekście brexitu, taki scenariusz wydaje się być aktualnie mało prawdopodobny. Szerzej patrz: R. Mundel, op. cit., s. 35.

funkcjonalność została jednak zakwestionowana przez kryzys. Jakie lekcje możemy, a nawet powinniśmy wyciągnąć z kryzysu gospodarczego? Po pierwsze – kryteria wejścia do strefy euro były (delikatnie rzecz ujmując) nieodpowiednie. Kryteria z Maastricht powinny zawierać nie tylko cele nominalnej konwergencji – w przypadku strefy euro takie jak: inflacja, krótkoterminowe stopy procentowe, deficyty budżetowe, wskaźnik długu publicznego względem PKB – ale również realnych wskaźników ekonomicznych, takich jak PKB (jego dynamika) i zatrudnienie. Kolejnym kryterium powinna być umiejętność dostosowania się realnej gospodarki pod wpływem szoków asymetrycznych. Przywołując chociażby Niemcy i Wielką Brytanię, które to gospodarki mają ze sobą wiele wspólnego na niejednej płaszczyźnie, unia monetarna pomiędzy nimi byłaby trudna do utrzymania, jako że Niemcy mają tendencję do absorbowania szoków gospodarczych poprzez politykę rynku pracy, co jest o wiele trudniejsze w przypadku Wielkiej Brytanii. Zestawienie Zjednoczonego Królestwa i Republiki Federalnej Niemiec pozwala na uchwycenie jaskrawych różnic w sposobach reagowania na sytuacje kryzysowe, ale również w samej strefie euro różnice te wydają się równie ostre. Wystarczy zestawić ze sobą kulturę gospodarowania typową dla Finlandii i Grecji, aby uzmysłowić sobie, że podejście do długu (prywatnego i publicznego), planowania gospodarczego, wzorów konsumpcyjnych itd. jest ekstremalnie różne w tych dwóch społeczeństwach. Rządom odpowiedzialnym za politykę gospodarczą trudno jest w takiej sytuacji określić wspólny mianownik, który znalazłby akceptację społeczną i tym samym demokratyczną legitymację.

Kolejna lekcja wynikająca z kryzysu dla strefy euro jest taka, iż konsens polityczny niezbędny, aby prowadzić wspólną politykę monetarną oraz fiskalną, powinien zostać uzgodniony zarówno dla zwyczajnych, jak i kryzysowych czasów. Są oczywiście różne poglądy pomiędzy, jak i wewnątrz państw członkowskich, ale unia monetarna byłaby trudna do zachowania, gdyby kraje miały całkowicie różne preferencje dotyczące poziomu i stabilności długów lub celów inflacyjnych. Oznacza to również konieczność zredefiniowania sposobów rozumienia suwerenności

narodowej, która będzie podlegała erozji nie tylko w sferze polityki stóp procentowych, ale też w wielu innych spokrewnionych obszarach (jak np. polityce fiskalnej). Tutaj ujawnia się kolejna lekcja – konieczność przemyślenia wspólnych celów polityki fiskalnej. Kryzys w strefie euro pokazał, że na pozór silne pozycje fiskalne, np. Hiszpanii czy Irlandii przed kryzysem, mogą zostać łatwo zniszczone i zamienić się w problem deficytu i długu publicznego. Ponadto strukturalna nierównowaga na rachunku obrotów bieżących może destabilizować cały system, podobnie brak spójnego ponadnarodowego nadzoru bankowego¹⁸. Kryzys w strefie euro pozwolił więc dostrzec wiele wad unii walutowej w ostrzejszym świetle. Wad, które w warunkach przedkryzysowych pozostawały albo niewidoczne, albo uśpione.

Podsumowując, nie możemy zapominać, iż unia monetarna w Europie jest hybrydą pomiędzy systemem stałego kursu wymiany walut i jednolitym systemem walutowym przypisanym dla jednego państwa czy gospodarki. Ponadto żaden teoretyczny model nie jest w stanie uchwycić cech strefy euro – ani makromodele gospodarki zamkniętej, ani klasyczne modele międzynarodowej wymiany handlowej nie potrafią odnieść się do jej głównych właściwości. Jest więc strefa euro, podobnie zresztą jak cała Unia Europejska, konstrukcją *sui generis*, która zapewne więcej nauczy nas na temat ekonomii, niż dotychczasowe modele ekonomiczne wyjaśniały nam na temat jej funkcjonowania – w szczególności w warunkach kryzysowych.

Jakie wnioski rodzi powyższa analiza dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które cały czas wahają się co do daty, czy nawet konieczności wejścia do strefy euro? Przede wszystkim należy odnotować, że mimo zmasowanej krytyki strefy euro w czasie ostatniej dekady liczebność jej członków wzrosła znacząco, ponieważ więcej krajów zdecydowało się do niej przystąpić, niż pozostać na jej peryferiach. Ponadto, nawet jeśli oficjalnie państwo nie przyjmuje euro, to często jego mieszkańcy są tymi, którzy przechodzą proces konwersji (najczęściej częściowo) z jednej

¹⁸ W. Muenchau, op. cit., s. 538-540.

waluty na drugą prywatnie. Dlaczego więc ludzie używają zagranicznych walut, nawet jeśli ich kraj jest w stabilnej sytuacji gospodarczej? Odpowiedzi, które nasuwają się po przeprowadzonych do tej pory badaniach, to: efekty sieci (np. część rodziny i rodzinnych przychodów znajduje się w strefie euro), rosnąca mobilność transgraniczna, w tym migracja, brak zaufania do rodzimej waluty albo polityki gospodarczej prowadzonej przez negatywnie ocenianych polityków, potrzeba oszczędzania w „twardej walucie”. Wśród determinantów takich postaw odnajdujemy kryterium przychodu, edukacji, również wiek odgrywa ważną rolę (starsi ludzie częściej oszczędzają w zagranicznych walutach), szerszy horyzont czasowy oraz towarzyszący mu brak zaufania dla sektora bankowego¹⁹. W Europie Środkowej i Wschodniej istotna – i rosnąca – część bankowych depozytów jest zdenominowana w walucie zagranicznej. Na taką euroizację depozytów nadal mocno wpływają doświadczenia gospodarstw domowych związanych z kryzysem w latach dziewięćdziesiątych, np. pamięć o hiperinflacji²⁰. Wracając do definicji euroizacji – rozumianej jako poszerzenie (podmiotowe i przedmiotowe) terytorium używania euro jako waluty wypełniającej większość lub wszystkie funkcje pieniądza – należy dodać, że postępuje ona w wersji oficjalnej lub nieoficjalnej w szczególności w tych państwach, które mają status peryferyjny. Ich klientelistyczne relacje z gospodarkami rdzenia integracyjnego implikują również większe prawdopodobieństwo stosowania euro jako waluty – i w obrocie oficjalnym, i nieoficjalnym.

Zakończenie

Na zakończenie warto odnieść się do idei globalnej waluty, w związku z którą zostało sformułowanych kilka interesujących rekomendacji zarówno w świecie naukowym, jak i w realnej polityce. Wszystkie bazują na stwierdzeniu, że globalna gospodarka

¹⁹ H. Stix, *Euroization: what factors drive its persistence? Household data evidence for Croatia, Slovenia and Slovakia*, „Applied Economics”, 2011, no. 43.

²⁰ M. Brown, H. Stix, op. cit.

potrzebuje globalnej waluty. Do wspólnej jednej globalnej waluty wiodą potencjalnie (co najmniej) dwie drogi. Pierwsza to metoda odgórznej decyzji o ustanowieniu globalnego banku centralnego i zastąpieniu nim dotychczasowego, policentrycznego systemu banków centralnych. Druga, zdecydowanie bardziej prawdopodobna, to blokowanie się państw, a właściwie ich systemów walutowych w większe całości (w procesie euroizacji lub dolaryzacji), prowadzące docelowo opcjonalnie w stronę ujednolicenia waluty światowej. Gdyby istniała możliwość zaprojektowania światowego systemu walutowego od nowa i od podstaw, argument ekonomicznej efektywności przemawiałby niewątpliwie za jednolitym systemem z jedną walutą globalną²¹. Rezygnacja w skali globu ze starych walut na rzecz nowej to natomiast całkowicie inna historia – jest to operacja ryzykowna i kosztowna, politycznie nierealna i praktycznie nie do wyobrażenia. Można oczywiście założyć, że druga metoda opisana powyżej stanowi fazę pośrednią w drodze do pełnej światowej monetarnej unifikacji. Jej niewątpliwą zaletą jest to, iż nie wymaga ona negocjacji czy koordynacji zorientowanych na ostateczny cel i jest ona naturalnym „stanem rzeczy” w dzisiejszych relacjach gospodarczych. Ponadto nie wolno zapominać, że dzisiejsza globalna gospodarka nie jest w żadnym wypadku optymalną strefą walutową i dlatego stworzenie globalnej unii walutowej wymagałoby utworzenia światowego rządu z kompetencjami fiskalnymi (globalna umowa społeczna) pozwalającymi na redystrybucję zasobów do regionów i grup społecznych borykających się z problemami wynikającymi z asymetrycznych szoków.

Istnieje też drugi, równie ważny powód, dlaczego – w najbliższej przyszłości – plan „globalnej waluty” nie jest realny – egoizm państw narodowych (bardziej precyzyjnie – klas rządzących). Waluta to naturalny monopol²² znajdujący się w rękach krajowych elit władzy. To stwierdzenie stanowi najsilniejszy argument niwelujący każdy inny bilans korzyści i kosztów ewentualnej kon-

²¹ J.B. Moore, op. cit.

²² Ibidem; patrz szerzej w: B. Cohen, *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Disaster?*, „Journal for Common Market Studies”, 2009, vol. 47, no. 4.

wersji waluty krajowej na walutę regionalną bądź globalną, bez względu na interesy gospodarcze podmiotów funkcjonujących w danej gospodarce narodowej – włączając w to bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli. Monopol w zakresie polityki monetarnej uzasadniany jest często w krajowych dyskursach publicznych argumentami związanymi z niezależnością i autonomią, suwerennością czy nawet patriotyzmem gospodarczym. Jak już zostało zauważone powyżej, najczęściej niezależność w zakresie polityki pieniężnej jest iluzoryczną mrzonką, szczególnie w warunkach gospodarek peryferyjnych. Elastyczność w zakresie dewaluacji waluty w czasach spowolnienia gospodarczego, wspomagająca akcję eksportową, jest również często przeceniana i ignoruje straty ponoszone przez modele biznesowe oparte na imporcie. Nie wspominając o tym, iż dewaluacja – nawet krótkookresowa – nie jest magicznym lekarstwem na wszelkie problemy gospodarcze i niesie ze sobą znaczące negatywne skutki uboczne, jak np. zmniejszenie siły nabywczej konsumentów²³. Utrzymanie monopolu walutowego – szczególnie w powiązaniu z innymi instrumentami polityki gospodarczej – daje jednak rządzącym wiele innych argumentów, pozwalających tak manipulować poszczególnymi komponentami polityk gospodarczych, aby maksymalizować korzyści dla klasy rządzącej (oraz jej bazy elektoralnej) i uprawdopodobniać jej reelekcję. Politycy zorientowani w swoich działaniach na zdobycie i utrzymanie władzy bardzo często ignorują średnio- i długofalowe konsekwencje swoich działań, mając pełną świadomość, iż to nie oni będą ponosili ich konsekwencje. Jeżeli więc bieżąca polityka gospodarcza przynosi korzyści gospodarcze w krótkiej perspektywie, to elita władzy będzie zainteresowana jej utrzymaniem, nawet kosztem dewaluacji waluty, wzrostem zadłużenia czy inflacji. Dlatego też rozważania na temat unii walutowych (czy to w skali kontynentalnej, czy globalnej) powinny być prowadzone w kontekście ich determinant i implikacji politycznych. Dopiero fuzja perspekty-

²³ R. Riedel, *The Evolution of the Polish Central Bank's Perspectives on the Eurozone Entry*, „Post-Communist Economies”, 2017, 29(1).

wy ekonomicznej i politycznej pozwala dostrzec pełny i wyraźny obraz wyłaniający się z analizy optymalności walutowej danego obszaru gospodarczego. Unia gospodarcza nie może istnieć bez unii politycznej, a unia polityczna bez integracji gospodarczej ma ograniczony sens²⁴. Oznacza to, że sama wola polityczna nie wystarczy, aby zbudować zintegrowany blok gospodarczy, natomiast bez niej realna konwergencja jest mało prawdopodobna i narażona na liczne ryzyka. Idei wspólnej waluty musi więc towarzyszyć refleksja na temat przebudowy umowy społecznej – jej skali, funkcji i (co najważniejsze) celów.

Niniejszy tekst jest jednym z efektów prac badawczych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu „Determinanty i Dynamika Zróżnicowanej Integracji w (Post) Brexitowej Europie” / “Determinants and Dynamics of Differentiated Integration in (Post) Brexit Europe” (2020/37/B/HS5/00230).

²⁴ R. Riedel, C.P. Gierlich, op. cit., s. 7-28.





Marek Rewizorski*

Późnowestfalskie innowacje w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej

Post-Westphalian Innovations in the External Policy of the European Union

Abstract: The purpose of this chapter is take a closer look at the European Union's external policy and its diplomatic apparatus, i.e. the European External Action Service (EEAS) as a specific post-Westphalian political innovation, specific only to the European Union. The chapter assumes that the European Union's post-Westphalian external policy is based on multilateralism, hybridism and normative plasticity. All the features of the European Union's external policy became apparent in the EEAS, which, originally constructed as a 'service', gradually turned into an 'interstitial organization'. Trying to find its place between standardization and adaptation to the structures and practices typical of classical Westphalian diplomacy, and the emergence of transformative structures and new diplomatic practice, it has become a source of innovations related to changing dynamics in diplomacy.

Keywords: European Union, European External Action Service (EEAS), post-Westphalian political innovation, external policy of the European Union

Wprowadzenie

W dyskusji nad transformacją regionalnych struktur instytucjonalnych realizujących działania na płaszczyźnie zewnętrznej wskazuje się, że przyszło im funkcjonować w środowisku kształtowanym przez konflikt między zachodnim i niezachod-

* Dr hab. Marek Rewizorski, prof. UG, Instytut Politologii, Uniwersytet Gdański, ORCID: 0000-0001-8075-8388, e-mail: marek.rewizorski@ug.edu.pl.

nim rozumieniem porządku międzynarodowego¹, fragmentację reżimów mających integrować wartości, normy oraz sformalizowane i zhierarchizowane struktury², a także tranzycję z westfalskiego do postwestfalskiego lub późnowestfalskiego ładu międzynarodowego³. Dostrzeżenie nowych porządków na poziomie globalnym oraz regionalnym oznacza w warstwie ontologicznej rezygnację z koncentracji na państwie i jego politycznych interakcjach z innymi państwami i rozszerzenie spojrzenia badawczego na transgraniczną aktywność podmiotów niepaństwowych o charakterze trans- i ponadnarodowym. Kolonizowanie przestrzeni społecznej przez aktorów nieterytorialnych prowadzi do drastycznych zmian w ilościowej i jakościowej charakterystyce struktury globalnej ekologii społeczno-politycznej. W perspektywie europejskiej coraz widoczniejszy staje się dryf w kierunku ponadnarodowości. Przyjęcie tej optyki w warstwie kompetencyjnej umożliwia przekazywanie przez państwa części swoich praw suwerennych organizacji, którą cechuje prawo do stanowienia aktów prawnych wiążących państwa członkowskie, a także znajdujące się na ich terenie osoby fizyczne i prawne w związku z przymiotami bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego stosowania, z których korzysta część aktów prawa wtórnego. Transferowi suwerenności towarzyszy stopniowe rozszerzanie autonomii jurysdykcyjnej organizacji władnej w niezależny sposób rozstrzygać spory między jej instytucjami a państwami członkowskimi⁴, a także pojawienie się autono-

¹ R. Kuźniar, *Między Zachodem a nie-Zachodem, czyli przyszły porządek międzynarodowy*, [w:] W. Kostecki, B.E. Nowak, K. Smogorzewski (red.), *Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy*, Warszawa 2019, s. 19-32.

² M. Pietraś, *Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych, czyli wartości, normy i instytucje w jednym*, [w:] Ł. Fijałkowski, E. Stadtmüller (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Tom 1*, Warszawa 2015; F. Biermann, P. Pattberg, H. van Asselt, F. Zelli, *The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis*, „Global Environmental Politics”, 2009, vol. 9, issue 4, s. 14-40.

³ D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, CA: Stanford University Press 1999; M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin 2008.

⁴ R.D. Kelemen, *The political foundations of judicial independence in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, 2012, vol. 19, no. 1, s. 43-58.

mii finansowej pozwalającej generować dochody organizacji ze źródeł własnych⁵. Głównym efektem transferu suwerenności w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym jest zmiana jej charakteru z indywidualnego atrybutu państwa na atrybut współdzielony, delegowany i rozproszony między państwa i instytucje unijne⁶. Nietrudno zauważyć, że delegowanie kompetencji czy też części suwerenności stanowi odejście od horyzontalnego, międzyrządowego modelu kształtowania władztwa w kierunku jego „uwspólnotowienia”, tj. charakterystycznego dla modelu federalnego kształtowania wertykalnych form sterowania zawierającego komponent supranarodowy. W sferze decyzyjności praktycznym wyrazem tendencji do uwspólnotowienia jest widoczne zarówno w UE, jak i w innych organizacjach przyznawanie coraz szerszych uprawnień władczych organom administracyjnym, jurysdykcyjnym i wykonawczym⁷, a także stopniowa, acz zauważalna, erozja jednomyślności jako podstawowego trybu podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną⁸. Zdaniem ekspertów organizacje międzynarodowe, korzystając z rozszerzającego się pola działania oraz nowych narzędzi wywierania wpływu na państwa, zyskują nie tylko możliwości rozcieńczania suwerenności państwowej, ale też ingerowania w rządzenie na poziomie krajowym, dotychczas zastrzeżone dla władz poszczególnych państw⁹. Posługują się przy tym instytucjami i organami, które z upływem czasu rozluźniają kontrolę sprawowaną przez pryncypałów (państwa) i zyskują autonomię podbudowaną katalogiem wartości stanowiących

⁵ C. Fuest, J. Pisani-Ferry, *Financing the European Union: new context, new responses*, „Policy Contribution”, 2020/16, Bruegel.

⁶ Por. J. Peterson, *The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability*, „Political Studies”, 1997, vol. 45, issue 3, s. 559-578; T.G. Grosse, *Suwerenność i polityczność. Studium integracji europejskiej*, Warszawa 2022, s. 39.

⁷ D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson, M.J. Tierney, *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge 2006.

⁸ Ch. Kreuder-Sonnen, B. Zangl, *Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism*, „European Journal of International Relations”, 2015, vol. 21, issue 3, s. 1-27.

⁹ M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, New York 2004.

normatywny kościec ich funkcjonowania w późnowestfalskim ładzie międzynarodowym.

Celem niniejszego rozdziału, korzystającego w warstwie teoretycznej zarówno z dorobku instytucjonalizmu, jak i konstruktywizmu, będzie bliższe spojrzenie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej i jej aparat dyplomatyczny, tj. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) jako swoistą – bo właściwą jedynie Unii Europejskiej, późnowestfalską innowację polityczną powołaną do życia w 2010 r. ESDZ stanowi próbę materialno-symbolicznego zrównoważenia dwóch przeciwstawnych tendencji kształtujących UE jako postlizbońskiej struktury władztwa kolektywnego. Tendencje te uwidoczniają się w konstytucyjnym i organizacyjnym ukształtowaniu Unii Europejskiej jako tworzywa hybrydowego, mającego charakter międzyrządowo-ponadnarodowy, opartego na określonym modelu normatywnym, wreszcie rozrastającego się pod względem kompetencyjnym i pogłębiającym swoją instytucjonalizację. W pierwszym podrozdziale uwaga zostanie skupiona na dyskusji na temat innowacyjnego polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Zostaną tam ukazane trzy cechy późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii, tj. multilateralizm, hybrydowość i normatywna plastyczność. Druga część zostanie poświęcona odpowiednio ESDZ jako późnowestfalskiej innowacyjnej strukturze, nie tylko realizującej nowe role w ramach normatywno-funkcjonalnego instrumentarium UE, ale także będącej źródłem innowacji związanych z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej. Rozdział zakończy podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych rozważań.

Trzy cechy późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej

Wejście w życie traktatu z Lizbony w 2009 r. wpłynęło w zasadniczy sposób na tożsamość Unii Europejskiej poprzez przydanie jej charakteru następcy prawnego wspólnot europejskich oraz wyznaczenie tej strukturze roli prawnomiędzynarodowej wynikającej z nadania jej przez państwa członkowskie zdolności prawnej. Zastąpienie systemu filarowego jednolitym reżimem

prawnym Unii jako organizacji międzynarodowej wzmacniało aktora stosunków międzynarodowych, którego status w okresie prelizbońskim pozostawał bliżej nieokreślony. Studia nad prawnopolitycznym statusem wspólnot (1952-2009) oraz Unii Europejskiej w okresie prelizbońskim (1993-2009) niezmiennie wywoływały zaniepokojenie ekspertów określających Unię jako twór „*in statu nascendi*”¹⁰, „intelektualną zagadkę”¹¹, a nawet „niezidentyfikowany obiekt polityczny”¹². Po upływie trzydziestu lat od podpisania traktatu z Maastricht oraz piętnastu lat od podpisania wspomnianego już traktatu lizbońskiego Unia pod względem prawnym jest wprawdzie organizacją międzynarodową, jednakże w ujęciu polityczno-ustrojowym w dalszym ciągu stanowi nierozwikłaną zagadkę. Zwracają na to uwagę eksperci. Wskazując na rozdzźwięk między teorią a praktyką zauważają, że Unia Europejska pod względem czynnościowym, zakładającym nieustanny ruch, dynamikę i zmianę równie dobrze może być uważana za reżim międzynarodowy, wielopoziomową strukturę sieciową działającą w oparciu o unikalny zestaw algorytmów, agencję, która wymyka się spod kontroli państwom-pryncypalom, a nawet instytucję ponadnarodową stanowiącą stadium załączkowe państwa europejskiego¹³. Nie przesądzając, czy Unia

¹⁰ O. Barburska, *Jak jednoczyła się Europa*, [w:] E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski (red.), *Unia Europejska. Istota, szanse, wyzwania*, Warszawa 2018, s. 44.

¹¹ M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, London-New York 2000, s. 254.

¹² Przywołano w tym miejscu słynne określenie, którym posłużył się były przewodniczący ówczesnej Komisji Wspólnot Europejskich w połowie lat. 80 ubiegłego wieku. Por. *Speech by Jacques Delors* (Luxembourg, 9 September 1985), *Bulletin of the European Communities*, September 1985, no 9, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

¹³ Por. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007; D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003; L. Hooghe, G. Marks, *A postfunctionalist theory of multilevel governance*, „The British Journal of Politics and International Relations”, 2020, vol. 22, issue 4; B. Rosamond, *The European Union*, [w:] T.G. Weiss, R. Wilkinson (red.), *International Organization and Global Governance*, second edition, London-New York 2018, s. 268-282; S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Warszawa 2010; L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge 2001; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham-Oxford 2001.

Europejska jest obecna we wszystkich wymienionych formach, czy też stanowi jedną z nich, zauważmy, że tenże twór strukturalny stanowi osobliwą instytucjonalną mutację mechanizmów rządności pozwalającą na współwystępowanie rozmaitych trybów społecznej koordynacji podejmowanej przez zainteresowane podmioty w celu wytwarzania i wdrażania kolektywnie wiążących reguł lub dostarczania dóbr kolektywnych. Jako taka Unia Europejska, w której występuje szerokie spektrum działania, stanowi unikalny rezultat integracji europejskiej o charakterze hybrydowym, którego esencji Józef Fiszer dopatruje się w triadycznym układzie cech charakteryzujących międzyrządową organizację międzynarodową, organizację ponadnarodową i państwo¹⁴.

Wielopostaciowość i hybrydowość Unii Europejskiej przejawia się najwyraźniej tam, gdzie pojawia się rozdzwiek między oczekiwaniami formułowanymi wobec UE a realnie posiadanymi przez nią zdolnościami (*expectations-capability gap*). Tym obszarem są relacje zewnętrzne Unii Europejskiej, których charakter nastrocza trudności interpretacyjnych nie tylko na poziomie metodologicznym i teoretycznym, lecz także terminologicznym. Aktywność zewnętrzna Unii wykracza poza klasyczne ramy polityki zagranicznej, która jest zwykle uznawana za atrybut państwa i wiąże się z formułowaniem oraz realizacją interesów narodowych w poliarchicznym i policentrycznym środowisku międzynarodowym¹⁵. Co więcej, sama w sobie – podobnie jak w przypadku UE jako „niezidentyfikowanego obiektu politycznego” – stanowi obszar pomieszania terminologicznego. Zauważmy bowiem, że zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obok wąsko rozumianego „westfalskiego” terminu „polityka zagraniczna” pojawia się szereg odniesień do „polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, „stosunków zewnętrznych”, „działań zewnętrznych”,

¹⁴ J.M. Fiszer, *Unia Europejska dziś i jej niepewna przyszłość. Cz. I*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2015, nr 9, s. 40.

¹⁵ Por. T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 192.

a nawet „szczególnych stosunków” z państwami sąsiadującymi¹⁶. W parze z terminologicznym pomieszaniem idą spory w doktrynie odnośnie do tego, czy istnieje polityka zagraniczna UE¹⁷ oraz w jaki sposób odróżnić europejską politykę zagraniczną od polityki zagranicznej Unii Europejskiej¹⁸.

Pomijając w tym miejscu debatę na temat przedmiotowego i podmiotowego zakresu polityki zagranicznej Unii oraz stosunków zewnętrznych utrzymywanych przez to ugrupowanie, można uznać, że UE jako podmiot hybrydowy formułuje i realizuje raczej politykę zewnętrzną niż prowadzi wąsko rozumianą politykę zagraniczną, obejmującą obszar bezpieczeństwa i kojarzoną z typowym dla klasycznej dyplomacji obszarem *high politics*. Rdzeń wspomnianej polityki zewnętrznej ma charakter normatywno-funkcjonalny, co oznacza, że podstawę obecności Unii Europejskiej w świecie stanowi zbiór określonych zasad, narzędzi i struktur organizacyjnych pozwalających na działania, które uzupełniają politykę zagraniczną państw członkowskich. Tak rozumiana polityka zewnętrzna zakłada nieustanny ruch, dynamikę, zmianę, celowość oraz wolicjonalność przedsięwzięć w porównaniu ze statycznym utrzymywaniem relacji czy też stosunków zewnętrznych obejmujących obszary będące tradycyjnie domeną Komisji, tj. wspólną politykę handlową, system porozumień handlowych i gospodarczych z państwami trzecimi, politykę rozwojową, wizową, azylową i klimatyczną.

Jak można sądzić, półnowestfalska polityka zewnętrzna Unii Europejskiej opiera się na trzech filarach. Pierwszym z nich jest multilateralizm. Termin ten w dużym uproszczeniu oznacza formę współdziałania, w ramach której trzech lub więcej aktorów jest zaangażowanych w bardziej lub mniej zinstytucjona-

¹⁶ A.K. Cianciara, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie konstruktywizmu. Aktorzy, narracje, strategie*, Warszawa 2017, s. 28.

¹⁷ Szerzej na ten temat w: O. Barbarska, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie”, 2016, nr 3, s. 9-41; B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke-New York 2001.

¹⁸ Por. N. Tomic, *Coordinative Discourses in Brussels: An Agency Model of EU Foreign Policy Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society”, 2013, vol. 13, issue 2, s. 223-239.

zowaną i dobrowolną współpracę – jej podstawą są normy lub reguły obowiązujące wszystkich w (bardziej lub mniej) równym stopniu¹⁹. Jako taki multilateralizm jest więcej niż pożądanym obrazem rzeczywistości międzynarodowej. Nabiera znaczenia doktrynalnego, stając się użytecznym narzędziem tworzenia, koordynowania i legitymizowania kolektywnej i (umiarkowanej) spójnej polityki zewnętrznej. W literaturze zwrócił na to uwagę m.in. John Ruggie, podkreślając, że natura multilateralizmu jako złożonej formy instytucjonalnej niejako wymusza istnienie silnego mechanizmu koordynacyjnego jako koniecznego warunku podtrzymywania tej formuły współdziałania²⁰. Jeśli cechą określającą multilateralizm jest to, że organizuje on państwa (a także innych aktorów, jak np. UE) w oparciu o zbiór zasad i pewnych celów, to właśnie w interpretacji tych zasad, źródeł ich kodyfikacji, ale także mechanizmów ich dyfuzji i włączania w preferencje aktorów wobec wielostronnych form współpracy można odnaleźć „doktrynę” multilateralizmu. Takie spojrzenie na multilateralizm przyjmuje UE, która – choć nie posługuje się samym pojęciem – dokonuje jego „lokalnej” interpretacji w art. 21 TUE. Wspomina się tam: (1) o zasadach działań Unii na arenie międzynarodowej (demokracja, państwo prawa, powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, równości i solidarności, zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego); (2) środkach polityki zewnętrznej Unii Europejskiej (rozwijanie stosunków i partnerstw z państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które opierają swoje działanie na zasadach Organizacji Narodów Zjednoczonych); (3) celach, spośród których szczególne znaczenie w kontekście multilateralizmu wyraża wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielo-

¹⁹ C. Bouchard, J. Peterson, *Conceptualising Multilateralism. Can We All Just Get Along?*, „Mercury E-paper”, 2011, no. 1, s. 6-11.

²⁰ J. Ruggie, *Multilateralism: The anatomy of an institution*, „International Organization”, 1992, vol. 46, no. 3, s. 572.

stronnej oraz dobrych rządach na poziomie światowym²¹. Jak wskazują eksperci, instytucjonalna formuła współpracy, jaką jest multilateralizm, najczęściej bywa rozpatrywana jako zespół skutecznych środków osiągnięcia celów (tzw. efektywny multilateralizm)²² lub procedura/forma organizacyjna, w ramach której każdy może dojść do głosu²³. Efektywnego multilateralizmu można doszukiwać się w dokumentach strategicznych UE, takich jak Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003) czy Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (2016). Stanowią one wyraz dążenia do łagodzenia różnic w interpretowaniu zapisów leżących u podstaw kolektywnej współpracy możliwego dzięki procesowi nieustannego formułowania i reformułowania tekstów, iteracji ustaleń i ucierania stanowisk pozwalających na swego rodzaju „translację” zasad współpracy w spójne i skoordynowane działania. W drugim przypadku multilateralizm wiąże się z kreowaniem przez Unię wizerunku na arenie międzynarodowej, jako miękkiej potęgi (*soft power*), potęgi normatywnej (*normative power*), potęgi niewojskowej (*civilian power*), a nawet potęgi moralnej (*ethical power*). Tak rozumiana UE jest przestrzenią gdzie państwa wspólnie z instytucjami międzyrządowymi i supranarodowymi dysponują głosem przykładowo przybierającym postać inicjatywy prawodawczej w danym obszarze, proponowanego zapisu w deklaracji czy też wypowiedzi przedstawiciela państwa członkowskiego/instytucji Unii. Tak rozumiany multilateralizm, „wytwarzany” w europejskiej przestrzeni dyskursywnej, oznacza zdolność do wyznaczania standardów, tworzenia norm i wartości, które są uprawnione i pożądane bez potrzeby uciekania się do użycia przymusu²⁴. W tej interpretacji multilateralizm można określić jako wiązkę społecznych interakcji

²¹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202, 2016.

²² S. Biscop, *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers*, Multilateralism in a Changing World Order, Singapore, 2018, s. 44.

²³ J. Krause, *Multilateralism: Behind European Views*, „The Washington Quarterly”, 2004, vol. 27, issue 2, s. 44.

²⁴ P. van Ham, *Social Power in International Politics*, London 2010.

pozwalającej różnym podmiotom (agentom) dostosować społeczno-ekonomiczne i polityczne uwarunkowania współpracy, a przez to lepiej artykułować własne preferencje, role i idee, co dzięki reprezentacji i legitymizacji uzupełnia „efektywnościowy” charakter „europejskiego” multilateralizmu. Ten ostatni, będąc jednym z wyznaczników późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, stanowi normatywno-funkcjonalną formę aktywności międzynarodowej UE będącą jednocześnie (1) potrzebą samą w sobie, środkiem do skutecznej realizacji określonych celów i kierunkiem budowy „lepszego świata”; (2) konstrukcją ideową opartą na zbiorze zasad; (3) przejawem wiary we współpracę wielostronną jako podstawę decyzji dotyczących strategii i działań podejmowanych w obliczu zidentyfikowanych zagrożeń i problemów; (4) dążeniem UE do rozwiązywania tych problemów, postrzeganych przez Brukselę jako jej etyczna odpowiedzialność²⁵.

Za drugą cechę późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej można uznać jej hybrydowość. Stanowi ona wyzwanie dla UE jako aktora dyplomatycznego i wiąże się w największej mierze z kwestią koordynacji działań między jej instytucjami i państwami członkowskimi. Wyzwanie to ma dwojaki charakter: normatywno-teoretyczny oraz instytucjonalno-praktyczny. W pierwszym przypadku tworzone są skomplikowane rozwiązania daleko wykraczające poza tradycyjne, westfalskie ujęcie polityki zagranicznej, na co wskazuje choćby art. 23 ust 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowiący, że w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) współpracującą ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i złożoną z urzędników właściwych służb, Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Jak wskazują eksperci, techniczny model aparatu obsługi polityki zewnętrznej UE stanowi z jednej strony

²⁵ E. Lazarou, G. Edwards, Ch. Hill, J. Smith, *The Evolving 'Doctrine' of Multilateralism in the 21st Century*, „MERCURY E-paper”, no. 3, February 2010, s. 15.

przejaw wewnątrzunijnej wojny o wpływy państw członkowskich oraz instytucji Unii – Rady, Komisji i do pewnego stopnia Parlamentu Europejskiego, z drugiej strony hybrydowy charakter ESDZ oddaje spór o wizję i ducha kształtującej się unijnej dyplomacji, która dzięki stworzeniu autonomicznego organu *sui generis* posiadającego zdolność prawną może efektywnie wykonywać przypisane jej zadania i realizować wyznaczone jej cele²⁶. Wiele dyskusji budzą też hybrydowe rozwiązania w zakresie samej reprezentacji Unii na zewnątrz. Odwołując się do ogólnych postanowień traktatowych, należy zauważyć, że z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach instytucją zapewniającą reprezentację Unii na zewnątrz jest Komisja²⁷. W praktyce oznacza to zaangażowanie odpowiednich dyrekcji generalnych i komisarzy, w zależności od obszaru poddanego deliberacji w organizacji międzynarodowej lub innego typu instytucji o nieformalnym charakterze. Wspomagają oni Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WPZiPB, WP), będącego zarazem wiceprzewodniczącym Komisji i przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych (tzw. podwójny kapeluszy – *double hat*, art. 27. ust 2 TUE). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Zdaniem Elmara Broka i Martina Selmayra „konstrukcja *double hat* ułatwia prowadzenie zintegrowanej europejskiej polityki zagranicznej, która obejmuje zarówno ponadnarodową ekonomiczną politykę zagraniczną Komisji, jak również żądania państw pod kątem polityki bezpieczeństwa

²⁶ A. Chojan, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2012, nr 1(36), s. 142-179; M. Zieliński, *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo”, 2014, nr 10, s. 85-97.

²⁷ M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 264-325.

i obrony”²⁸. Zauważmy jednak, że od tej reguły istnieją wyjątki, które z instytucjonalno-praktycznego punktu widzenia nie tylko komplikują prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i reprezentację samej organizacji, ale też generują napięcia między różnymi grupami państw w UE oraz instytucjami ponadnarodowymi, co przekłada się na obniżenie efektywności pełnienia ról dyplomatycznych przez Brukselę. Znaczącym przykładem jest tutaj uczestnictwo Unii Europejskiej w Grupie Dwudziestu (G20), globalnym forum współpracy międzypaństwowej skupiającym, poza UE, wyłącznie państwa. Jak wskazują eksperci, nieformalna struktura G20 doskonale komponuje się z elastycznością Unii Europejskiej działającej za pośrednictwem swoich instytucji: Komisji i Rady Europejskiej. Zwracają oni uwagę przede wszystkim na Komisję, która stała się ważnym, w znacznym stopniu autonomicznym, quasi-uczestnikiem G20²⁹. Na uwagę zasługuje też specyficzny charakter interakcji zachodzących między Unią a G20. Wytaczają one granicę działania UE na płaszczyźnie zewnętrznej, a co za tym idzie, określają charakter jej uczestnictwa w Grupie. Ma ono dla Brukseli charakter poważnego wyzwania, bowiem Grupa Dwudziestu jest w znacznie mniejszym stopniu eurocentryczna niż G7, OECD czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)³⁰. Sytuację komplikuje ponadto fakt, że w G20 poszczególne państwa negocjują i uczestniczą raczej indywidualnie niż zbiorowo. W płynnej rzeczywistości G20 – pełnej krótkoterminowych sojuszy, zabiegów o zwiększenie zdolności koalicyjnej, wreszcie karkołomnych układów brokerskich i słabo skrywanych ambicji państw sprawujących prezydencję – wyzwania dla UE jako aktora dyplomatycznego wiążą się w największej mierze z kwestią koordynacji działań między jej instytucjami a pań-

²⁸ E. Brok, M. Selmayr, *EU – Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?*, [w:] W. Weidenfeld (red.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn 2004, s. 689.

²⁹ Do podobnych wniosków dochodzą badacze analizujący zaangażowanie UE w G7. Por. M. Rewizorski, *G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2013, nr 7, s. 75-96.

³⁰ M. Rewizorski, *Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Przegląd Politologiczny”, 2017, nr 2, s. 19-37.

stwami członkowskimi. Na ten problem zwracają uwagę przedstawiciele nurtu instytucjonalnego badający to, w jaki sposób zewnętrzny kontekst warunkuje zachowanie Unii w układach międzynarodowych³¹, w szczególności jakie czynniki wpływają na ograniczenie lub rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji przez Unię Europejską³². Wskazują oni, że UE, będąc uzależniona od zewnętrznego kontekstu i hybrydowego charakteru polityki zewnętrznej, jest zmuszona do pełnienia niewdzięcznej dla siebie roli „akrobata dyplomatycznego”, balansującego między dwoma trybami interakcji, które można określić jako „targi dystrybucyjne” i „argumentowane”³³. Unia jako aktor dyplomatyczny w praktyce negocjacyjnej stara się łączyć oba tryby interakcji. W G20 ta selektywność przybiera szczególną postać. Daje się bowiem zauważyć prawidłowości w zakresie dostrajania danego trybu interakcji do kwestii poddanej negocjacjom. Decydujące znacznie mają interesy i ciśnienie polityczne, przekładające się na poziom elastyczności Unii Europejskiej w deliberacji.

Ostatnią cechą, na której opiera się późnowestfalska polityka zewnątrzna Unii Europejskiej, jest normatywna plastyczność, pozwalająca jej skutecznie pełnić funkcje i odgrywać role międzynarodowe³⁴. Te ostatnie, odzwierciedlające ekonomiczne, polityczne i kulturowo-cywilizacyjne aspiracje UE, modelują tożsamość międzynarodową ugrupowania. W wymiarze ekonomicznym Unia dąży do kreowania swojego wizerunku jako lidera handlu, globalnego ośrodka polityki rozwojowej i centrum rozwoju samopodtrzymującego. W wymiarze politycznym aspiruje do roli politycznego brokera, którego aktywność wykracza poza emulację algorytmów dyplomatycznej działal-

³¹ Por. J. Jørgensen, S. Oberthür, J. Shahin, *Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, „Journal of European Integration”, 2011, vol. 33, issue 6, s. 599-620.

³² R. Kissack, *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Houndmills 2010.

³³ L. Susskind, *Arguing, Bargaining, and Getting Agreement*, [w:] R. Goodin, M. Moran, M. Rein (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford 2008, s. 269-295.

³⁴ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 244-266.

ności państw członkowskich. Wreszcie pod względem kulturowo-cywilizacyjnym dąży do wykreowania intersubiektywnego obrazu siebie jako promotora uniwersalnych wartości, które nadają plastyczności zewnętrznemu zachowaniu UE opartemu na normatywnych kierunkowskazach europejskiego „bycia w świecie”. Zauważmy, że w ostatnim z wymiarów, będącym w centrum konstruktivistycznego widzenia polityki zewnętrznej Unii, wszystkie zachowania wspomnianego ugrupowania poddawane są nieustannej interpretacji w zakresie wyznaczania standardów tego, co jest „normalne” w polityce międzynarodowej (a może nawet światowej) i gdzie owa „normalność” równa się efektywności, z jaką kultura europejska oraz tradycyjne wartości polityczne, na których straży stoi Unia, rozpowszechniają się globalnie. Tym, co uzasadnia i podtrzymuje normalność i efektywność, jest zestaw wartości, wśród których Ian Manners wyróżnia dziewięć zasad podstawowych UE, tj. „trwały pokój”, „wolność społeczną”, „demokrację konsensualną”, „wspólne wszystkim prawa człowieka”, „ponadnarodową praworządność”, „równość włączającą”, „solidarność społeczną”, „rozwój samopodtrzymujący” i „dobre zarządzanie”³⁵. Jak można sądzić, tak rozumiana „normatywna efektywność” może stanowić element wyróżniający politykę zewnętrzną Unii od polityk zagranicznych państw członkowskich oraz państw spoza niej. Ich polityki zagraniczne, co do zasady, przybierają postać strategicznych projekcji interesów, podczas gdy wartości pełnią w nich poślednią rolę, stając raczej retoryczną zasłonę prawdziwych celów. Na powyższy argument zwraca uwagę Manners, wskazując, że UE stała się jednym z ważniejszych aktorów nawołujących do przestrzegania międzynarodowych norm chroniących prawa człowieka, takich jak zakaz stosowania kary śmierci, co kontrastuje z podejściem USA jako głównego rywala normatywnego Unii w demokratycznym świecie³⁶.

³⁵ Por. I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal Of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, no. 2, s. 245-252.

³⁶ Ibidem.

Innym przykładem normatywnej plastyczności Unii Europejskiej jest doktryna „zarządzania globalizacją”, sformułowana w pierwszej połowie XXI wieku i promowana przez byłego komisarza ds. handlu UE, a w późniejszych latach także dyrektora generalnego WTO Pascala Lamy. W opinii Sophie Maunier zarządzanie globalizacją było „szeroką doktryną podporządkowującą politykę handlową różnorodnym celom handlowym i niehandlowym, takim jak multilateralizm, sprawiedliwość społeczna i rozwój samopodtrzymujący”³⁷. Unia Europejska za jedną z podstaw „zarządzania globalizacją” uznała rozwijanie handlu międzynarodowego w oparciu o WTO, organizację międzynarodową działającą od 1995 r. Stanowisko handlowe Unii kontrastowało z modelem „konkurencyjnej liberalizacji” promowanej przez USA i opartej na porozumieniach bilateralnych. Bruksela oparła się na logice multilateralizmu, decydując się w pierwszych latach funkcjonowania WTO *de facto* na zastosowanie moratorium wobec porozumień bilateralnych³⁸. Pomimo odejścia od multilateralizmu pod koniec pierwszej dekady XXI w., co wiązało się z zakończeniem w WTO supremacji państw tzw. Quadu (Japonia, Kanada, UE, USA) i dopuszczeniem do głosu niektórych państw wschodzących, na czele z Indiami i Brazylią, Unia w zakresie regulacji handlowych uzyskała pewien poziom sterowania czy też zarządzania globalizacją. Największym sukcesem UE był „eksport” europejskich rozwiązań handlowych, uznanych za atrakcyjne przez inne regiony³⁹.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako późnowestfalska innowacja polityczna

Efektywny multilateralizm, hybrydowość i normatywna plastyczność w obszarze polityki zewnętrznej Unii Europejskiej

³⁷ S. Meunier, *Managing globalization? The EU in international trade negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, 2007, vol. 45, no. 4, s. 905-926.

³⁸ Ibidem.

³⁹ S. Meunier, K. Nicolaidis, *The European Union as a Conflicted Trade Power*, „Journal of European Public Policy”, 2006, vol. 13, no. 6, s. 906-925.

uwidoczniły się w utworzonej w 2010 r. Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych jako instytucji powołanej do działania celu zapewnienia skutecznego pełnienia funkcji i odgrywa rolę międzynarodowych przez Unię Europejską⁴⁰. Wspomniana instytucja została skonstruowana początkowo jako „służba”, co – jak zauważa Adrian Chojan – wskazuje nie tylko na jej pomocniczy charakter wobec instytucji odpowiedzialnych w UE za kreowanie polityki międzynarodowej oraz wzmacniania spójności koherencji unijnych działań na arenie międzynarodowej, a także na jej wtórny charakter wobec pryncypałów realizujących własne polityki zagraniczne⁴¹. Zyskując status autonomicznego organu pomocniczego, WP została ESDZ pod względem struktury i standardów działania zaprojektowana jako rozwiązanie innowacyjne, oddające późnowestfalski charakter polityki zewnętrznej UE jako organizacji prowadzącej trudne do jednoznacznej klasyfikacji stosunki zewnętrzne. Jednocześnie ESDZ, angażując się w atypowe polityki, do których można zaliczyć politykę rozszerzenia (*enlargement policy*), zarządzania zewnętrznego (*external governance*) czy promocję dobrego rządzenia (*good governance*) w państwach niestabilnych pod względem politycznym, społecznym i gospodarczym, została wpleciona w ramy europejskiego modelu dyplomacji realizowanego jedynie w pewnej proporcji do całości tradycyjnej polityki zagranicznej prowadzonej przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Wbrew oczekiwaniom ESDZ nie stała się nowym, europejskim resortem spraw zagranicznych. Przyjęła formę, którą Józef Batora określił mianem „organizacji międzypłaszczyznowej” (*interstitial organisation*), a więc takiej, która wykorzystuje zasoby, struktury i praktyki wspólne dla wielu zinstytucjonalizowanych obszarów, w szczególności w dyplomacji, obronności i rozwoju⁴². Tak

⁴⁰ A. Nitszke, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja”, 2018, 3(54), s. 260.

⁴¹ A. Chojan, op. cit., s. 146.

⁴² J. Batora, *‘The Mitrailleuse Effect’: The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, vol. 51, issue 4, s. 598-613.

rozumiana ESDZ znalazła się od początku istnienia w potrzasku między wymogami standaryzacji i adaptacji do struktur i praktyk typowych dla klasycznej, westfalskiej dyplomacji, a wyłanianiem się struktur transformatywnych i nowej praktyki dyplomatycznej. Niedoskonałym choć racjonalnym rozwiązaniem w takiej sytuacji było z jednej strony kopiowanie instytucji klasycznej polityki zagranicznej, takich jak delegatury czy specjaliści przedstawiciele UE, z drugiej zaś podjęcie wyzwania związanego z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej⁴³. Ta ostatnia uległa w erze późnowestfalskiej głębokim przemianom w zakresie kontekstualnym, przestrzennym, normatywnym, komunikacyjnym i funkcjonalnym (por. tabela 1).

Jak można sądzić, ESDZ w miarę działania stała się czymś więcej niż służba zagraniczną po pierwsze ze względu na inkorporowanie zasobów wykorzystywanych przez resorty odpowiedzialne dyplomację, obronę i rozwój pozwalające UE na wypracowanie wszechstronnych rozwiązań w obliczu globalnych wyzwań, a po drugie w związku z generowaniem wartości dodanej dla państw Unii Europejskiej, biorącej się z przeniesienia pod wspólny dach zagadnień bezpieczeństwa i rozwoju jako obszarów niedających się zamknąć w ramach podziału na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Przejawem późnowestfalskiego charakteru ESDZ jest odejście od klasycznych norm traktatowych regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r. Jedną z nich jest zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw trzecich poddana przez Unię reinterpretacji w związku z nową praktyką dyplomatyczną dopuszczającą ingerencję przez delegacje UE w sprawy wewnętrzne goszczącego je państwa, wynikającą z prowadzenia

⁴³ W latach 2011-19 funkcjonowało około 140 delegatur UE. Część z nich miała charakter regionalny i podlegały im placówki w państwach akredytacji kierowane przez dyplomatów na stanowisku chargé d'affaires. W strukturze były też delegatury regionalne bez stałej reprezentacji w państwach podlegających głównej siedzibie oraz placówki o szczególnym statusie, jak biura UE w Hongkongu, Kosowie i w Palestynie. Por. B. Bieliszczuk, P. Biskup, B. Znojek, *Specyfika i trendy w obsadzie personelu administracyjnego Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych (2011-2019)*, Warszawa 2021, s. 17.

Tabela 1. Kierunki zmian działalności dyplomatycznej

Wymiary	Dyplomacja tradycyjna	Dyplomacja współczesna
Przestrzenno-kontekstualny	Dyplomacja prowadzona w kancelariach rządowych, ministerstwach, ambasadach, centrach negocjacyjnych (np. Genewa, Nowy Jork, Rzym).	Dyplomacja wykracza poza tradycyjne kanały bilateralne i multilateralne i jest prowadzona w nowych lokacjach – międzynarodowych targach, siedzibach korporacji transnarodowych, agencjach ratingowych, mediach (także społecznościowych).
Normatywny	Kluczowe znaczenie mają tradycyjne reguły, normy i zasady określające rolę suwerennych państw w polityce zagranicznej, np. zasada nieinterwencji, zasada suwerenności.	Pojawiają się nowe zestawy norm i praktyk, a przedstawiciele dyplomatyczni pracują w ramach układów sieciowych (grup tematycznych, sieci rzeczniczych) opartych na płynnych i otwartych relacjach między podmiotami działającymi w specjalistycznych obszarach tematycznych.
Komunikacyjny	Tradycyjne kanały komunikacji utrzymywanej między aparatem dyplomatycznym poszczególnych państw, duże znaczenie tajnej dyplomacji.	Pojawiają się nowe wzory komunikacyjne oparte na wzroście znaczenia technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), dyplomacji publicznej oraz sieci społecznych pozwalających na wyłonienie się nowych form politycznego aktywizmu.
Funkcjonalny	Tradycyjne role międzynarodowe pełnione w systemie międzynarodowym przez państwa reprezentowane przez służbę dyplomatyczno-konsularną.	Następuje zmiana ról i specyfiki działania podmiotów dyplomacji wraz z proliferacją aktorów pozarządowych, a także zmiana (rozszerzenie) ról i zadań pełnionych przez dyplomatów.

Źródło: B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy for the 21st Century*, Raport No.1, Clingendael 2012; M.D. Cross, J. Melissen (red.), *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, Basingstoke 2013; M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, London 1998.

przez Brukselę tzw. dyplomacji strukturalnej⁴⁴. Tę ostatnią, znaną też pod nazwą „strukturalna polityka zagraniczna”, Stephan Keukeleire, Robin Thiers i Arnout Justaert uznają za politykę, która prowadzona długofalowo prowadzi do kształtowania zrównoważonych struktur politycznych, prawnych, ekonomicznych, społecznych i bezpieczeństwa na wszystkich istotnych poziomach⁴⁵. Celem tak rozumianego działania jest zrównoważona czy też samopodtrzymująca zmiana idąca w parze ze wzmocnieniem reguł, instytucji i zwyczajów w danym państwie lub przyjęcie określonych zasad stanowiących szkielet normatywny tzw. demokracji głębokiej (*deep democracy*). W opinii byłej Wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton demokracja głęboka oznacza poszanowanie dla rządów prawa, wolność wypowiedzi, niezależność sądów, bezstronność administracji, respektowanie własności prywatnej i zapewnienie nieskrępowanego działania związków zawodowych. Wykraczając poza modernizację mechanizmów rządzenia, stanowi próbę silniejszego osadzenia instytucji publicznych, takich jak wolne wybory, w podglebiu normatywnym, co wyraża się m.in. w programach zwalczania korupcji, poprawie transparentności działania administracji czy zapewnieniu pełnej niezależności funkcjonowania sądów⁴⁶. Promowanie demokracji głębokiej – będącej w państwach niestabilnych politycznie i społecznie, takich jak Egipt, Tunezja czy Republika Demokratyczna Kongo, podbudową demokracji płytkiej (*surface democracy*) – stanowi w działaniu ESDZ przykład mariażu bilateralizmu i wspomnianej wcześniej plastyczności normatywnej.

⁴⁴ B. Hanses, D. Spence, *The EEAS and Bilateral Relations: The Case of the EU Delegation in the Democratic Republic of the Congo*, [w:] D. Spence, J. Batora (red.), *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*, Basingstoke 2015, s. 306-319.

⁴⁵ S. Keukeleire, R. Thiers, A. Justaert, *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, „The Hague Journal of Diplomacy”, 2009, vol. 4, issue 2, s. 143-165.

⁴⁶ Por. C. Ashton, *The EU wants 'deep democracy' to take root in Egypt and Tunisia*, „The Guardian”, 4.02.2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/feb/04/egypt-tunisia-eu-deep-democracy> [2.05.2022].



Opieranie się na dyplomacji strukturalnej dostrzegalne jest także w odniesieniu do polityki rozszerzenia oraz zarządzania zewnętrznego UE stanowiących unikalną, późnowestfalską mieszankę bilateralizmu, efektywnego multilateralizmu, i normatywnej plastyczności polityki zewnętrznej Unii. W przypadku polityki rozszerzenia ESDZ oraz delegatury UE wykraczają poza działanie przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich w państwach spoza Unii, tj. zajmują się monitoringiem i doradztwem w zakresie reformy mechanizmów rządzenia na poziomie krajowym. Co więcej, ESDZ w wymiarze ontologicznym działa w oparciu o inny zestaw zasad niż krajowe służby dyplomatyczne, koncentrując się nie tyle na prowadzeniu polityki zagranicznej, ile na oferowaniu specjalistycznej wiedzy i doświadczenia⁴⁷. W szczególności za laboratorium dyplomacji strukturalnej UE można uznać europejską politykę sąsiedztwa (EPS) rozpatrywaną w kontekście wcześniej wspomnianego zarządzania zewnętrznego. W opinii ekspertów przejęcie tej perspektywy sprawia, że EPS nie sposób rozpatrywać w kategoriach tradycyjnej polityki zagranicznej. Stanowi ona słabo ustrukturyzowaną politykę zewnętrzną bez jasnej hierarchii celów, aktorów i strategii, które są zastąpione przez elastyczne zarządzanie sieciowe oraz systemem sektorowej i funkcjonalnej integracji regionalnej rozwijającej się w zróżnicowanym tempie i z różną dynamiką w zakresie poszczególnych polityk⁴⁸. Według Agnieszki Cianciary zmiana z orientacji na wynik na orientację na proces w polityce zewnętrznej Unii towarzyszy rozwijanie przez to ugrupowanie mechanizmów zewnętrznego zarządzania, których rezultatem jest coraz bardziej zauważalne niepokrywanie się granic politycznych ugrupowania, stanowiących kryterium

⁴⁷ Por. J. Bátora, N. Hynek, *Fringe Players and the Diplomatic Order: The 'New' Heteronomy*, London 2014.

⁴⁸ S. Lavanex, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?*, „Journal of European Public Policy”, 2008, vol. 15, issue 6, s. 938-955.

formalnego członkostwa, z jej granicami funkcjonalnymi związanymi z obowiązywaniem unijnych reguł⁴⁹.

Półnowestfalski charakter polityki zewnętrznej UE oraz ESDZ dostrzegalny jest także w odniesieniu do rozwiązań i praktyk związanych z uczestniczeniem Unii w międzynarodowych organizacjach i formach współpracy międzypaństwowej, gdzie hybrydowość przeplata się z efektywnym multilateralizmem. Zauważmy, że w porównaniu do państw pozycja Unii Europejskiej w organizacjach międzynarodowych jest bardzo zróżnicowana⁵⁰. Dla przykładu UE nie jest obecnie reprezentowana w zarządzie Banku Światowego, co pozostaje w sprzeczności z prowadzoną przez nią na ogromną skalę polityką pomocy w rozwoju skierowaną do państw rozwijających się. Znacznie silniejszą pozycję zajmuje w ONZ, gdzie jest uznawana za liczącego się obserwatora oraz w Międzynarodowej Organizacji Pracy, w której status obserwatora nadano jej w 1989 r. W obu tych organizacjach Unia dąży do pełnego członkostwa, posługując się argumentem wysokiego stopnia integracji (poziom unii gospodarczej i walutowej). Należy jednak pamiętać, że powoływanie się na status regionalnej organizacji międzynarodowej o wysokiej spoistości w zakresie integracji gospodarczej może okazać się niewystarczające w sytuacji, w której statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych przewidują członkostwo wyłącznie dla państw lub gdy te ostatnie nie potrafią lub nie chcą osiągnąć konsensusu w tym względzie. Wysiłki Unii Europejskiej nie są jednakże z góry skazane na porażkę, tym bardziej, że dodatkowego wsparcia w tym zakresie może jej udzielić konsolidująca się ESDZ, w szczególności delegacje UE działające w głównych centrach dyplomacji wielostronnej (por. tabela 2).

⁴⁹ A Cianciara, op. cit., s. 89-97.

⁵⁰ J. Huigens, J.A. Niemann, *The EU Within the G8: A Case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers 5 Bruges: College of Europe 2009; R. Schwok, *Peculiarities of the European Union's External Action*, [w:] M. Telò (red.), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance*, Farnham 2013, s. 91-106.

Tabela 2. Reprezentacje UE przy organizacjach międzynarodowych

Organizacja/siedziba	Imię i nazwisko	Państwo pochodzenia
Dżakarta (ASEAN)	Igor Driesmans	Belgia
Genewa (ONZ)	Lotte Knudsen	Szwecja
Nowy Jork (ONZ)	Olof Skoog	Szwecja
Rzym (ONZ)	Alexandra Valkenburg	Holandia
Paryż (OECD, UNESCO)	Didier Lenoir	Francja
Strasburg (Rada Europy)	Meglena Kuneva	Bułgaria
Genewa (Światowa Organizacja Handlu)	João Aguiar Machado	Portugalia
Addis Abeba (Unia Afrykańska)	Birgitte Markussen	Dania
Wiedeń (ONZ, OBWE, IAEA)	Rasa Ostrauskaite (OBWE) Stephan Klement (ONZ, IAEA)	Litwa Austria

Źródło: Opracowanie własne.

Przykład starań o członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization – FAO*) świadczy o tym, że stopniowe podnoszenie statusu UE w organizacjach międzynarodowych jest możliwe⁵¹. Początkowo Wspólnota (obecnie Unia Europejska) posiadała we wspomnianej organizacji status obserwatora. Członkostwo, na równi z pozostałymi państwami Unii, uzyskała natomiast w 1991 roku, po wprowadzeniu do konstytucji FAO klauzuli o przyjęciu w poczet pełnoprawnych uczestników regionalnych organizacji międzynarodowych o profilu gospodarczym.

Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału było bliższe spojrzenie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej i jej aparat dyplomatyczny, tj. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), jako swoistą, bo

⁵¹ M. Emerson, R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P.M. Kaczyński, T. Renard, *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011.

właściwą jedynie Unii Europejskiej, późnowestfalską innowację polityczną. Przeprowadzona analiza oparta została na założeniu, zgodnie z którym aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej wykracza poza klasyczne ramy polityki zagranicznej, uznawanej zwykle za atrybut państwa, a sama Unia jako podmiot hybrydowy formułuje i realizuje politykę zewnętrzną. Ta ostatnia ma charakter normatywno-funkcjonalny, co oznacza, że podstawę obecności UE w świecie stanowi zbiór określonych zasad, narzędzi i struktur organizacyjnych pozwalających na działania, które uzupełniają politykę zagraniczną państw członkowskich. Późnowestfalska polityka zewnętrzna Unii Europejskiej opiera się na multilateralizmie, hybrydowości i normatywnej plastyczności. Podczas gdy efektywny multilateralizm jest normatywno-funkcjonalną formą aktywności międzynarodowej UE, hybrydowość stanowi próbę rozwiązania problemu koordynacji działań między instytucjami UE i państwami członkowskimi. Ostatnią ze wspomnianych cech późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii jest jej normatywna plastyczność, pozwalająca UE skutecznie pełnić funkcje i odgrywać role międzynarodowe. Jak można sądzić, wszystkie cechy polityki zewnętrznej Unii Europejskiej uwidoczniły się w utworzonej w 2010 r. Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Ta ostatnia, choć została pierwotnie skonstruowana jako „służba”, stopniowo przeistaczała się w organizację międzypłaszczyznową. Starając się znaleźć swoje miejsce między standaryzacją i adaptacją do struktur i praktyk typowych dla klasycznej, westfalskiej dyplomacji a wyłanianiem się struktur transformatywnych i nowej praktyki dyplomatycznej, sama stała się źródłem innowacji związanych z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej. Do najistotniejszych można zaliczyć: prowadzenie przez ESDZ dyplomacji strukturalnej, promowanie demokracji głębokiej, rozwijanie mechanizmów zewnętrznego zarządzania, a także wkład w wypracowywanie rozwiązań i praktyk związanych z uczestniczeniem przez UE w organizacjach i forach współpracy międzypaństwowej.





Monika Sus*

„Kompas Strategiczny na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony” Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie¹

The EU's 'Strategic Compass for Security and Defence' in the Light of the War in Ukraine

Abstract: The war in Ukraine triggered by the unprecedented military aggression of the Russian Federation has shaken the European security order. It has prompted, among other things, the European Union to adapt its security strategies to the territorial war that has once again taken hold on the European continent. This chapter aims to analyse the European Union's response to Russian actions on Ukrainian territory launched in February 2022, with a particular focus on the changes that have taken place in the field of EU security and defence policy since 2016 and, above all, the Strategic Compass adopted by the European Council in March 2022. Strategic Compass. The content of the Compass is presented, and an analysis of the chances of rapid implementation of its provisions is presented. In addition, the chapter also presents the limitations of the effectiveness of the Union's latest strategic document and the implications it has for Polish security and defence policy.

Keywords: Strategic Compass, Strategic Compass for Security and Defence, War in Ukraine

* Dr hab. Monika Sus, prof. ISP PAN, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, profesor goszczący w Centrum Bezpieczeństwa Międzynarodowego Hertie School, Berlin oraz badaczka wizytująca w Centrum Studiów Zaawansowanych Roberta Schumana na Europejskim Instytucie Badawczym, Florencja, ORCID 0000-0002-5916-3555, e-mail: sus@isppan.waw.pl.

¹ Poniższa analiza jest częściowo oparta o dwa *policy papers* opublikowane przez autorkę w 2021 i w 2022 r.: M. Sus, *The EU's Strategic Compass as a Manual for the EU Learning the Language of Power – but What Kind of Power?* (London, April 22, 2022), <https://ukandeu.ac.uk/eu-strategic-compass-2022/> oraz M. Sus, *The EU Strategic Compass' Three Principles: Inclusivity, Integration, and Implementation*, [w:] M. Foulon, J. Thompson (red.), *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects* (Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2021), <https://hcss.nl/report/the-eu-strategic-compass-three-principles/>.

Wstęp

Wojna w Ukrainie wywołana przez bezprecedensową agresję militarną Federacji Rosyjskiej zachwiała europejskim porządkiem bezpieczeństwa. Skłoniła ona państwa europejskie oraz ich sojuszników zza oceanu do reorientacji swojej dotychczasowej polityki wobec Rosji. Jednocześnie organizacje międzynarodowe – takie jak NATO czy Unia Europejska – stanęły przed koniecznością adaptacji swoich strategii bezpieczeństwa do wojny terytorialnej, która ponownie zagościła na kontynencie europejskim. Niniejszy rozdział ma na celu analizę reakcji Unii Europejskiej na działania rosyjskie na terytorium Ukrainy rozpoczęte w lutym 2022 r., ze szczególnym uwzględnieniem zmian, które nastąpiły na polu unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony od 2016 r. i przede wszystkim przyjętego przez Radę Europejską w marcu 2022 r. Kompas Strategicznego². Wspomniany dokument stał się bowiem tematem wielu dyskusji ekspertów, polityków i dziennikarzy zajmujących się bezpieczeństwem. Kompas – zwłaszcza w kontekście toczącej się wojny w Ukrainie – jest postrzegany jako instrument, dzięki któremu Unia Europejska stanie się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej i zintensyfikuje stosowanie tzw. twardej siły (*hard power*³) w swojej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa obok tradycyjnie przez nią wykorzystywanych elementów tzw. miękkiej siły (*soft power*), czyli polityki sąsiedztwa, rozszerzeniowej, handlowej, pomocy rozwojowej czy humanitarnej. We wprowadzeniu do Kompas państwa członkowskie oraz instytucje unijne deklarują, że „w związku z tym, że środowisko bezpieczeństwa staje się coraz bardziej wrogie, musimy poczynić ogromny krok naprzód

² Rada Unii Europejskiej, komunikaty prasowe, „Strategiczny kompas”: *większe bezpieczeństwo i skuteczniejsza obrona UE w najbliższej dekadzie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

³ S. Auer, *Carl Schmitt in the Kremlin: The Ukraine Crisis and the Return of Geopolitics*, „International Affairs”, 91, no. 5 (1.09.2015), s. 953-968, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12392>.

i zwiększyć naszą zdolność i chęć do działania, wzmocnić naszą odporność, a także zapewnić solidarność i wzajemną pomoc”⁴.

Należy jednak zauważyć, że zmiany polityki unijnej, zwłaszcza na polu polityki bezpieczeństwa i obrony, ze względu na międzyrządowy sposób podejmowania decyzji zachodzą powoli i mają charakter inkrementalny. Z tego względu tak duże oczekiwania pokładane w nowym dokumencie strategicznym Unii mogą paradoksalnie zaszkodzić jej pozycji na arenie międzynarodowej. Dalsze pogłębianie się zdiagnozowanej już w latach dziewięćdziesiątych luki między oczekiwaniami a możliwościami UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵ jest ostatnią rzeczą, jakiej Unia obecnie potrzebuje w świetle rosnących wyzwań geopolitycznych współczesnego środowiska międzynarodowego. niespełnione oczekiwania negatywnie wpływają bowiem na wiarygodność Unii jako gracza (geo)politycznego i osłabiają jego reputację w oczach partnerów. Mimo wielu ambitnych zapisów i postanowień w nim zawartych Kompas Strategiczny nie zlikwiduje materialnych (ograniczona zdolność wojskowa większości państw członkowskich) i niematerialnych (ograniczona gotowość do zaangażowania się w konflikty militarne; rozbieżne postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa przez państwa członkowskie) wyzwań, które stoją przed unijną polityką bezpieczeństwa i obrony. Dokument może natomiast wypełnić treścią mglistą do tej pory koncepcję Unii geopolitycznej⁶, określając wizję państw członkowskich co do roli UE w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony na kolejną dekadę.

W tym kontekście podjęta w niniejszym rozdziale krytyczna analiza procesu powstania Kompas, jego treści oraz jego

⁴ Rada Unii Europejskiej, *Strategiczny Kompas na Rzecz Bezpieczeństwa i Obrony*, 21.03.2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pl/pdf>, s. 1.

⁵ C. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 1993, vol. 31, no. 3, s. 305-327; B. Martill, M. Sus, *When Politics Trumps Strategy: UK-EU Security Collaboration after Brexit*, „International Political Science Review May”, 11.05.2021, <https://doi.org/10.1177/01925121211003789>.

⁶ S. Blockmans, *Why the EU Needs a Geopolitical Commission*, Brussels 2020; L. van Middeelaar, *The Return of Politics – The European Union after the Crises in the Eurozone and Ukraine*, „Journal of Common Market Studies”, 2016, 54, no. 3, s. 495-507, <https://doi.org/10.1111/jcms.12336>.

potencjalnego wpływu na politykę bezpieczeństwa i obrony w ciągu najbliższej dekady wydaje się istotna do zrozumienia pozycji geopolitycznej Unii. Poniższy rozdział składa się z trzech części. Rozpoczyna się krótkim przedstawieniem okoliczności i istoty zmian, które nastąpiły w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony po 2016 r., stanowiących tło do dalszej części analizy. Następnie rozdział omawia najnowszy i jedyny w swoim rodzaju, jak zostanie wykazane poniżej, dokument strategiczny Unii – Kompas Strategiczny na Rzecz Bezpieczeństwa i Obrony. Analiza dotyczy zarówno procesu powstawania dokumentu, jak i inicjatyw oraz zmian przedstawianych przez Kompas w zakresie unijnego bezpieczeństwa i obrony, a także omawia wyzwania związane z wdrożeniem tego dokumentu. Poruszone są także kwestie szczególnego znaczenia Kompas w obliczu wojny toczącej się w Ukrainie. Rozdział został oparty o analizę dokumentów źródłowych instytucji unijnych oraz prasy, opracowań naukowych i eksperckich dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony Unii. Jednocześnie z uwagi na to, że opracowanie ma charakter analityczny, w trzeciej części rozdziału przedstawione są implikacje wynikające z przedstawionej analizy dla polskiej polityki zagranicznej. Sformułowane zostały także rekomendacje, dzięki którym Polska mogłaby uzyskać większy wpływ na kształt zmiany polityki unijnej, w tym – bez wątpienia – bezprecedensowym momencie integracji europejskiej.

Zmiany w polityce bezpieczeństwa i obrony UE po 2016 roku

Od szczytu Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. poprawa zdolności UE do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony zajmuje wysokie miejsce w agendzie politycznej, a kolejne kryzysy (geopolityczne (aneksja Krymu przez Rosję w 2014 r., kryzys uchodźczy i migracyjny w 2015-2016 r., zamachy terrorystyczne w europejskich miastach) przyczyniły się do nadania tym kwestiom

bezpieczeństwa coraz większej wagi⁷. Oczywiście stało się, że państwa członkowskie, mimo dzielących ich różnic w zakresie kultury strategicznej i percepcji zagrożeń, muszą połączyć swoje zdolności obronne, aby stawić czoła zagrożeniom występującym w otoczeniu międzynarodowym Europy. Przełomowym momentem okazał się rok 2016, kiedy to opublikowano Strategię Globalną Unii Europejskiej, która stała się ramami dla kolejnych zmian w tym zakresie, inicjowanych przez poszczególne państwa członkowskie (zwłaszcza Niemcy i Francję) oraz przez instytucje unijne, takie jak Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) i kierującego nią Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czy Komisję Europejską⁸.

Pomimo istniejących różnic między państwami członkowskim w zakresie percepcji zagrożeń i ryzyk oraz strategii wojskowych i kultur strategicznych⁹ od 2016 r. unijna polityka bezpieczeństwa i obrony rozwinęła się bardziej niż przez prawie dwie dekady jej funkcjonowania. Zasadniczo postęp ten obejmował uruchomienie czterech inicjatyw¹⁰: Skoordinowanego Roczego Przeglądu Obronnego (Coordinated Annual Review of Defence, CARD) mającego na celu długofalową synchronizację narodowych planów obronnych¹¹; Komórki Planowania

⁷ M. Sus, M. Hadeed, *Theory-Infused and Policy-Relevant: On the Usefulness of Scenario Analysis for International Relations*, „Contemporary Security Policy”, 2020, vol. 41, no. 3, s. 432-455, <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1730055>.

⁸ M. Sus, *Supranational Entrepreneurs: The High Representative and the EU Global Strategy*, „International Affairs”, 2021, vol. 97, no. 3, s. 823-840, <https://doi.org/10.1093/ia/iab037>; P. Haroche, *The European Defence Fund: How the European Commission Is Becoming a Defence Actor*, Paris 2018; idem, *Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund*, „Journal of European Public Policy”, 2020, vol. 27, no. 6, s. 853-872, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1609570>.

⁹ H. Meijer, S.G. Brooks, *Illusions of Autonomy*, „International Security”, 2021, vol. 45, no. 4, s. 7-43.

¹⁰ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w Sprawie Bezpieczeństwa i Obrony w Kontekście Globalnej Strategii UE*, 18 maja 2017, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9178-2017-INIT/pl/pdf>.

¹¹ W listopadzie 2020 r. europejscy ministrowie obrony zatwierdzili pierwszy CARD, który potępił kosztowną fragmentację i wskazał na pięćdziesiąt pięć możliwości wielonarodowej współpracy w dziedzinie wojskowości oraz sześć zdolności nowej generacji jako obszarów priorytetowych, zob. Komisja Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych, *Raport Informacyjny: Jaki Kompas Strategiczny dla Unii Europejskiej*, <http://www.senat.fr/rap/r20-753-1/r20-753-1-syn-pl.pdf>.

i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC), zapewniającej dowodzenie wojskowymi misjami UE; Stałej Współpracy Strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), instrumentu zacieśniania współpracy między państwami członkowskimi, w ramach którego zgłoszonych zostało czterdzieści siedem projektów i oczekuje się, że do 2025 r. dwadzieścia sześć z nich osiągnie zdolność operacyjną, oraz Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund*, EDF), wprowadzonego przez Komisję Europejską (EDF został uruchomiony w 2021 r. i na jego funkcjonowanie na lata 2021-2027 przeznaczono prawie osiem mld euro). Dodatkowo w 2021 r. uruchomiono kolejny instrument mający na celu podniesienie efektywności europejskiej polityki obronnej – Europejski Instrument na Rzecz Pokoju (*European Peace Facility*, EPF) z budżetem w wysokości pięć miliardów euro na lata 2021-2027. EPF przejmie finansowanie części kosztów wspólnych operacji i misji wojskowych Unii pokrywanych do tej pory przez mechanizm Athena oraz współfinansowanie misji pokojowych prowadzonych przez państwa i organizacje trzecie. Warto zauważyć, że na wiosnę 2022 r., reagując na rosyjski atak na Ukrainę, państwa członkowskie zdecydowały się zwiększyć fundusze dedykowane na ten mechanizm i wykorzystać je do sfinansowania zakupu broni przez rząd w Kijowie¹².

Ekspertci zdają się być zgodni, że Strategia Globalna UE z 2016 r. w istotny sposób przyczyniła się do rozwoju powyższych inicjatyw¹³, mimo że impuls do zmian płynął ze strony różnych podmiotów – zarówno poszczególnych instytucji unijnych, jak i wybranych państw członkowskich. Jednocześnie, z uwagi na to, że dokument strategiczny został napisany przez Wysoką Przedstawiciel Federicę Mogherini i jej zespół ekspertów, a wpływ państw członkowskich ograniczono do możliwości zgłaszania własnych pomysłów i konsultacji tekstu, poparcie ze

¹² M. Kucharczyk, *Więcej Pieniędzy UE Na Broń Dla Ukrainy. Bruksela Myśli o Zbrojeniach Państw Członkowskich*, „Euractiv”, 22.05.2022, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/ue-ukraina-rosja-bron-wojna-borrell-nato/>.

¹³ M. Sus, *Supranational Entrepreneurs...*

strony rządów poszczególnych krajów dla zapisów zawartych w Strategii było ograniczone. Choć Wysokiej Przedstawiciel udało się przekonać Radę do Spraw Zagranicznych do przyjęcia Planu Wdrażania w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (*Implementation Plan on Security and Defence*, IPSD¹⁴), który był operacjonalizacją i mapą drogową dla wdrażania Strategii, sam dokument strategiczny nigdy nie został przyjęty przez Radę Europejską. Strategia Globalna postrzegana była jako dokument wypracowany przede wszystkim przez Mogherini i ESDZ, z niewielkim udziałem państw członkowskich.

Kompas Strategiczny

Prace nad Kompasem Strategicznym zostały zainaugurowane jesienią 2020 r. i były wynikiem pomysłu zgłoszonego przez niemiecką prezydencję w Radzie UE. Celem, który przyświecał stworzeniu takiego dokumentu, było podtrzymanie poparcia dla mających miejsce zmian w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Ponadto Kompas miał różnić się od Strategii Globalnej poziomem zaangażowania państw członkowskich i tym samym poprawić niedociągnięcia swojej poprzedniczki, Strategii Globalnej.

Proces powstania

Jako kluczowy dokument polityki bezpieczeństwa Unii Kompas ma „wzmocnić i ukierunkowywać realizację poziomu ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony” poprzez określenie kierunków polityki, konkretnych celów i założeń Unii na najbliższe pięć-dziesięć lat¹⁵. Proces tworzenia tego dokumentu miał w dominującym stopniu charakter międzyrządowy, a zadanie koordynacji tego przedsięwzięcia powierzono Wysokiemu Przedstawicielowi Josephowi Borellowi, który zastąpił na tym stanowisku Federicę Mogherini. Tworzenie Kompasów było

¹⁴ Council of the European Union, *Implementation Plan on Security and Defence*.

¹⁵ Council of the European Union, *Council Conclusions on Security and Defence*, 10.05.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/49527/st08396-en21.pdf>.

procesem składającym się z trzech etapów. W pierwszym etapie, w listopadzie 2020 r., jednostka wywiadowcza działająca w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – *The Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) – we współpracy z krajowymi agencjami wywiadowczymi (zajmującymi się zarówno bezpieczeństwem wewnętrznym jak i zewnętrznym) opracowała pierwszą w historii integracji europejskiej wspólną analizę zagrożeń dla UE, określającą szeroki zakres ryzyk i zagrożeń, jakim Unia będzie z wysokim prawdopodobieństwem musiała stawić czoła w następnej dekadzie¹⁶. Dokument ten pozostaje objęty klauzulą tajności i jest niedostępny dla opinii publicznej. Został zaprezentowany państwom członkowskim i stanowił podstawę do prac nad Kompasem Strategicznym. W drugim etapie, który rozpoczął się w pierwszej połowie 2021 r., państwa członkowskie zaangażowały się w dyskusję nad wstępnymi pomysłami dotyczącymi zawartości Kompas Strategicznego, które zostały opracowane przez ESDZ w oparciu o wspomnianą powyżej wspólną analizę zagrożeń. Dialog między państwami unijnymi, który objął nie tylko rządy narodowe, ale także szersze środowiska eksperckie w krajach UE, zorganizowany był w oparciu o cztery główne grupy tematów (tzw. koszyków), które miały w zamyśle stanowić trzon dokumentu końcowego. Te cztery „koszyki” to: zarządzanie kryzysowe, odporność, zdolności i partnerstwa¹⁷. Wreszcie w drugiej połowie 2021 r. proces wkroczył w trzeci etap. Rezultaty fazy dialogu zostały zebrane przez Wysokiego Przedstawiciela i wspierający go ESDZ oraz użyte do sformułowania wstępnego tekstu Kompas. W listopadzie 2021 r. Borrell przedstawił ministrom spraw zagranicznych sporządzony przez niego oraz pracujący w ramach ESDZ zespół dokument, który został następnie poddany kolejnym konsultacjom w państwach członkowskich. Ponadto w reakcji na rosyjską agresję na Ukrainę tekst Kompas uległ znaczącym zmianom, zwłaszcza w zakre-

¹⁶ EEAS, *Memo. Questions and Answers: Threat Analysis – a Background for the Strategic Compass*, Brussels, 2020.

¹⁷ C. Mölling, T. Schütz, *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets*, Berlin 2020, https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf.

sie postrzegania Rosji przez Unię, przyszłości europejskiej dla Ukrainy oraz wzmocnienia przez UE możliwości reagowania na hybrydowe zagrożenie ze strony putinowskiej Rosji. Ostateczny kształt dokumentu został zaprezentowany państwom członkowskim w marcu 2022 r. na szczycie Rady Europejskiej w Paryżu i został zatwierdzony (*endorsed*) przez szefów państw i rządów jako wiążący dokument polityczny oraz przyjęty (*adopted*) przez ministrów spraw zagranicznych w ramach FAC. Bez wątpienia wojna w Ukrainie, będąca „najpoważniejszym kryzysem bezpieczeństwa w Europie od dziesięcioleci”, sprawiła, że Kompas znalazł się w centrum uwagi i nabrał nowego, natychmiastowego znaczenia.

Treść Kompas Strategicznego i jego potencjalne znaczenie

W prawie pięćdziesięciostronicowym dokumencie określono zobowiązania państw członkowskich do podjęcia konkretnych działań priorytetowych (wraz z terminami ich realizacji) w czterech obszarach.

- Szybkie i zdecydowane działania w przypadku wybuchu kryzysu. W miarę możliwości mają być podejmowane z partnerami, jednak w razie potrzeby UE deklaruje gotowość do samodzielnego reagowania.
- Zabezpieczenie stałego i bezpiecznego dostępu do sektorów strategicznych poprzez zwiększenie zdolności wywiadowczych UE i stworzenie unijnego zestawu narzędzi hybrydowych (między innymi poprzez wprowadzenie instrumentu *EU Hybrid Toolbox*).
- Zwiększone inwestycje w zdolności obronne i innowacyjne technologie wojskowe w państwach członkowskich oraz koordynacja wydatków na obronę między krajami Unii Europejskiej.
- Wzmocnienie partnerstw strategicznych na poziomie międzynarodowym (między innymi z Organizacją Narodów Zjednoczonych, NATO, Unią Afrykańską czy Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej), regionalnym (z OBWE i Radą Europy) i bilateralnym (z USA,

Kanadą, Wielką Brytanią czy Japonią) poprzez uruchomienie Forum Partnerstwa UE na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony.

Jakkolwiek ambitny i szczegółowy, Kompas Strategiczny nie jest cudownym środkiem i nie rozwiąże wszystkich problemów, przed którymi stoi Unia w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Kluczowe pytanie brzmi więc następująco: co Kompas może realnie osiągnąć dla zdolności geopolitycznych Unii, zakładając, że państwa członkowskie utrzymają determinację i wolę polityczną, a także zdolność finansową do wdrożenia jego postanowień? Realizacja dokumentu strategicznego zwiększy geopolityczne znaczenie Unii poprzez ulepszenie instrumentów umożliwiających bardziej zdecydowane reagowanie na kryzysy bezpieczeństwa, zwłaszcza w czterech aspektach. Po pierwsze, Unia zadeklarowała ustanowienie *unijnej zdolności szybkiego rozmieszczania żołnierzy* (w liczbie do pięciu tysięcy), gotowych do podjęcia działań na potrzeby różnych rodzajów kryzysów, także w państwach niechętnie nastawionych do unijnej interwencji (Kompas określa je mianem „nieprzyjaznych”)¹⁸. Jednocześnie państwa członkowskie zadeklarowały uzyskanie gotowości do rozmieszczenia w ciągu trzydziestu dni misji wojskowej lub cywilnej liczącej dwustu w pełni wyposażonych w potrzebny im sprzęt ekspertów. Po drugie, Unia zwiększy swoją *mobilność wojskową* poprzez rozwój infrastruktury transportowej podwójnego zastosowania w ramach transeuropejskiej sieci transportowej. W efekcie infrastruktura ta ma być zdolna do bezproblemowej obsługi przemieszczającego się na potrzeby operacji na dużą skalę personelu wojskowego, materiałów i sprzętu. Kompas zapowiada także wspólne dla państw unijnych regularne ćwiczenia taktyczne, które mają pozwolić na uzyskanie większego stopnia integracji armii i szybsze działanie w obliczu kryzysu. Po trzecie, *przemysł obronny* dwudziestu siedmiu państw członkowskich zostanie wzmocniony (poprzez

¹⁸ *EU to Establish Rapid Reaction Force with up to 5,000 Troops*, Reuters, 21.03.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-offers-provide-core-eu-quick-reaction-force-2025-2022-03-21/>.

zwiększenie wydatków na cele wojskowe) i lepiej zintegrowany, potencjalnie zapewniając UE w średnio- i długookresowej perspektywie wypracowanie najnowocześniejszych zdolności wojskowych. Kompas zapowiada gotowość państw członkowskich do pełnego wykorzystania „stałej współpracy strukturalnej (PE-SCO – przyp. autorki) oraz Europejskiego Funduszu Obronnego, aby wspólnie rozwijać najnowocześniejsze zdolności wojskowe i inwestować w innowacje technologiczne w dziedzinie obrony oraz tworzyć z Europejską Agencją Obrony nowe centrum innowacji w dziedzinie obronności”¹⁹. Po czwarte, Unia będzie lepiej przygotowana na ataki cybernetyczne i będzie na nie w stanie skutecznie reagować, zwiększając swoją zdolność do przewidywania zagrożeń i uruchamiając narzędzia do przeciwdziałania tego typu zagrożeniom.

Te cztery aspekty potencjalnie wzmocnią zdolność Unii do działania na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego i poprawią jej zdolność reakcji na kryzysy, czyniąc Unię bardziej zintegrowaną, lepiej wyposażoną w sprzęt wojskowy i lepiej przygotowaną do szybkiego rozmieszczenia żołnierzy (choć w bardzo ograniczonej liczbie)²⁰. Jak wspomniano jednakże powyżej, Kompas nie rozwiąże wszystkich problemów, które ograniczają efektywność UE jako gracza międzynarodowego na polu polityki bezpieczeństwa i obrony. Z tego względu w kolejnej części rozdziału zostaną omówione trzy kwestie, których Kompas nie zmienił, a które mają wpływ na działania zewnętrzne Unii. Przez ich pryzmat należy bowiem oceniać potencjał zmiany politycznej, jakiej można spodziewać się od omawianego dokumentu strategicznego.

Szanse na implementację i warunki powodzenia Kompas Strategicznego

Nie ulega wątpliwości, że w obliczu szeregu kryzysów międzynarodowych i przede wszystkim wojny w Ukrainie istnieje szansa

¹⁹ Rada Unii Europejskiej, *Strategiczny Kompas na Rzecz Bezpieczeństwa i Obrony*, s. 4.

²⁰ N. Witney, *The EU's Strategic Compass: Brand New, Already Obsolete*, Commentary, 31.03.2022, <https://ecfr.eu/article/the-eus-strategic-compass-brand-new-already-obsolete/>.

na to, aby UE zwiększyła swoją aktywność w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W tym kontekście Kompas Strategiczny może być ważnym krokiem naprzód. Jednocześnie Kompas jest dokumentem o charakterze strategiczno-operacyjnym i nie ma możliwości zmiany dwóch kwestii, które mają znaczący wpływ na proces kształtowania oraz prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obrony. Są to: różnice między państwami członkowskimi w zakresie postrzegania zagrożeń i chęci użycia siły militarnej; dominująca rola NATO w zakresie zapewnienia oraz obrony bezpieczeństwa terytorialnego na kontynencie europejskim.

Przyjęty w marcu dokument strategiczny nie będzie w stanie zmienić różnic w postrzeganiu zagrożeń przez dwadzieścia siedem państw członkowskich ani preferowanych przez poszczególne państwa sposobów reagowania na kryzysy. Przykładem tego jest reakcja UE na wojnę w Ukrainie. To prawda, że była ona niespodziewanie szybka i jednomyślna. Unia nałożyła bezprecedensowo szeroki wachlarz sankcji na Moskwę, wsparła Kijów w zakupie broni za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (w sumie półtora miliarda euro)²¹ i przyjęła ponad pięć milionów uchodźców²². Okoliczności, w których doszło do zjednoczenia, były jednak wyjątkowe ze względu na siłę rosyjskiego ataku i bezpośrednią bliskość UE²³, a także szybkie decyzje podjęte na arenie międzynarodowej w odpowiedzi na konflikt. A ponieważ wojna trwa nadal, różnice między państwami członkowskimi zaczynają się stopniowo ponownie ujawniać.

Wśród dwudziestu siedmiu państw członkowskich pojawiły się dwie główne kwestie sporne: tempo nałożenia embarga na

21 Council of the European Union, *EU Support to Ukraine: Council Agrees on Third Tranche of Support under the European Peace Facility for Total €1.5 Billion*, 2022, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/13/eu-support-to-ukraine-council-agrees-on-third-tranche-of-support-under-the-european-peace-facility-for-total-1-5-billion/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+support+to+Ukraine%253a+Council+agrees+on+third+tranche+of+support+under+the+European+Peace+Facility+for+total+%25u20ac1.5+billion.

22 UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, 06.2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

23 L. Scazzieri, *The EU's Geopolitical Awakening?*, 3.03.2022, <https://ukandeu.ac.uk/the-eu-geopolitical-awakening/>.

ropę i gaz dla Rosji oraz poziom wsparcia wojskowego²⁴ (w tym broni ciężkiej) dla Ukrainy. Zrozumiałe jest, że istniejące w UE preferencje narodowe i podziały²⁵ dotyczące sposobu przeciwdziałania agresywnej polityce prowadzonej przez Putina nie zniknęły nagle 24 lutego, w dniu agresji militarnej Moskwy na Kijów. Geopolityczna orientacja, kultura bezpieczeństwa i zależność energetyczna współkształtują reakcje poszczególnych państw na rosyjską inwazję i są czynnikami o charakterze długotrwałym – nie zmieniają się z dnia na dzień. Zmiana kierunku polityki wymaga czasu i zdecydowanego przywództwa, a także woli politycznej i kapitału, aby stawić czoła gospodarczym, politycznym i społecznym skutkom towarzyszącym zaostrzeniu stanowiska wobec Moskwy i zwiększeniu wydatków na cele wojskowe. Jak pokazuje przypadek Niemiec, z pompą ogłoszony przez kanclerza Scholza tzw. *Zeitenwende*²⁶ (historyczny punkt zwrotny), opisujący drastyczną zmianę niemieckiej polityki wobec Rosji i nastawienia rządu federalnego do kwestii tzw. twardego bezpieczeństwa, okazuje się coraz trudniejszy do realizacji, niż się spodziewano²⁷. Jednym z problemów są kwestie finansowe²⁸. Jednocześnie społeczeństwa europejskie zaczynają już coraz wyraźniej odczuwać negatywne oddziaływanie sankcji dla europejskich gospodarek, choćby w postaci rosnących cen energii.

Istniejące różnice między państwami są tym bardziej istotne, gdyż – jak przedstawiono powyżej – w przeciwieństwie do Stra-

²⁴ S. Fleming, H. Foy, G. Chazan, *EU Countries Remain at Loggerheads over Russian Energy Ban*, „Financial Times”, 10.04.2022. EU countries remain at loggerheads over Russian energy ban.

²⁵ H. Roberts, *Italy and Russia: A Love Affair That Hasn't Quite Ended*, „Politico”, 6.04.2022, <https://www.politico.eu/article/italy-russia-love-affair-no-end/>.

²⁶ M. Karnitschnig et al., *Inside Olaf Scholz's Historic Shift on Defense, Ukraine and Russia*, „Politico”, 5.03.2022, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-historic-shift-defense-ukraine-russia-war/>.

²⁷ M. Karnitschnig, *Putin's Useful German Idiots*, „Politico”, 28.03.2022, <https://www.politico.eu/article/putin-merkel-germany-scholz-foreign-policy-ukraine-war-invasion-nord-stream-2/>.

²⁸ C. von Marshall, *„Zeitenwende” Für Die Bundeswehr?: Scholz Hat Seine Zusagen Schon Wieder Einkassiert*, „Der Tagesspiegel”, 10.04.2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/zeitenwende-fuer-die-bundeswehr-scholz-hat-seine-zusagen-schon-wieder-einkassiert/28239210.html>.

tegi Globalnej UE z 2016 r. Kompas został zainicjowany przez państwa członkowskie, a dokładnie przez niemiecką minister obrony Anne Kramp-Karrenbauer podczas pełnienia przez Niemcy przewodnictwa w Radzie UE²⁹. Przyjmując ten dokument, Rada potwierdziła jedność państw członkowskich wokół idei wzmocnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Jest to jednak dopiero początek drogi. Aby Unia stała się silniejszym graczem międzynarodowym, dokument musi być wdrożony zgodnie z określonymi w nim zasadami i tutaj różnice w kulturach strategicznych i postrzeganiu zagrożeń między państwami mogą mieć istotne znaczenie. Należy zwrócić uwagę na dwa aspekty związane z odpowiedzialnością państw członkowskich za to strategiczne przedsięwzięcie. Po pierwsze, jak już wspomniano, projekt został zainicjowany przez Niemcy w ścisłej współpracy z Francją i nie jest przypadkiem, że proces opracowywania Kompas Strategicznego trwał od niemieckiej do francuskiej prezydencji w Radzie Unii. Oczywiście, zaangażowanie dwóch największych graczy jest nie tylko niezbędne, ale i bardzo cenne. Stwarza ono jednak ryzyko, że mniejsze państwa członkowskie nie będą w wystarczającym stopniu zaangażowane w proces implementacji Kompas. Mimo znaczącej instytucjonalizacji unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE postrzeganie zagrożeń przez poszczególne państwa członkowskie znacznie się różni³⁰ zarówno ze względu na inne położenie geograficzne, jak i uwarunkowania historyczne. Nie da się wobec tego uniknąć priorytetyzacji najpilniejszych zagrożeń, ponieważ Unia nie dysponuje zasobami umożliwiającymi rozwiązanie każdego konfliktu na świecie ani nawet w swoim sąsiedztwie. Doprowadzenie do porozumienia 27 państw członkowskich w sprawie wybranych priorytetów będzie prawdziwym testem na integracyjność procesu. Istnieją również inne kwestie dzielące kraje Wspólnoty, takie jak stosunek do większego uwspólnotowienia w dziedzinie bezpieczeństwa i obro-

²⁹ F. Parly et al., *At the Heart of Our European Union*, 2020, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>.

³⁰ H. Meijer, S.G. Brooks, op. cit.

ny (m.in. poprzez głosowanie większością kwalifikowaną) czy relacje z NATO, w odniesieniu do których dyskusja o podziale pracy będzie miała zasadnicze znaczenie. Wspomniany sygnał jedności, jaki powinien dać Kompas Strategiczny, jest możliwy do osiągnięcia tylko wtedy, gdy opowiedzą się za nim wszystkie państwa członkowskie – nie tylko te duże i potężne.

Drugą kwestią szczególnie istotną dla potencjalnego wdrożenia zapisów Kompasas jest integracja wynikających z niego decyzji politycznych z poziomem narodowym. Aby zapewnić oczekiwany skok w zdolności UE do pełnienia roli gwaranta bezpieczeństwa w perspektywie średniookresowej (na swoim terytorium oraz w sąsiedztwie), Kompas Strategiczny musi zostać zintegrowany z narodowymi procesami i strategiami obronnymi poszczególnych państw członkowskich³¹. Oczywiście, wprowadzanie wspólnych ustaleń unijnych na poziom narodowy jest procesem stopniowym, który wymaga czasu. Jest to jednak jedyny sposób, aby nadrzędna wizja, która przyświeca idei Kompasas Strategicznego – połączenie kultur strategicznych państw członkowskich, mimo wspomnianych powyżej zasadniczych różnic między nimi – mogła zostać zrealizowana w dłuższej perspektywie czasowej. Warunkiem stopniowego zbliżenia kultur strategicznych jest wola polityczna każdego państwa członkowskiego, która z kolei zależy od zgodności interesów bezpieczeństwa poszczególnych krajów z interesami przedstawionymi w Kompasas. Z tego względu kluczowe znaczenie ma kwestia uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na priorytety, cele średniookresowe i instrumenty wprowadzone przez dokument. Należy zauważyć, że Kompas Strategiczny powinien także służyć jako ogniwo łączące różnorodne narzędzia i mechanizmy zdolności, które już funkcjonują na poziomie Unii Europejskiej. Aby stać się kluczowym dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa i obrony Unii, powinien on zapewnić strukturę instytucjonalną dla architektury bezpieczeństwa, łącząc i formując istniejące instrumenty

³¹ EUISS, *Making the Strategic Compass Work: How to Embed EU Ambitions in National Defence Planning?*, Paris 2021.



w spójną całość. W ten sposób Kompas, dzięki swojemu nadrzędnemu charakterowi, położyłby kres istniejącej kakofonii wielu dokumentów strategicznych, które zaciemniają obraz Unii jako gracza geopolitycznego.

Wreszcie, po trzecie, Kompas Strategiczny zawiera bardzo jasne zapisy odnośnie do tego, kto odgrywa główną rolę w zbiorowej obronie Europy (*collective defence*) – jest to mianowicie Pakt Północnoatlantycki. Kompas wielokrotnie wspomina o potrzebie wzmocnienia więzi z Sojuszem poprzez zintensyfikowany i ustrukturyzowany dialog polityczny oraz współpracę operacyjną i tematyczną we wszystkich obszarach szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Podkreślając komplementarną rolę Unii w zakresie obrony zbiorowej w stosunku do NATO³², dokument wyraźnie wskazuje, gdzie leżą granice europejskiej autonomii strategicznej³³. Dzięki implementacji postanowień Kompas UE ma realną szansę poprawić efektywność swojego działania w zakresie niekonwencjonalnych i hybrydowych zagrożeń dla bezpieczeństwa (destrukcyjne technologie, dezinformacja), a także zwiększyć mobilność wojskową oraz poprawić zdolności wojskowe i technologiczne państw członkowskich, między innymi poprzez zwiększenie wydatków na obronność oraz lepszą koordynację zakupów sprzętu wojskowego. Te wszystkie kroki wzmocnią tzw. europejski filar w NATO i jest to bez wątpienia dobry krok, zwłaszcza w kontekście dziejącej się za granicami Polski wojny terytorialnej. Możliwości UE w zakresie samodzielnego zapewnienia klasycznej obrony terytorialnej w swoim sąsiedztwie będą jednak, nawet po udanej implementacji Kompas, w dalszym ciągu ograniczone. Dlatego tak ważne jest bliskie i oparte na wzajemnym zaufaniu partnerstwo z Sojuszem.

³² A. Brzozowski, *Ukraine War Shapes EU's Military Strategy as Complementary to NATO*, „Euractiv”, 22.03.2022, <https://www.euractiv.com/section/all/news/ukraine-war-shapes-eus-military-strategy-as-complementary-to-nato/>.

³³ G. Weber, *French Foreign and Security Policy under Macron: All in for European Sovereignty*, „UK in a Changing Europe”, 4.04.2022, <https://ukandeu.ac.uk/french-foreign-and-security-policy-under-macron-all-in-for-european-sovereignty/>.

Warto zauważyć, że te dwa z trzech wspomnianych powyżej czynników – różnice między państwami członkowskimi oraz dominująca rola NATO w zakresie zapewnienia obrony terytorialnej Europy – miały decydujące znaczenie dla reakcji UE na wojnę w Ukrainie. Eksperci są zgodni, że reakcja ta nie byłaby tak jednolita i silna bez amerykańskiego przywództwa i presji, jaką Waszyngton wywierał na europejskich partnerów³⁴. Co więcej, nic nie wskazuje na to, że znaczenie tych dwóch czynników w przyszłości zmaleje. Wracając zatem do pytania, co wdrożenie Kompas Strategicznego może realnie za sobą nieść, można sparafrazować wezwanie Borrella do tego, żeby Europa nauczyła się języka siły (*language of power*)³⁵ i stwierdzić, że Kompas stanowi pomoc naukową przydatną do nauki takiego języka. Jednocześnie jednak język siły, jakim Unia będzie mogła się posługiwać – pod warunkiem sprzyjającej sytuacji gospodarczej, niezbędnej do zwiększenia wydatków obronnych i realizacji postanowień dokumentu – nadal w dużym stopniu zależeć będzie od determinacji państw członkowskich do dalszej integracji ich polityk bezpieczeństwa i obrony oraz od współpracy ze Stanami Zjednoczonymi jako najważniejszym partnerem Europy w dziedzinie bezpieczeństwa. Taka sytuacja nie musi być dla UE negatywna. Warto jednakże uświadomić sobie ograniczenia jej samej oraz tworzących ją instytucji i państw członkowskich, żeby urealnić oczekiwania wobec najnowszego dokumentu strategicznego Unii Europejskiej.

Implikacje dla polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Przyjęcie Kompas Strategicznego to dopiero początek drogi ku uzyskaniu przez Unię większej podmiotowości w zakresie poli-

³⁴ A. de Hoop Scheffer, G. Weber, *Russia's War on Ukraine: The EU's Geopolitical Awakening | Strengthening Transatlantic Cooperation*, Washington 2022, <https://www.gmfus.org/news/russias-war-ukraine-eus-geopolitical-awakening>.

³⁵ European External Action Service, *Several Outlets – Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power* | EEAS Website, 29 October 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_en.

tyki bezpieczeństwa i obrony. Przydatność tego dokumentu będzie oceniana na podstawie jego wdrażania, które ma potrwać do 2025 r. i będzie mieć miejsce w trudnych warunkach. Zbiega się ono bowiem nie tylko z końcem pandemii, ale także z rosnącą inflacją, rekordowo wysokimi cenami paliw i niedoborami na rynkach surowców. Państwa członkowskie są zajęte walką z poważnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi epidemii koronawirusa i wojny w Ukrainie, a kwestie bezpieczeństwa światowego będą najprawdopodobniej odgrywały drugorzędną rolę w programach politycznych. Potrzebne jest zatem silne zaangażowanie w realizację ustaleń Kompas Strategicznego, zarówno na poziomie szefów państw w Radzie Europejskiej, jak i na poziomie operacyjnym w Radzie Unii Europejskiej. Powtórzenie się dobrze znanego w UE scenariusza tworzenia koncepcji niepopartych konkretnymi działaniami stanowi realne ryzyko, którym muszą się zająć wszystkie zainteresowane strony zaangażowane w opracowanie Kompas Strategicznego. Implementacja zapisów dokumentu musi także stanowić jeden z priorytetów unijnych instytucji, zwłaszcza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Komisji Europejskiej.

Jednym ze sposobów zwiększenia szans na wdrożenie postanowień Kompas jest umożliwienie większego zróżnicowania w zakresie bezpieczeństwa i obrony UE poprzez promowanie takich rozwiązań, jak konstruktywne wstrzymywanie (*constructive abstention*) się od głosu w polityce zagranicznej UE, grupy przewodnie, koalicje chętnych itp.³⁶ W Kompasie ujęto gotowość państw członkowskich do takiego rozwiązania, zamieszczając zapis mówiący, że: „W szczególności będziemy podejmować decyzje o praktycznych warunkach realizacji art. 44 Traktatu o Unii Europejskiej³⁷ – zgodnie z procesem decyzyjnym WPBiO (Wspólnej

³⁶ Np.: G. Grevi et al., *Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence*, EU IDEA Policy Papers, 2020, no. 5; S. Blockmans, *Differentiation in CFSP: Potential and Limits*, 2017.

³⁷ Art. 44 TUE: Powierzenie przeprowadzenia misji grupie Państw Członkowskich. 1. W ramach decyzji przyjmowanych zgodnie z artykułem 43, Rada może powierzyć przeprowadzenie misji grupie Państw Członkowskich, które wyrażą taką wolę i które dysponują zdolnościami wymaganymi dla tej misji. Te Państwa Członkowskie, wspólnie z wysokim

Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; dopisek autorki) – by umożliwić grupom chętnych i gotowych na to państw członkowskich planowanie i prowadzenie misji lub operacji w unijnych ramach i pod politycznym nadzorem Rady”³⁸. Elastyczność zapewniana przez takie mechanizmy pomogłaby pogodzić zasadę inkluzowości z ambitnymi celami, jakie wyznacza Kompas.

Z perspektywy Polski, zwłaszcza w kontekście wojny, która toczy się tuż przy polskiej granicy, i której skutki ekonomiczne i społeczne Polska odczuwa silniej niż wiele innych państwa unijnych, przyjęcie Kompas Strategicznego jest dobrą wiadomością. Wzmocnienie potencjału polityki bezpieczeństwa i obrony UE, przy jednoczesnej jasnej deklaracji prymatu NATO w zakresie obrony terytorialnej, jest dla Polski korzystne. Bliskie partnerstwo UE z Sojuszem i wzmacnianie europejskiego filaru w NATO oraz dobre relacje transatlantyckie, są szansą na dalsze wzmocnienie bezpieczeństwa naszego kraju. Z tego względu Polska dyplomacja powinna brać aktywny udział we wdrażaniu Kompas Strategicznego i współpracować z partnerami z Europy zarówno w zakresie projektów poprawiających mobilność wojsk, jak i wzmacniających gotowość żołnierzy z krajów unijnych do udziału w misjach cywilnych i wojskowych, oraz w nowo powołanych do życia siłach szybkiego reagowania. Taka polityka wymaga dobrej współpracy między ośrodkami władzy zaangażowanymi w działania w ramach unijnych polityk zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, czyli zarówno Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i Ministerstwa Obrony oraz Departamentu Komitetu ds. Europejskich w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Odpowiednie organy i agendy rządowe powinny włączyć się także aktywnie w działania Kompas

przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą sposób zarządzania misją. 2. Państwa Członkowskie uczestniczące w misji informują regularnie Radę o jej przebiegu z własnej inicjatywy lub na wniosek innego Państwa Członkowskiego. Jeżeli wykonanie misji spowoduje powstanie istotnych konsekwencji lub jeżeli wymaga zmiany celu, zakresu lub warunków misji określonych w decyzjach, o których mowa w ustępie 1, uczestniczące Państwa Członkowskie niezwłocznie informują o tym Radę. W takich przypadkach Rada przyjmuje niezbędne decyzje.

³⁸ Rada Unii Europejskiej, *Strategiczny Kompas na Rzecz Bezpieczeństwa i Obrony*, s. 14.

mające na celu walkę z cyberbezpieczeństwem, którego źródłem jest w dużej mierze Federacja Rosyjska. Wreszcie, z uwagi na to, że jednym z celów Kompas i mechanizmu CARD jest poprawa koordynacji wydatków na obronę między państwami członkowskimi, oraz wspólne zakupy sprzętu wojskowego, polski rząd powinien opracować strategię, która pomagałaby polskim firmom zbrojeniowym skorzystać z mechanizmów na poziomie unijnym i współpracować z koncernami zagranicznymi. Na wiosnę 2021 r. w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii powołano międzyresortowy Zespół do spraw wsparcia udziału polskiego przemysłu obronnego w Europejskim Funduszu Obronnym, który miał wspomóc zarówno polską administrację jak i przede wszystkim polski przemysł w staraniach o środki z tego funduszu oraz o pozyskiwanie partnerów zagranicznych³⁹. Takie działania warto zintensyfikować, z uwagi na mniejszą konkurencyjność polskiego przemysłu zbrojeniowego z dużymi graczami z Francji, Niemiec czy Hiszpanii. Jednocześnie aby być wiarygodnym partnerem dla państw unijnych, polski rząd powinien zakończyć konflikt z Komisją Europejską o praworządność. Szczególnie, w świetle wydarzeń w Ukrainie, i utrzymującego się zagrożenia ze strony Rosji odnośnie rozszerzenia działań wojennych na dalsze państwa w polskim sąsiedztwie, Polska może wzmocnić swoją pozycję, z uwagi na położenie geograficzne, znajomość regionu i doświadczenie. Aby tak się stało, musi jednak poprawić swoją reputację na arenie unijnej, a konflikt o rządy prawa skutecznie na to nie pozwala.

³⁹ Defence24, *Polski Przemysł z Funduszami EDF? Powstał Międzyresortowy Zespół*, 23.03.2021, <https://defence24.pl/przemysl/polski-przemysl-z-funduszami-edf-powstal-miedzyresortowy-zespol>.



Tomasz Stępniewski*, Andrzej Szabaciuk**

Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy: kontynuacja i zmiana

Russian Federation's Policy Towards Ukraine: Continuation and Change

Abstract: The present chapter aims to make a general overview of Russian Federation's policy towards Ukraine from the perspective of continuation and change. The first section of the chapter discusses the evolution of Russia's policy as a combination of soft and hard power towards the countries founded upon the ashes of the USSR. The second part of the chapter analyzes the ramifications of Russia's aggression against Ukraine from February 2022. The ongoing full-scale war in Ukraine which has been raging for over six months brings about far-reaching changes in the security setup of Eastern and Central European countries. War bears human toll but also drives vast migration which Europe has not experienced since World War II.

Keywords: Russia, Ukraine, Russian Federation's policy towards Ukraine, security, Central and Eastern Europe

Wstęp

W niniejszym rozdziale podjęto próbę ogólnego zarysowania polityki Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy z perspektywy kontynuacji i zmiany. W pierwszej części tekstu ukazano ewolucję polityki Rosji jako kombinacji miękkiej i twardej siły wobec państw powstałych na gruzach ZSRR, natomiast w drugiej po-

* Dr hab. Tomasz Stępniewski, prof. KUL, zastępca dyrektora ds. badawczo-analitycznych Instytutu Europy Środkowej w Lublinie oraz kierownik Katedry Teorii Polityki i Studiów Wschodnich, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0002-4581-5145, e-mail: tomasz.stepniewski5@gmail.com.

** Dr Andrzej Szabaciuk, starszy analityk w Zespole Wschodnim Instytutu Europy Środkowej w Lublinie oraz adiunkt w Katedrze Teorii Polityki i Studiów Wschodnich, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0003-3413-7454, e-mail: aszabaciuk@gmail.com.

łożono nacisk na analizę konsekwencji agresji Rosji na Ukrainę od lutego 2022 r. Trwająca już ponad pół roku pełnowymiarowa wojna na Ukrainie powoduje daleko idące zmiany w systemie bezpieczeństwa państw Europy Środkowej i Wschodniej. Wojna niesie ofiary ludzkie, ale również wymusza olbrzymie ruchy migracyjne, których Europa nie doświadczyła od czasów II wojny światowej¹.

Polityka Rosji wobec Ukrainy (Europy Wschodniej) do lutego 2022 roku

Jednym z głównych celów geostrategii Federacji Rosyjskiej czasów Władimira Putina było odbudowanie wpływów na swoich peryferiach, straconych na skutek upadku ZSRR. Wśród możliwych sposobów na powstrzymanie imperialistycznych zapędów Rosji – zdaniem Zbigniewa Brzezińskiego – istotne znaczenie ma położenie nacisku na tworzenie bezpieczeństwa europejskiego wzdłuż linii Paryż–Berlin–Warszawa–Kijów. Dlatego niezwykle ważne jest, aby wspierać władze w Kijowie, Mińsku czy Kiszyniowie w budowaniu demokratycznych państw, co przyczyni się do powstrzymywania neoimperialnych zamierzeń Rosji².

Ewolucja polityki tego państwa, jako kombinacji siły militarnej i czynnika energetycznego, wymusza na aktorach (w szczególności państwach „bliskiej zagranicy”) akceptację nowych reguł gry. Federacja Rosyjska wykorzystuje uzależnienie energochłon-

¹ Zob. T. Stępniewski, *The Russia-Ukraine War, NATO's Eastern Flank, and Ukrainian Refugees in Central Europe*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs”, 2022, no. 2, s. 7-15; także: I. Hurak, P. D'Anieri, *The Evolution of Russian Political Tactics in Ukraine*, „Problems of Post-Communism”, 2022, no. 69/2, s. 121-132, DOI: 10.1080/10758216.2020.1819162; V. Kulyk, *National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War*, „Europe-Asia Studies”, 2016, no. 68/4, s. 588-608, DOI:10.1080/09668136.2016.1174980; T. Kuzio, *Russian Policy Towards Ukraine during Elections*, „Demokratyzatsia”, 2005, no. 13/4, s. 498-499; T. Kuzio, P. D'Anieri, *The Sources of Russia's Great Power Politics: Ukraine and the Challenge to the European Order*, Bristol 2018, UK: E-International Relations Publishing, *passim*.

² T. Stępniewski, *Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy: ciągłość i zmiana*, [w:] L. Zyblikiewicz, M. Czajkowski, P. Bajor (red.), *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty stosunków z Polską, Ukrainą i Białorusią*, Kraków 2010, s. 171-178; także: I. Topolski, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Lublin 2013, s. 193-215.

nych gospodarek poradzieckich od dostaw tanich surowców energetycznych do poszerzania swoich wpływów politycznych i gospodarczych. Działaniom tym sprzyjał międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy (2008-2009), który stwarzał warunki do dalszej ekspansji przemysłu rosyjskiego na rynek ukraiński, białoruski i mołdawski. Jedynie sprawne działania ze strony międzynarodowych instytucji finansowych w postaci pożyczek i pomocy finansowej były w stanie przeciwstawić się ekonomicznemu uzależnieniu tych państw od zwiększających się wpływów rosyjskich.

Analizując politykę Rosji wobec państw Europy Wschodniej, należy zauważyć, że pomimo upływu trzydziestu lat od upadku ZSRR Federacja Rosyjska nadal dąży do utrzymania na tym obszarze dominującej pozycji, i to z zastosowaniem różnorodnych środków (w tym także siły militarnej, jak w przypadku wojny gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. oraz rosyjsko-ukraińskiej od 2014 r.). Demonstracja agresywnego stosunku do sąsiadów ma na celu realizację interesów Rosji w tym regionie. Ponadto Federacja Rosyjska w dalszym ciągu będzie podejmowała działania wobec Ukrainy, Białorusi i Mołdawii nastawione na wykorzystywanie różnych elementów nacisku, zwłaszcza w sferze gospodarczej – a przede wszystkim energetycznej. Kwestie energetyczne odgrywały i odgrywają kluczową rolę w relacjach Rosji ze wschodnioeuropejskimi członkami WNP. Przez ostatnie lata brak zdecydowanych działań ze strony poszczególnych państw, jak i całej Unii Europejskiej (brak wspólnej polityki energetycznej UE) spowodował, że dominacja energetyczna Federacji Rosyjskiej oznacza *de facto* postępującą przewagę polityczną we wskazanym regionie.

Szczególne miejsce w polityce Federacji Rosyjskiej wobec Europy Wschodniej zajmuje Ukraina. Od 2019 r. obserwujemy wzmożone wysiłki Rosji na rzecz szybkiego uregulowania konfliktu na wschodzie Ukrainy na swoich warunkach. Aktywność ta związana była przede wszystkim z wyborem na prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego, z którym część rosyjskich elit wiązała duże nadzieje na ustępstwa polityczne. Kwestia zakończenia konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy była jednym

z kluczowych elementów prezydenckiej kampanii wyborczej w tym państwie. Dyskusja wokół tzw. formuły Steinmeiera oraz paryski szczyt „normandzkiej czwórki” z grudnia 2019 r. nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Podobnie nieskuteczna okazała się dyskredytująca Ukrainę ofensywa dyplomatyczna w czasie cyklicznej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w lutym 2020 r., a także tzw. plan dwunastu kroków (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 126). Dalsze działania w tym kierunku inicjowali Wiktor Medwedczuk i Dmitrij Kozak. Ich efektem była próba powołania Rady Konsultacyjnej, będącej ciałem służącym do prowadzenia negocjacji między tzw. separatystami i Ukrainą. Rosja, Francja, Niemcy i OBWE pełniłyby w niej funkcję rozjemców i pośredników. Presja społeczeństwa ukraińskiego oraz pandemia COVID-19 zatrzymały realizację tego planu (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 155)³.

Dyplomacja rosyjska nie porzuciła jednak tego pomysłu i w ciżby gabinetów kontynuowała presję na Kijów, starając się wymusić ustępstwa. Nowy plan uregulowania sytuacji na Donbasie spotkał się z ostrym sprzeciwem Ukrainy, która nie zgodziła się na pozycjonowanie Rosji jako rozjemcy i bezstronnego obserwatora w rozmowach Ukrainy z tzw. separatystami. Ukraina nie tylko zablokowała prace nad rosyjskim planem w ramach formatu normandzkiego, ale uchwalała Rady Najwyższej z 30 marca 2021 r. wprost określiła konflikt na wschodzie państwa jako „rosyjsko-ukraiński konflikt zbrojny”. Dodatkowo w tym samym czasie ukraińskie sankcje uderzyły w prorosyjskie środowiska na czele z Wiktorem Medwedczukiem oraz w część prokremlowskich mediów nadających na terenie Ukrainy⁴.

W odpowiedzi w marcu i kwietniu 2021 r. Rosja zgromadziła około stu tysięcy żołnierzy i sprzętu u granic Ukrainy. Strasząc pełnowymiarowym konfliktem, chciała zmusić Zachód i Ukrainę do ustępstw. W konsekwencji udało się jej osiągnąć ograniczony

³ A. Szabaciuk, *Gwarancje bezpieczeństwa Rosji: geostrategiczna rozgrywka Kremla*, „Komentarze IEŚ”, 2022, nr 523.

⁴ A. Szabaciuk, *Eskalacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej potencjalne skutki* (część 1 i 2), „Komentarze IEŚ”, 2021, nr 367 i 368.

sukces dzięki rozmowom Putin–Biden w czerwcu 2021 r. USA złagodziły sankcje przeciwko Nord Stream 2, a Francja zapowiedziała chęć zorganizowania szczytu UE–Rosja, do którego nie doszło z powodu sprzeciwu części państw członkowskich Unii. Mimo tego w kwestii Donbasu nie udało się osiągnąć oczekiwanego przełomu.

Ostatnią próbą narzucenia Ukrainie rosyjskiej wizji porozumień mińskich był przygotowany przez Rosję projekt wspólnej deklaracji Ministerstw Spraw Zagranicznych „normandzkiej czwórki” na temat uregulowania konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy z 29 października 2021 r. Francja i Niemcy jednoznacznie skrytykowały zawarte w nim sformułowania o wewnętrznym charakterze konfliktu zbrojnego w tym państwie oraz pozycjonowaniu się Federacji Rosyjskiej jako mediatora. Dodatkowo podniesiono kwestię zawarcia w dokumencie sformułowania o konieczności zapewnienia misji OBWE dostępu do całego terytorium Ukrainy i niekontrolowanej części granicy. W odpowiedzi Rosja zablokowała zwołanie szczytu normandzkiego, na którym bardzo zależało Angeli Merkel, i opublikowała całą korespondencję dyplomatyczną dotyczącą tej kwestii, co wywołało ostrą reakcję dyplomacji francuskiej i niemieckiej⁵.

Bezprecedensowa postawa państw formatu normandzkiego była jedną z przyczyn gwałtownej zmiany retoryki władz Rosji. 18 listopada 2021 r. w trakcie Rozszerzonego Posiedzenia Kolegium MSZ FR Władimir Putin po raz kolejny zarzucił Ukrainie „demonstracyjne” niewypełnianie porozumień mińskich oraz oskarżył Zachód o podsycanie napięć poprzez dostawy broni na Ukrainę oraz manewry wojskowe organizowane u granic Federacji Rosyjskiej. Dodał również, że rosyjska mobilizacja wojsk w Europie Wschodniej przyniosła określony efekt, który w jego opinii należy utrzymać, aby uniemożliwić wybuch konfliktu u granic Federacji Rosyjskiej. Kolejnym priorytetem Rosji powinny być zabiegi o uzyskanie „poważnych, długoterminowych gwarancji

⁵ A. Szabaciuk, *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w kontekście rosnących napięć w Europie Wschodniej* (część 2), „Komentarze IES”, 2021, nr 471.

zapewnienia naszego bezpieczeństwa”. W następnych tygodniach kwestia podniesionych przez Putina gwarancji została doprecyzowana. W rozumieniu władz Rosji powinny one obejmować zobowiązanie do nierozszerzania NATO na wschód, usunięcie systemów ofensywnych z okolic granic FR oraz powrót do potencjału wojennego i infrastruktury wojskowej Sojuszu sprzed 1997 r.⁶

Mobilizacja i zgromadzenie ponad stu tysięcy żołnierzy i sprzętu u wschodnich granic Ukrainy i na Krymie, manewry wojskowe na Białorusi (10-20 lutego 2022 r.), w które zaangażowanych było ponad czterdzieści pięć tysięcy żołnierzy, manewry rosyjskiej floty na Morzu Czarnym (13-19 lutego 2022 r.), praktycznie uniemożliwiające handel przez ukraińskie porty czarnomorskie, eskalowały napięcie wokół Ukrainy i są ważnym elementem rosyjskich nacisków politycznych na Ukrainę i Zachód. Rosja, prowadząc swoją rozgrywkę dyplomatyczną, liczy na konkretne ustępstwa, odwołując się do obecnych w rosyjskiej propagandzie oskarżeń, formułowanych pod adresem władz Ukrainy, USA i NATO. Najbardziej krytykowana jest Ukraina, oskarżana o „demontaż” porozumień mińskich. W opinii Kremla wypełnienie rosyjskiej interpretacji porozumień mińskich jest warunkiem koniecznym uregulowania konfliktu na Donbasie, jak podkreślił to w obscenicznym żarcie Władimir Putin: „Podoba się czy nie – cierp, krasawico”⁷.

Dodatkowo Rosja, formułując swoje oskarżenia pod adresem Zachodu i Ukrainy, odwołuje się do tez popularnych wśród zwolenników paradygmatu realistycznego, którzy obwiniają Zachód o wzrost napięć w Europie Wschodniej, czego przyczyną miało być rzekomo rozszerzenie NATO na wschód. Kwestią, która była ważnym elementem bieżącej rozgrywki dyplomatycznej, było przeprowadzone 15 lutego 2022 r. głosowanie w rosyjskiej Dumie Państwowej nad wnioskiem komunistów o uznanie przez prezydenta Rosji niepodległości tzw. samozwańczych republik DNR i ŁNR. Duma przyjęła wniosek większością trzystu pięćdziesięciu

⁶ Ibidem.

⁷ A. Szabaciuk, *Gwarancje bezpieczeństwa Rosji...*

jeden głosów. Ukraina oświadczyła, że poparcie tego wniosku będzie równoznaczne z odrzuceniem przez Rosję porozumień mińskich. 21 lutego Putin uznał niepodległość samozwańczych republik separatystycznych w granicach obwodów ługańskiego i donieckiego, co było przygrzywką do zbrojnej agresji. Nastąpiła ona 24 lutego i w pierwszej fazie ataki rosyjskie objęły terytorium całego państwa.

Polityka Rosji wobec Ukrainy po 24 lutego 2022 roku

Pierwsze dni rosyjskiej ofensywy wbrew oczekiwaniom Kremla nie poskutkowały szybką kapitulacją Ukrainy. Armia ukraińska skutecznie stawiała opór siłom rosyjskim, które poniosły znaczne straty osobowe oraz w sprzęcie. Rosjanom nie udało się zdobyć pełnej kontroli nad kluczowymi miastami na wschodzie i północy sąsiedniego państwa. Kontynuowano zmasowane ataki rakietowe, ostrzał artyleryjski i bombardowania szeregu miast Ukrainy. Obrońcy stawiali opór siłom rosyjskim, ale nie byli w stanie zatrzymać rosyjskiej ofensywy. Prowadzone na masową skalę ataki wymierzone w obiekty cywilne noszą wszelkie znamiona zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości – śledztwo w tej sprawie rozpoczął Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze. Unia Europejska i NATO okazały pomoc Ukrainie, a sankcje i poszerzający się bojkot Rosji stają się coraz bardziej odczuwalne dla rosyjskiej gospodarki i zwykłych mieszkańców Federacji Rosyjskiej⁸.

Niepowodzenie ofensywy na kilku frontach skłoniło władze Rosji na przełomie marca i kwietnia do wycofania się z pomysłu zajęcia Kijowa i skierowania większości sił na południe i wschód Ukrainy. Wojna manewrowa stopniowo przechodziła w wojnę pozycyjną. Wojska rosyjskie stosowały taktykę spalonej ziemi, wykorzystując zmasowany ostrzał artyleryjski i rakietowy do złamania oporu armii ukraińskiej i niszczenia obiektów cywilnych oraz infrastruktury krytycznej. Zmiana strategii nie przyniosła

⁸ A. Szabaciuk, *Spowolnienie ofensywy rosyjskiej w Ukrainie*, „Komentarze IES”, 2022, nr 550.

jednak oczekiwanych rezultatów. Wojska ukraińskie stawiały zaciekle opór kosztem ogromnych strat, tym niemniej wojska rosyjskie systematycznie przesuwały się do przodu. Wsparcie Zachodu w postaci amunicji oraz ciężkiego sprzętu pozwoliło Ukraińcom stopniowo zmniejszyć tempo rosyjskiej ofensywy; jednocześnie dzięki nowej, precyzyjnej broni udawało się coraz skuteczniej razić rosyjskie magazyny broni oraz punkty dowodzenia, przez co rosyjskie straty osobowe i w sprzęcie systematycznie rosły. Nowy etap rosyjskiej inwazji zainicjowany w kwietniu br., którego celem było zajęcie całych obwodów ługańskiego i donieckiego, nie zakończył się powodzeniem. Z każdym tygodniem rosyjska ofensywa traciła impet z powodu znacznych strat i niskiego morale żołnierzy rosyjskich walczących przeciwko siłom ukraińskim.

Rosjanie kontynuują strategię przyjętą na początku kwietnia i starają się zmasowanym ostrzałem rakietowym i artyleryjskim przełamać opór wojsk ukraińskich. Ponieważ często stosują broń o niskiej precyzji, ofiarami ich ataku pada ludność cywilna. Część ataków na obiekty cywilne przeprowadzono z premedytacją, jak przykładowo ostrzał teatru w Mariupolu czy centrum handlowego w Krzemieńczuku. Władze Ukrainy niejednokrotnie deklarowały przygotowanie kontrnatarcia, w wyniku którego wyzwolone zostać mają zajęte przez siły rosyjskie tereny. Powtarzane od maja zapowiedzi nie doczekały się realizacji, przede wszystkim z powodu braku odpowiedniej liczby ciężkiego sprzętu, który pozwoliłby osłonić atakujące wojska. Według szacunków strony ukraińskiej wojska rosyjskie dysponują dziesięciokrotną, a na niektórych odcinkach frontu nawet piętnastokrotną przewagą ognia artyleryjskiego. Bez zniwelowania tej przewagi każda kontrofensywa łączyła się będzie z ogromnymi stratami osobowymi⁹.

Opór strony ukraińskiej, który zatrzymał rosyjską ofensywę, byłby niemożliwy bez ogromnej mobilizacji społecznej nie tylko

⁹ I. Ponomarenko, *Why Ukraine struggles to combat Russia's artillery superiority*, „The Kyiv Independent”, 12.08.2022.

w Ukrainie, ale także w wielu europejskich państwach. Dzięki temu udało się przyjąć miliony osób wewnętrznie przesiedlonych i przymusowych migrantów, którzy uciekali przed wojną, przekazać potrzebującym w państwie znaczne ilości pomocy humanitarnej, ale także zorganizować przeprowadzone z sukcesem na mniejszą i większą skalę zbiórki na zakup sprzętu wojskowego na rzecz armii ukraińskiej (najgłośniejsze z nich to zbiórka na drony Bayraktar TB2 na Litwie czy w Polsce). W pomoc humanitarną zaangażowały się znane organizacje charytatywne, m.in. World Central Kitchen, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Polska Akcja Humanitarna, Polski Czerwony Krzyż, Caritas czy Polska Misja Medyczna. W wielu miastach na Ukrainie i w Unii Europejskiej powołano centra koordynujące pomoc uchodźcom wojennym i wspierające armię ukraińską, ukraińską służbę zdrowia itd.

Brak widocznych sukcesów rosyjskich, ogromne straty osobowe i w sprzęcie oraz bezprecedensowe sankcje skłaniają władze na Kremlu do łagodzenia stanowiska i coraz częściej wysyłania sygnałów o gotowości do podjęcia rozmów z Ukrainą. Gestem dobrej woli ze strony rosyjskiej było częściowe odblokowanie ukraińskich portów czarnomorskich w celu transportu żywności, co możliwe było dzięki zaangażowaniu w sprawę Turcji. Próbą zainicjowania rozmów pokojowych była wizyta prezydenta Turcji Recepta Tayyipa Erdoğan i sekretarza generalnego ONZ Antonio Guterresa 18 sierpnia br. we Lwowie. Strona ukraińska na czele z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim jasno zadeklarowała warunki, nie godząc się na jakiegokolwiek ustępstwa terytorialne na rzecz Rosji¹⁰.

Federacja Rosyjska liczy, że zbliżająca się zima i problemy z zastępowaniem rosyjskich surowców energetycznych skłonią państwa Unii Europejskiej do zmiany stanowiska i większej gotowości do ustępstw na rzecz Moskwy. Skutkowało to będzie zmniejszeniem pomocy militarnej, humanitarnej i finansowej dla Ukrainy oraz wzmoże naciski polityków europejskich na

¹⁰ C. Quinn, *Zelensky Hosts Erdogan and Guterres in Lviv*, „Foreign Policy”, 18.08.2022.

ukraińskie władze w celu rozpoczęcia rozmów z Rosją i przynajmniej częściowego przyjęcia warunków Kremla.

Perspektywy

Rosyjska agresja na Ukrainę zwróciła uwagę kluczowych mocarstw globalnych na znaczenie państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym samej Ukrainy, z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Do tej pory często zdarzały się stanowiska deprecjonujące znaczenie mniejszych państw europejskich, takich jak Ukraina i Polska. Podkreślano przede wszystkim znaczenie mocarstw w budowaniu infrastruktury bezpieczeństwa w skali globalnej. Z perspektywy Francji i Niemiec to Rosja przez dekady była gwarantem bezpieczeństwa w Europie Wschodniej oraz ważnym partnerem gospodarczym. Z kolei w Stanach Zjednoczonych Ameryki niezwykle wpływowym był nurt podkreślający rolę Republiki Federalnej Niemiec jako kluczowego obok Wielkiej Brytanii partnera w kwestiach bezpieczeństwa w Europie. Agresja na Ukrainę, a w szczególności pełnowymiarowa wojna, zmieniły optykę zachodnich elit politycznych, które uświadomiły sobie, jak ważnym dostawcą surowców i towarów jest Ukraina, jak kluczowe położenie geostrategiczne zajmuje i jakie nowe wyzwania bezpieczeństwa mogą wiązać się z realizacją neoimperialnych planów przez Federację Rosyjską. Siłą rzeczy wzrosło także znaczenie Polski, która nie tylko udzieliła poszkodowanej przez wojnę ludności cywilnej bezprecedensowego wsparcia, ale przekazała także znaczącą pomoc militarną i pełniła rolę huba, przez który pomoc trafiała szerokim strumieniem na Ukrainę. Potwierdzeniem zmian są wnioski płynące ze szczytu NATO w Madrycie w czerwcu 2022 r., gdzie przyjęto nową koncepcję strategiczną, w której Rosja definiowana jest jako najważniejsze bezpośrednie źródło zagrożenia. W trakcie szczytu zaapelowano także do Rosji i Białorusi o zaprzestanie agresji na Ukrainę.

Atak rosyjski uświadomił elitom ukraińskim, że jedynym gwarantem bezpieczeństwa państwa jest możliwie szybka integracja ze strukturami zachodnimi, przede wszystkim z Unią

Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim. Sama Ukraina nie jest w stanie stawić czoła nasilającej się presji Federacji Rosyjskiej. Będzie wiązało się to z wdrożeniem szeregu bolesnych i niepopularnych społecznie reform, ale także z wytężonymi działaniami dyplomatycznymi, których celem powinno być przekonanie elit zachodnich do możliwie szybkiego rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę. Nie będzie to zadanie łatwe, bo obawy co do pogorszenia i tak trudnych stosunków UE z Rosją są niezwykle silne w elitach zachodnich, dodatkowo władze FR oraz przychylne jej środowiska robią wiele, aby opóźnić ewentualne członkostwo Ukrainy we Wspólnotach Europejskich.

Głównym zadaniem Ukrainy na drodze wiodącej do osiągnięcia celu powinno być dążenie do zaprowadzenia stabilnej i pozabawionej wszelkiej dwuznaczności polityki. Jednak w czasie trwającego konfliktu zbrojnego Rosji z Ukrainą, powyższe cele będzie bardzo trudno osiągnąć. Wiele wskazuje na to, że konflikt będzie trwał długo i tym samym jego skutki ekonomiczne i społeczne będą dalekosiężne dla obu stron. Ukraińscy przewodcy już teraz mówią o konieczności myślenia o odbudowanie państwa po wojnie, a skala wyzwań jest bardzo duża¹¹. Z drugiej strony elity zachodnie zdają sobie sprawę, że bez pomocy Zachodu Ukraina nie jest w stanie sama podnieść się gospodarczo po zniszczeniach wojennych, a pogłębienie integracji ze strukturami zachodnimi ułatwi nadzór nad trafiającą do tego kraju pomocą i pozwoli bardziej racjonalnie wydatkować przekazywane środki. Wiele będzie jednak zależało od wyniku samej wojny, bowiem nawet częściowe zwycięstwo Rosji może przekreślić na całe dekady prozachodnie plany Ukrainy.

¹¹ Szerzej zob. M. Drabczuk, T. Stępniewski, *Kiedy umilkną strzały*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2022, nr 4, s. 28-34.





Agnieszka K. Cianciara*

Wybory prezydenckie we Francji w 2022 roku: anatomia konfliktu politycznego

Presidential Elections in France in 2022: Anatomy of the Political Conflict

Abstract: This chapter attempts to shed light on the crisis of the traditional French left and its consequences for the current political situation in France. This is done, first of all, through the lenses of the referendum trauma that began with the hardly won vote on the ratification of the Maastricht Treaty. Subsequent sections then analyze how key political actors in France used the European Union, the French presidency in the Council and the Russian invasion of Ukraine in the 2022 electoral campaign. The major objective of the analysis is to highlight the essence of the internal political transformation in France and its importance for the European and foreign policy of the French Republic.

Keywords: Presidential elections in France in 2022, European Union, the French presidency in the Council, foreign policy of the French Republic

Wstęp

W kwietniu 2022 r. urzędujący prezydent Emmanuel Macron po raz drugi zmierzył się w drugiej turze wyborów z kandydatką radykalnej prawicy Marine Le Pen, wygrywając większością 58,5% (w 2017 uzyskał 66% głosów)¹. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że wybory te ugruntowały transformację sceny politycznej we

* Dr hab. Agnieszka K. Cianciara, prof. ISP PAN, kierownik Zakładu Badań Organizacji Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Globalnego, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, ORCID: 0000-0002-5530-8745, e-mail: agcian@politic.edu.pl.

¹ Ministère de l'Intérieur, Election présidentielle 2022, <https://www.resultats-elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2022/FE.html>.

Francji w kierunku petryfikacji nowego dominującego podziału (*cleavage*) o charakterze tożsamościowym na osi nacjonalistyczno-kosmopolitycznej, gdzie ci pierwsi opowiadają się za przywróceniem narodowej suwerenności, a ci drudzy za pogłębieniem ponadnarodowej integracji². Owa transformacja ma się odbywać kosztem tradycyjnych partii oraz strukturyzującego ich rywalizację podziału społeczno-gospodarczego na osi prawica–lewica³. Faktycznie „suwereniści” w tej kampanii dominowali, a Emmanuel Macron jawił się jako jedyny liczący się kandydat o orientacji pro-europejskiej, zwłaszcza że wszyscy uczestnicy prawyborów przeprowadzonych przez Republikanów (centroprawicę) wsparli orzecznictwo polskiego trybunału konstytucyjnego w sprawie prymatu prawa krajowego nad europejskim.

Odwrót od tradycyjnej rywalizacji partyjnej wokół kwestii społeczno-gospodarczych nie wydaje się jednak przesądzony, podobnie jak eliminacja tradycyjnych partii, które choć osłabione, wciąż liczą się w wyborach parlamentarnych i regionalnych. W wyborach prezydenckich 2022 r. to nie zagrażająca francuskiej tożsamości imigracja czy tłamsząca francuską suwerenność Unia Europejska były głównym problemem w oczach wyborców, a wzrost cen i słabnąca siła nabywcza. Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego ponad 40% Francuzów zagłosowało w drugiej turze wyborów prezydenckich na kandydatkę radykalnej (przez niektórych zwanej wręcz ekstremistyczną) prawicy, warto uwzględnić głęboki, strukturalny kryzys francuskiej centrolewicy oraz przejście jej tradycyjnego elektoratu przez partie populistyczne – zarówno lewicowe, jak i prawicowe. Choć źródła tego kryzysu mają charakter strukturalny, to jednak ujawnienie jego konsekwencji na scenie politycznej związane jest z kampaniami referendalnymi dotyczącymi ratyfikacji unijnych traktatów: z Maastricht (1992), a zwłaszcza konstytucyjnego (2005).

² Zob. H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, B. Wüest, *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge 2012.

³ Zob. R. Lachat, E. Michel, *Campaigning in an unprecedented election: issue competition in the French 2017 presidential election*, „West European Politics”, 2020, 43(3), s. 565-586.

Punktem wyjścia dla niniejszego tekstu jest zatem próba przyjrzenia się kryzysowi francuskiej lewicy i jego konsekwencjom dla aktualnej sytuacji politycznej we Francji przez pryzmat swoistej traumy referendalnej zapoczątkowanej z trudem wygranym referendum dotyczącym ratyfikacji traktatu z Maastricht. W kolejnych podrozdziałach przeanalizowano, w jaki sposób kluczowi aktorzy polityczni używali Unii Europejskiej, prezydencji Francji w Radzie UE oraz inwazji rosyjskiej na Ukrainę w kampanii wyborczej 2022 r. Nadrzędnym celem analizy jest zwrócenie uwagi na istotę wewnętrznej transformacji politycznej we Francji oraz jej znaczenia dla francuskiej polityki europejskiej i zagranicznej. Główna teza stanowi, że dla wyjaśnienia owej transformacji należy brać pod uwagę nie tyle czynniki tożsamościowe, co przede wszystkim na powrót uwzględnić przyczyny społeczno-gospodarcze; w praktyce natomiast poświęcić mniej uwagi (nie tak) radykalnej prawicy, a zdecydowanie więcej (nie tak) radykalnej (nowej) lewicy⁴.

Od traktatu z Maastricht do traktatu konstytucyjnego: trauma referendalna, kryzys lewicy i ich konsekwencje dla aktualnej gry politycznej we Francji

Referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Maastricht, ustanawiającego Unię Europejską, odbyło się we Francji 20 września 1992 r. Za ratyfikacją opowiedziało się wówczas zaledwie 51,04% Francuzów przy frekwencji 69,7%. Jaki jest związek głosowania, które odbyło się trzydzieści lat temu, z wyborami prezydenckimi z kwietnia 2022 r.? Wydaje się, że jest to związek wart refleksji z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze ze względu na bardzo zbliżony geograficzny rozkład głosów eurosceptycznych, po drugie z uwagi na fakt, iż genezy dzisiejszych podziałów na francuskiej scenie politycznej należy upatrywać w wypowiedzeniu swoistego paktu politycznego wokół tzw. europejskiego modelu społecznego, zawartego z wyborcami na potrzeby referendum

⁴ Tekst odnosi się do stanu faktycznego na dzień 31.05.2022 r.

przez rządzącą wówczas socjalistyczną lewicę pod wodzą prezydenta François Mitteranda⁵.

Referendum z 1992 r. przyczyniło się do wzrostu politycznego znaczenia (*political salience*) kwestii suwerenności i poczucia zagrożenia utratą tożsamości narodowej na skutek dalszej ponadnarodowej integracji⁶. „Kontrakt” z wyborcami na rzecz budowy „europejskiego modelu społecznego” (unii społecznej) zakładał jednak, że francuscy socjaliści doprowadzą na poziomie europejskim do stworzenia rozwiązań mających równoważyć neoliberalny model uosabiany przez tworzoną wówczas Unię Gospodarczo-Walutową i związany z nią Pakt Stabilności i Wzrostu. W rezultacie centrolewicowi wyborcy w przeważającej większości (78%) zagłosowali za ratyfikacją traktatu z Maastricht. W 2005 r. ci sami centrolewicowi wyborcy zdecydowali się ów pakt wypowiedzieć: aż 56% z nich zagłosowało przeciwko ratyfikacji traktatu konstytucyjnego⁷. Uczynili to pomimo oficjalnego stanowiska Partii Socjalistycznej o poparciu ratyfikacji i idąc za głosem frakcji rozłamowców pod wodzą byłego premiera Laurenta Fabiusa oraz polityków radykalnej lewicy, m.in. Jean-Luca Mélenchona. Między 1992 a 2005 r. wzrósł także odsetek rolników głosujących przeciwko ratyfikacji, w proteście przeciwko realizacji unijnego neoliberalnego modelu zarządzania społeczno-gospodarczego, mającego w ich opinii dławić francuską gospodarkę oraz – wbrew obietnicom socjalistycznych polityków – niezdolnego do ochrony europejskich rynków przed konkurencją amerykańską i chińską. Efektem było odrzucenie przez Francuzów traktatu konstytucyjnego większością 54,7% głosów przy frekwencji 69,3%. W latach 1992-2005 wzrosło znaczenie głosowania o charakterze klasowym i dochodowym: w 2005 r. dwie trzecie klasy średniej i kadr zarządzających zagło-

⁵ G. Ivaldi, *Beyond France's 2005 referendum on the European constitutional treaty: Second-order model, anti-establishment attitudes and the end of the alternative European utopia*, „West European Politics”, 2006, 29(1), s. 47-69.

⁶ L.M. McLaren, *Opposition to European Integration and Fear of Loss of National Identity: Debunking a Basic Assumption Regarding Hostility to the Integration Project*, „European Journal of Political Research”, 2004, 43(6), s. 895-912.

⁷ G. Ivaldi, op. cit., s. 62.

sowało za ratyfikacją, zaś dwie trzecie „klas ludowych” (*classes populaires*) przeciwko niej⁸. Kryterium dochodowe podzieliło francuskich rolników, korzystających co do zasady z hojnych dopłat w ramach unijnej polityki rolnej: drobni rolnicy o stosunkowo niskich dochodach głosowali przeciwko pogłębieniu integracji, reprezentując orientacje coraz bardziej eurosceptyczne.

Podział i kryzys tradycyjnej lewicy spowodowały stopniowe przejmowanie jej elektoratu przez ugrupowania bardziej radykalne, tak po lewej, jak i po prawej stronie politycznego spektrum. Ten ostatni proces był aktywnie kształtowany przez liderkę Zjednoczenia Narodowego (*Rassemblement National*), wcześniej Frontu Narodowego (*Front National*), Marine Le Pen w ramach realizowanej od 2012 r. strategii „dediabolizacji” (*dédiabolisation*), tj. przesuwania partyjnej platformy ideologiczno-programowej na pozycje populistyczne („ani prawica, ani lewica”) przy jednoczesnym przejmowaniu postulatów tradycyjnych partii, głównie lewicowych, co zaowocowało łączeniem nacjonalistycznej polityki tożsamościowej z obroną państwa dobrobytu przed skutkami globalizacji i zmowy kosmopolitycznych elit⁹. Nie jest przypadkiem, że podczas kampanii prezydenckiej 2022 r. problem wzrostu cen i słabnącej siły nabywczej „zwykłego Francuza” miał największe znaczenie dla elektoratów Le Pen (69%) i Mélenchona (63%), i to znacząco większe niż kwestie migracji (54%) w przypadku Le Pen oraz nierówności społecznych (41%) czy ochrony środowiska (39%) w przypadku Mélenchona¹⁰. Ponadto próby przejęcia elektoratu centrolewicowego i odnowienia kontraktu z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. są dobrze widoczne w wizji politycznej urzędującego prezydenta Emmanuela Macrona. Hasła nowego europejskiego modelu wzrostu, konwergencji społecznej i fiskalnej, walki

⁸ Ibidem, s. 57.

⁹ Por. S. Crépon, *Enquete au cœur du nouveau Front national*, Paris 2012; E. Godin, *The Porosity between the Mainstream Right and Extreme Right in France: Les Droites Décomplexées under Nicolas Sarkozy and Marine Le Pen's Leadership*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2013, 21(1), s. 53-67.

¹⁰ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, vague 8, 28.03.2022 (terrain: 21-24.03), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

z dumpingiem socjalnym i nieuczciwą konkurencją w ramach Unii Europejskiej oraz spoza niej czy postulaty europejskiej płacy minimalnej oraz poluzowania reguł budżetowych i fiskalnych wynikających z paktu stabilności i wzrostu¹¹ nawiązują do wizji europejskiego modelu społecznego prezydenta Mitteranda z lat osiemdziesiątych XX w. Według tego ostatniego *l'Europe sera socialiste ou ne se fera pas*¹², co można z dzisiejszej perspektywy odczytywać jako ostrzeżenie przed eurosceptycznym potencjałem napięć politycznych zrodzonych z dominacji neoliberalnego modelu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej.

Jak już wspomniano wyżej, na uwagę zasługuje także geograficzny rozkład głosów oddanych we Francji przeciwko ratyfikacji traktatu z Maastricht w 1992 r. oraz za kandydaturą Marine Le Pen w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2022 r. Departamenty i regiony, w których drugą turę wygrała kandydatka nacjonalistycznej prawicy, w znacznej mierze pokrywają się z tymi, w których trzydzieści lat wcześniej oddano najwięcej głosów przeciw ratyfikacji traktatu ustanawiającego Unię Europejską i unię gospodarczo-walutową. Le Pen pokonała prezydenta Macrona w trzech regionach metropolitarnej Francji, tj. w regionie Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże (50,5%), Hauts-de-France (52%) oraz na Korsyce (58%). Łącznie wygrała wybory w dwudziestu trzech departamentach, z których aż dwadzieścia dwa odrzuciło traktat z Maastricht w 1992 r. – z czego dwanaście większością powyżej 55% oddanych głosów¹³.

¹¹ *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Elysée, 26.09.2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> [31.05.2022]; *Discours du Président de la République à la conférence de presse du 9 décembre 2021*, France22, 9.12.2021, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-de-presse-du-9-decembre-2021/>.

¹² „Europa będzie socjalistyczna albo nie będzie jej wcale”, cyt. za: K. Dyson, K. Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999, s. 74.

¹³ <https://www.resultats-elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2022/index.html>; [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult_referendum_1992\(path\)/referendum_1992/000/000.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult_referendum_1992(path)/referendum_1992/000/000.html); <http://www.politiquemaniam.com/referendums-1992-region.html>.

Instrumentalizacja Unii Europejskiej w kampanii wyborczej w 2022 roku

Kampania urzędującego prezydenta Emmanuela Macrona

Kampania przed wyborami prezydenckimi (10 i 24 kwietnia 2022 r.) i parlamentarnymi (12 i 19 czerwca 2022 r.) przypadła na czas sprawowania przez Francję prezydencji w Radzie UE (1 stycznia – 30 czerwca 2022 r.). Prezydent Macron odrzucił możliwość zamiany terminu prezydencji z innym państwem członkowskim, traktując ją tym samym jako zwieńczenie pierwszej kadencji swojej prezydentury¹⁴. W polityce europejskiej prezydentura ta rozpoczęła się przemówieniem programowym na Sorbonie we wrześniu 2017 r., zaś jej politycznym i symbolicznym ukoronowaniem miał być nieformalny szczyt szefów państw i rządów UE w Wersalu zaplanowany na marzec 2022 r. i w założeniu poświęcony wypracowaniu nowego modelu europejskiego wzrostu gospodarczego. Plany te zostały częściowo pokrzyżowane przez rosyjską inwazję na Ukrainę, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

Z jednej strony mieliśmy więc wyraźnie do czynienia z próbą skonsumowania w kampanii wyborczej kluczowej roli Francji w polityce europejskiej i transatlantyckiej. Z drugiej strony ów kontekst wyborczy wpłynął na upolitycznienie prezydencji. W przeciwieństwie do suwerenistycznych nastrojów eurosceptycznej opozycji, postulującej zmniejszenie zależności Francji od USA i Niemiec oraz wycofanie się ze zintegrowanego dowództwa NATO, prezydent Macron przedstawiał się jako (jedyne) gwarant zakorzenienia Francji w strukturach euroatlantyckich. W jego wizji, zamiast budować antyniemieckie koalicje, Francja winna raczej skutecznie przekonywać wschodniego sąsiada do swoich racji, jak to miało miejsce w przypadku postpandemicznego planu odbudowy (*Next Generation EU*), przewidującego po raz pierwszy w historii wspólne zadłużenie Unii oraz zgodę Niemiec na uelastycznienie zasad udzielania pomocy publicznej¹⁵. Pałac

¹⁴ Ł. Maślanka, *Wybory i prezydencja – perspektywy europejskiej polityki Francji*, „Biuletyn PISM”, 5.08.2021, 147(2345).

¹⁵ Ł. Maślanka, *Poszukiwanie alternatywy – francuska polityka zagraniczna przed wyborami*, „Biuletyn PISM”, 6.05.2021, 92(2290).

Elizejski zakładał również, że ryzyko zwycięstwa eurosceptycznej kandydatki skłoni inne państwa członkowskie UE do większej elastyczności negocjacyjnej i bardziej aktywnego wspierania celów francuskiej prezydencji. Oczekiwano zrozumienia ze strony partnerów, że zawarcie niektórych kompromisów może być dla Francji w tym okresie zbyt trudne, a niektóre decyzje, rodzące potencjał negatywnego przedstawienia we francuskich mediach, będą musiały zostać odsunięte na później¹⁶. Większość ważnych spotkań urzędnicy prezydencji zaplanowali do połowy marca i w drugiej połowie czerwca, pozostawiając tym samym francuskim politykom przestrzeń do prowadzenia kampanii wyborczej w kwietniu (kampania prezydencka) i w maju (kampania parlamentarna, czyli tzw. trzecia tura, rozumiana jako starcie o komfortową „większość prezydencką” – *majorité présidentielle* – w Zgromadzeniu Narodowym).

Echa kampanii wyborczej były dobrze widoczne w programie francuskiej prezydencji, co wykazano w poniższej analizie przeprowadzonej na podstawie dwóch kluczowych wystąpień prezydenta Macrona: przemówienia z 9 grudnia 2021 r.¹⁷, przedstawiającego priorytety prezydencji, oraz przemówienia z 19 stycznia 2022 r.¹⁸, inaugurującego prezydenturę w Parlamencie Europejskim. Na uwagę zasługują trzy wątki: 1) suwerenność europejska, 2) nowy europejski model wzrostu oraz 3) obrona demokracji liberalnej.

Suwerenność europejska („Europa jako suwerenne mocarstwo”) była tutaj ujmowana trojako: jako zdolność Unii do zarządzania granicami zewnętrznymi, jako europejska polityka obrony oraz jako zdolność do zapewnienia stabilności w sąsiedz-

¹⁶ O. Rozenberg, *A Political Presidency: the 2022 French Presidency of the Council of the European Union*, „European Policy Analysis”, Swedish Institute for European Policy Studies, 2022, <https://www.sieps.se/en/publications/2022/a-political-presidency--the-2022-french-presidency--of-the-council-of-the-european-union/>, s. 9-11.

¹⁷ Discours du Président de la République à la conférence de presse du 9 décembre 2021, 9.12.2021, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-de-presse-du-9-decembre-2021/>.

¹⁸ Discours du Président Emmanuel Macron devant le Parlement européen, 19.01.2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/01/19/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-le-parlement-europeen>.

twie, rozumianym jako Afryka i – w daleko mniejszym stopniu – Bałkany Zachodnie (co znaczące, o wschodnim sąsiedztwie, w tym o Ukrainie, nie było w analizowanych wystąpieniach mowy). Na uwagę zasługuje fakt, że reforma unijnej polityki migracyjnej i reforma Schengen zostały wymienione na pierwszym miejscu, choć osiągnięcie realnych postępów w tych obszarach w czasie prezydentury francuskiej było, delikatnie mówiąc, bardzo mało prawdopodobne. Nadanie priorytetu ochronie unijnych granic można jednak z łatwością wyjaśnić polityczną instrumentalizacją tej tematyki przez francuską skrajną prawicę, która w minionych latach starała się uczynić problem migracji centralną ośią sporu politycznego we Francji. Z kolei postęp w zakresie tworzenia europejskiej polityki obrony to jedno ze sztandarowych osiągnięć pierwszej kadencji Emmanuela Macrona, który wskazywał na takie sukcesy jak: utworzenie Europejskiego Funduszu Obrony, Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej czy wspólnych francusko-niemieckich programów zbrojeniowych, otwartych na współpracę z innymi państwami Unii. Prezydent zapowiadał również nowe unijne partnerstwo (*New Deal*) z kontynentem afrykańskim, oparte na kompleksowej agendzie dotyczącej zdrowia (pandemia), edukacji, klimatu i walki z terroryzmem, co niewątpliwie doskonale odzwierciedla narodowe priorytety Francji w polityce zagranicznej. Bałkanom Emmanuel Macron proponował nową agendę gospodarczą oraz realistyczne i „uczciwe” perspektywy selektywnej akcesji, faktycznie odpowiadając na tradycyjne obawy francuskiej opinii publicznej przed dalszym rozszerzeniem Unii o kraje biedne, słabo zarządzane i odmienne kulturowo. Sposób formułowania priorytetu suwerenności europejskiej wpisuje się w tradycyjną francuską narrację o używaniu Unii Europejskiej jako *multiplicateur de puissance* (*power multiplier*), gdzie UE jawi się jako narzędzie wzmacniania francuskiej mocarstwowości na arenie globalnej¹⁹.

¹⁹ Por. A. Treacher, *Europe as a power multiplier for French security policy: Strategic consistency, tactical adaptation*, „European Security”, 2001, 10(1), s. 22-44.



Według Emmanuela Macrona Europa nie może zadowalać się integracyjnym *status quo*, ale musi poradzić sobie z nowymi wyzwaniami związanymi z transformacją przemysłu, inwestycjami w przyjazne środowisko technologiczne przyszłości czy utworzeniem wspólnego rynku cyfrowego, gdzie panuje uczciwa konkurencja i chronione są prawa obywateli. Nowy model wzrostu zakłada reindustrializację kontynentu europejskiego oraz „suwerenność technologiczną”, w tym cyfrową, w obliczu konkurencji ze strony Chin i USA. Ogrom niezbędnych inwestycji wymaga dokończenia budowy unijnego rynku kapitałowego oraz uelastycznienia europejskich reguł budżetowych, dotyczących konkurencji i finansowania inwestycji, w tym wspierania tzw. europejskich czempionów, zwłaszcza w sektorze cyfrowym. Pogodzenie rozwoju gospodarczego, globalnej konkurencyjności przemysłowej i ambicji klimatycznych jest przy tym możliwe pod warunkiem wprowadzenia takich rozwiązań jak tzw. klauzule lustrzane w umowach handlowych zawieranych przez UE, co ma prowadzić do ekspansji unijnych standardów socjalnych i środowiskowych na zewnątrz, czy poprzez wprowadzenie podatku węglowego na zewnętrznych granicach Unii. Kluczowym elementem tej wizji jest ochrona europejskich miejsc pracy oraz wprowadzenie europejskiej płacy minimalnej. W praktyce powyższy program zakłada transfer francuskiego modelu rozwoju na poziom UE i realizację wizji „francuskiej Europy” w wymiarze gospodarczym²⁰. Jest też odpowiedzią na obawy znacznej części francuskiej opinii publicznej – intensywnie eksploatowane przez skrajną prawicę i lewicę – a dotyczące deindustrializacji, zależności od produkcji chińskiej i amerykańskiej, również w sektorach strategicznych, wpływu globalizacji na obniżenie standardów socjalnych, w tym tzw. dumpingu socjalnego, na skutek taniej konkurencji zarówno z wewnątrz, jak i spoza Unii. Na uwagę zasługuje częste używanie przez prezydenta pojęcia suwerenności (europejskiej), zarówno w kontekście bezpieczeństwa, jak

²⁰ Por. O. Rozenberg, *France in quest of a European narrative*, Fondation Robert Schuman, 2015, no. 345, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0345-france-in-quest-of-a-european-narrative>.

i gospodarki, co ma przeciwdziałać zawłaszczeniu go przez siły nacjonalistyczne i eurosceptyczne.

Postulat obrony demokracji liberalnej i rządów prawa w ramach Unii dość mocno wybrzmiał w przemówieniu prezydenta Macrona w Parlamencie Europejskim, co nie dziwi w kontekście wagi, jaką do tej kwestii przykładają eurodeputowani, regularnie zarzucający Komisji Europejskiej i Radzie opieszałość i brak woli politycznej w dyscyplinowaniu rządów Polski i Węgier²¹. Francuska prezydencja miała być prezydencją promocji (europejskich) wartości (*la présidence française sera une présidence de promotion des valeurs*). Na uwagę zasługuje zarówno postulat ochrony procesu wyborczego przed ingerencją z zewnątrz, jak i walki na rzecz przywrócenia rządów prawa w państwach członkowskich Unii. W kontekście tego pierwszego warto przypomnieć doświadczenia kampanii wyborczej z 2017 r., kiedy sztab Emmanuela Macrona publicznie oskarżył rosyjskie władze o zlecenie hakowania partyjnej infrastruktury elektronicznej i rozpowszechnianie fake newsów dyskredytujących kandydata²². Z kolei państwo prawa to nie „wymysł Brukseli – jak słyhać z niektórych europejskich stolic – ale nasza wspólna historia wyzwolenia od totalitaryzmu”, sprzeciw wobec władzy arbitralnej²³. W obu przypadkach ewidentny był kontekst krajowej kampanii wyborczej, tj. polityczne wsparcie, jakie kandydatka nacjonalistycznej prawicy Marine Le Pen otrzymała tak ze strony Rosji²⁴, jak i Polski oraz Węgier²⁵.

²¹ European Parliament, *MEPs demand more EU action to protect common values in Hungary and Poland*, 5.05.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28226/meps-demand-more-eu-action-to-protect-common-values-in-hungary-and-poland>.

²² P. Belkin, *France's 2017 Presidential Election: In Brief*, Congressional Research Service, 13.04.2017, s. 8, <https://sgp.fas.org/crs/row/R44815.pdf>.

²³ Discours du Président Emmanuel Macron devant le Parlement européen...

²⁴ Zob. R. Geoffroy, M. Vaudano, *What are Marine Le Pen's ties to Vladimir Putin's Russia?*, „Le Monde”, 21.04.2022, https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2022/04/21/what-are-marine-le-pen-s-ties-to-vladimir-putin-s-russia_5981192_8.html.

²⁵ Zob. *Far-right, nationalist leaders to meet in Madrid Friday*, France24, 26.01.2022, <https://www.france24.com/en/live-news/20220126-far-right-nationalist-leaders-to-meet-in-madrid-friday>.

Kampania Marine Le Pen i Erica Zemmoura

W przedwyborczych komentarzach francuskie media wskazywały, że radykalna prawica jeszcze nigdy nie była tak silna, jeśli jej siłę mierzyć intencją głosu (jedna trzecia zamierzających głosować w pierwszej turze wyborów prezydenckich), ale jest jednocześnie mocno podzielona²⁶. Z drugiej strony skoncentrowanie kampanii Erica Zemmoura niemal wyłącznie na problemie migracji i zagospodarowanie przez niego najbardziej radykalnych wyborców, umożliwiło Marine Le Pen przyjęcie bardziej umiarkowanego stanowiska oraz skupienie się na kwestiach bytowych w sytuacji, gdy w drugiej turze elektorat Zemmoura i tak musiał masowo zagłosować na kandydatkę *Rassemblement National*. Analiza sondaży wyborczych pokazuje, że dla elektoratu Zemmoura najważniejszą kwestią w kampanii była imigracja (73% wskazań względem 54% wśród badanych deklarujących oddanie głosu na Le Pen), zaś dla elektoratu Le Pen – słabnąca siła nabywczą (69% wskazań względem 47% wśród badanych deklarujących głosowanie na Zemmoura)²⁷. Sondaże z marca 2022 r. wskazywały, że wyborcy Zemmoura rekrutowali się niemal wyłącznie spośród wyborców Marine Le Pen i Francois Fillona, kandydata centroprawicowych Republikanów z 2017 r. Jednocześnie sondaż z połowy kwietnia 2022 r. wskazywał, że aż 78% głosujących na Zemmoura w pierwszej turze, zamierzało oddać swój głos na Le Pen w turze drugiej²⁸.

Marine Le Pen porzuciła postulat „frexitu” i opuszczenia przez Francję strefy euro już po pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2017 r., decydując się na specyficznie pro-europejską adaptację jako element szerszej strategii dediabolizacji. Przyznała, że Francuzi są przywiązani do Unii, zaś jej partia jedynie

²⁶ D. Basso, *Présidentielle 2022: les deux extrêmes-droites françaises*, „Euractiv France”, 16.02.2022, <https://www.euractiv.fr/section/election-presidentielle-2022/news/presidentielle-2022-les-deux-extremes-droites-francaises/>.

²⁷ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, vague 8, 28.03.2022 (terrain: 21-24.03), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

²⁸ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, vague 10, 20.04.2022 (terrain: 15-18.03), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

chce „Europy, która działa”²⁹. Swoją wizję Europy zdecydowała się przedstawić w przeddzień wystąpienia prezydenta Macrona w Parlamencie Europejskim, to jest 18 stycznia 2022 r., postulując „oddanie idei europejskiej z powrotem na służbę Francji” (*remettre l'idée européenne au service de la France*)³⁰. Według Le Pen przeznaczeniem Francji jest być „wielkim, niezależnym narodem w systemie multipolarnym” oraz tworzyć Europejski Sojusz Narodów (*Alliance Européenne des Nations*), który ma zastąpić dzisiejszą Unię, ideologiczne i federalistyczne superpaństwo³¹. Francja powinna renegotjować *acquis* Schengen, przywrócić kontrolę na swych granicach, ale z ułatwieniami dla obywateli państw Unii. Należy utrzymać wyższość prawa francuskiego nad unijnym, zaprzestać wdrażania prawa europejskiego sprzecznego z francuską konstytucją oraz pokazać „bezprawnej strukturze ponadnarodowej”, czyli Komisji i Trybunałowi Sprawiedliwości, gdzie jej miejsce³². Wyraźnie widać tu transnarodowy wymiar sporu między instytucjami europejskimi a rządami Polski i Węgier oraz próbę jego wykorzystania w kampanii wyborczej przez siły eurosceptyczne w innych państwach członkowskich. Le Pen jasno wskazywała przy tym, że jej wizja Europy jest możliwa do zrealizowania dzięki współpracy z „wieloma rządami państw członkowskich”³³, mając na myśli głównie rządy Mateusza Morawieckiego w Polsce i Viktora Orbana na Węgrzech. Niewątpliwie, rozmowy o utworzeniu wspólnej frakcji w Parlamencie Europejskim, oraz wizyta Marine Le

²⁹ C. Vigogne Le Coat, *Europe : le plan de Marine Le Pen pour se racheter une crédibilité (et contrer Macron)*, „L'Express”, 17.01.2022, https://www.lexpress.fr/actualite/politique/europe-le-plan-de-marine-le-pen-pour-se-racheter-une-credibilite-et-contrer-macron_2166240.html.

³⁰ *À la veille du discours d'Emmanuel Macron à Strasbourg, Marine Le Pen esquisse les grandes lignes de son programme européen*, Public Senat, 18.01.2022, <https://www.publicsenat.fr/article/politique/a-la-veille-du-discours-d-emmanuel-macron-a-strasbourg-marine-le-pen-esquisse-les>.

³¹ *Mon programme présidentiel, Projet pour la France de Marine Le Pen*, MlaFrance, 18-19, <https://mlafrance.fr/programme>.

³² *Le programme de Marine Le Pen à la présidentielle 2022*, „Le Monde”, 14.02.2022, https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/02/14/le-programme-de-marine-le-pen-a-la-presidentielle-2022_6113605_823448.html.

³³ *Mon programme présidentiel...*

Pen w Warszawie pod koniec stycznia 2022 r. na zjeździe partii skrajnie prawicowych (które same definiują się jako „konserwatywne”) służyły legitymizacji kandydatki w samej Francji, jako wiarygodnego lidera, posiadającego kontakty międzynarodowe na wysokim szczeblu, a nie izolowanego radykała. Według przedwyborczych sondaży w kategorii „prezydenckości”, w tym zdolności do efektywnego reprezentowania Francji na arenie międzynarodowej, Le Pen zdeklasowała innych, w tym bardziej umiarkowanych kandydatów i uplasowała się za urzędującym prezydentem, choć ze znaczną do niego stratą (39% i 65% badanych zgodziło się, że odpowiednio Le Pen i Macron są „materiałem na prezydenta”³⁴).

Mało „prezydencki” okazał się za to w oczach Francuzów Eric Zemmour (zaledwie 21% wskazań), choć w jego kampanii widoczna była próba kreacji na nowego „zbawcę narodu”, na wzór generała de Gaulle’a. Według Zemmoura po śmierci generała w 1970 r. runęły wszystkie fundamenty „starej Francji”. Zdaniem liberalnych komentatorów, Zemmour uosabia Francję zwróconą ku przeszłości, pogrążoną w obsesji schyłku i zapaści, Francję, która się boi i pragnie odgrodzić się od świata drutem kolczastym. Charakterystyczna dla Zemmoura była też „nowa” polityka historyczna i jego apel, by Francuzi przestali bić się w piersi za kolaborację rządu Vichy oraz kolonializm i wojnę w Algierii. Pytany w 2018 r. o współczesnych przywódców, którzy najlepiej bronią interesów swego kraju, Zemmour wymienił, podobnie zresztą jak Le Pen, Władimira Putina i Donalda Trumpa: „marzyłby mi się francuski Putin, ale go nie ma”³⁵. Na uwagę zasługuje popularność Zemmoura w kręgach polskiej prawicy a także fakt, że przedstawiając w 2018 r. w Parlamencie Europejskim własną wizję Europy, premier Morawiecki, podobnie jak Zemmour, odwoływał się do złotej jakoby ery rządów generała, po-

³⁴ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, vague 8, 28.03.2022 (terrain: 21-24.03), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

³⁵ S. Łucyk, *Francuzi wstają z kolan*, „Pismo. Magazyn Opinii”, 2022, 3(51), s. 69-75.

stulując „unię narodów 2.0 albo wizję de Gaulle’a dostosowaną do wyzwań współczesności”³⁶.

Swój program europejski Eric Zemmour przedstawił 19 stycznia 2022 r., a więc w dniu przemówienia prezydenta Macrona w Parlamencie Europejskim. Uczynił to w Calais, mieście znanym z nielegalnych obozów migrantów pragnących przedrzeć się przez kanał La Manche do Wielkiej Brytanii, które dla francuskiej radykalnej prawicy symbolizuje porażkę unijnej polityki migracyjnej i Unii Europejskiej w ogóle. Postulaty Zemmoura były w dużej mierze zbieżne z programem Le Pen, choć często formułowane bardziej radykalnie. Przykładowo, wzywał do renegocjacji Schengen i traktatów UE, a jeśli (z dużym prawdopodobieństwem) okazałoby się to niemożliwe, dopuszczał jednostronne niestosowanie prawa UE. Podobnie, „jeśli będzie to konieczne”, dopuszczał opuszczenie przez Francję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uzasadniając, że „państwo prawa” to tylko parawan dla faktycznych rządów sędziów. Opo- wiedział się przeciw dalszemu rozszerzeniu UE (i za formalnym zakończeniem negocjacji akcesyjnych z Turcją), ale też przeciw opuszczeniu przez Francję strefy euro: „euro to był zły pomysł, ale jeszcze gorszym jest wyjście ze strefy”³⁷. Francja musi bro- nić się przed nieuczciwą konkurencją wewnątrz Unii oraz we- tować wszystkie nowe umowy o wolnym handlu w celu obrony interesów francuskich rolników. Wreszcie, należy skończyć z samowolnym i pozatraktatowym rozszerzaniem przez Komi- sję Europejską jej własnych kompetencji. Naczelnym hasłem programu europejskiego Zemmoura miała być „obrona naszych interesów w ramach Europy Narodów”³⁸.

³⁶ European Parliament, *Debate with the Prime Minister of Poland, Mateusz Morawiecki, on the Future of Europe*, Strasbourg, 4.07.2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-07-04-ITM-004_EN.html.

³⁷ D. Basso, *Face aux «chimères» d'Emmanuel Macron, Éric Zemmour souhaite bâtir une «Europe des Nations»*, „Euractiv France”, 20.01.2022, <https://www.euractiv.fr/section/election-presidentielle-2022/news/face-aux-chimeres-demmanuel-macron-eric-zemmo-ur-souhaite-batir-une-europe-des-nations/>.

³⁸ Eric Zemmour 2022, *Europe: Le programme d'Eric Zemmour*, <https://programme.zemmo-ur2022.fr/europe>.

Znaczenie rosyjskiej inwazji na Ukrainę

Jednak to nie prezydencja w Radzie zdominowała kampanię prezydencką w wymiarze międzynarodowym. 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska dokonała inwazji na Ukrainę, zarówno z terytorium rosyjskiego, jak i białoruskiego, przekształcając tym samym tłący się od 2014 r. hybrydowy konflikt w Donbasie w pełnoskalową wojnę, nazywaną na potrzeby rosyjskiej propagandy wewnętrznej „operacją specjalną”. Bezprecedensowa po drugiej wojnie światowej agresja militarna na kontynencie europejskim nie mogła pozostać bez wpływu na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Francji, mocarstwa regionalnego o aspiracjach globalnych. Oznacza konieczność przewartościowania francuskiej polityki wobec Rosji z jednej i Stanów Zjednoczonych z drugiej strony, oraz pogrzebanie dyskusji o europejskiej autonomii strategicznej, przynajmniej w dotychczasowym jej kształcie. Rosyjski rewizjonizm zawęży pole dla samodzielnej polityki i stawia pod znakiem zapytania dotychczasową wizję multilateralizmu, mającą w założeniu zwiększać pole manewru Francji w polityce międzynarodowej³⁹. Inwazja rosyjska bezpośrednio wpłynęła na kampanię wyborczą, sposób jej prowadzenia oraz stanowiska poszczególnych kandydatów, nie tylko w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa. Jednocześnie kampania wyborcza warunkowała stanowiska i działania francuskiego rządu, tak jeśli idzie o sankcje gospodarcze wobec Federacji Rosyjskiej, jak i dostawy broni dla Ukrainy.

Rosyjska inwazja na Ukrainę przyniosła bezprecedensowy kryzys międzynarodowy o globalnych konsekwencjach. Postawiła ubiegającego się o reelekcję prezydenta Macrona w samym centrum wydarzeń z co najmniej kilku powodów, zwłaszcza ze względu na pozycję Francji jako mocarstwa atomowego, stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, członka grupy G7, uczestnika formatu normandzkiego, czy kluczowego państwa członkowskiego UE, sprawującego jednocześnie prezydencję

³⁹ Ł. Maślanka, *Atlantysta mimo woli – polityka zagraniczna Emmanuela Macrona po ewentualnej reelekcji*, „Biuletyn PISM”, 21.04.2022, 68(2487).

w Radzie. Pozycja Francji i oczekiwania wobec niej wzrosły również ze względu na niezdolność nowego niemieckiego kanclerza i wspierającej go koalicji rządzącej socjaldemokratów, zielonych i liberałów do sprawowania przywództwa w tym kryzysie⁴⁰. W kontekście unijnym nasuwa się porównanie z poprzednią prezydenturą Francji w Radzie, sprawowaną za rządów prezydenta Nicholasa Sarkozy'ego w drugiej połowie 2008 r., kiedy doszło do inwazji rosyjskiej w Gruzji⁴¹. Dzisiejszy aktywizm, w tym liczne próby dialogu z prezydentem Putinem, podejmowane przez Emmanuela Macrona, przypominają osobiste zaangażowanie prezydenta Sarkozy'ego w negocjacje z Rosją i rozwiązanie ówczesnego kryzysu.

Intensywne zaangażowanie dyplomatyczne w czasie precedensowego konfliktu i wielowymiarowego zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego miało uzasadniać rezygnację urzędującego prezydenta z prowadzenia klasycznej kampanii przed pierwszą turą wyborów oraz podkreślało dystans wobec innych kandydatów. W marcu sondaże zanotowały występowanie klasycznego efektu tzw. „zjednoczenia wokół flagi” (*rally round the flag*)⁴². Odnosi się on do sytuacji, gdzie duże międzynarodowe kryzysy wzmacniają narodową spójność wśród elit i wyborców, co przekłada się na wzrost poparcia dla osób sprawujących kluczowe urzędy w państwie. W rezultacie, o ile na początku lutego na Emmanuela Macrona chciało głosować w pierwszej turze 24% badanych, o tyle na początku marca 2022 r. było to już 30,5%⁴³. Dla elektoratu Macrona wojna na Ukrainie okazała się kwestią niemal równie istotną jak siła nabywcza (odpowiednio 39% i 50% wskazań⁴⁴), stąd nie dziwią

⁴⁰ Zob. Ch. Hasselbach, *War in Ukraine: is Germany losing its EU leadership role?*, DW, 20.05.2022, <https://www.dw.com/en/war-in-ukraine-is-germany-losing-its-eu-leadership-role/a-61879431>.

⁴¹ Por. O. Rozenberg, *A Political Presidency...*

⁴² J.E. Mueller, *Presidential popularity from Truman to Johnson*, „American Political Science Review”, 1970, 64(1), s. 18-34.

⁴³ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, 28.03.2022, vague 8 (terrain: 21-24.03), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

⁴⁴ CEVIPOF, Sciences Po: *Enquete Electorale Francaise 2022*, 5.04.2022, vague 9 (terrain: 2-4.04), <https://www.sciencespo.fr/cevipof/en.html>.

wysiłki na rzecz budowy wizerunku prezydenta jako kluczowego i wpływowego gracza w tym kryzysie. W sytuacji poważnego kryzysu międzynarodowego inni kandydaci nie stanowią więc co do zasady realnej konkurencji dla urzędującego prezydenta, dysponującego niezbędną pozycją i doświadczeniem międzynarodowym, oraz umiejętnie grającego kartą proputinowskiego stanowiska swych przeciwników. Na uwagę zasługuje również adaptacyjne podejście francuskich decydentów do kluczowego z perspektywy prezydencji i prezydenta szczytu w Wersalu. W obliczu inwazji dyskusja o nowym modelu europejskiego wzrostu musiała zejść na dalszy plan, ale konkluzje nieformalnego szczytu odzwierciedlają priorytety Francji dotyczące wzrostu wydatków i stworzenia lepszych warunków do wspólnych inwestycji w zdolności obronne oraz budowy bardziej odpornej (*resilient*) gospodarki europejskiej, w tym redukcji zależności od importu surowców, półprzewodników, żywności, leków i usług cyfrowych⁴⁵.

Rosyjska inwazja skomplikowała sytuację kandydatów o orientacji nominalnie suwerenistycznej, a w praktyce antyamerykańskiej, antynatowskiej i prorosyjskiej. Wymusiła na radykalnej prawicy i lewicy częściową zmianę retoryki i potępienie agresji. W pierwszych dniach inwazji Le Pen, Zemmour i Mélenchon jednogłośnie sprzeciwiali się dostawom broni na Ukrainę oraz postulowali wyjście Francji ze struktur zintegrowanego dowództwa NATO⁴⁶. Z czasem stanowisko Jean-Luca Mélenchona ewoluowało, tak pod wpływem rozwoju sytuacji na Ukrainie, jak i przede wszystkim w związku z koniecznością zawarcia koalicji z pro-natowską lewicą (socjaliści, zieloni) przed wyborami parlamentarnymi w czerwcu 2022 r. Choć nie postuluje już „natychmiastowego wyjścia”, zapowiedział wniosek o głosowanie w tej sprawie w nowym Zgromadzeniu

⁴⁵ Council of the EU, *Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration 10 and 11 March 2022*, 11.03.2022 (OR. en), <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.

⁴⁶ M. Ciulla, A. Drouet, *How Russia's war on Ukraine is shaping the French presidential race*, „ECFR Commentary”, European Council on Foreign Relations, 1.03.2022.

Narodowym⁴⁷. Z kolei Marine Le Pen od wybuchu wojny wyrażała obawy o wpływ kolejnych rund unijnych sankcji na kondycję francuskiego biznesu, możliwości eksportu, oraz wzrost kosztów życia we Francji, zwłaszcza w kontekście potencjalnego embarga na rosyjskie surowce energetyczne. Według kandydatki embargo oznaczałoby popełnienie harakiri i „uśmiercenie naszej gospodarki przed rosyjską”⁴⁸. Idąc za głosem opinii publicznej Le Pen dopuściła jednak przyjmowanie uchodźców z Ukrainy (według sondażu z końca lutego 2022 r. na goszczenie uchodźców zgadzało się 79% Francuzów⁴⁹). Pryncypialny sprzeciw wyraził natomiast Zemmour, co skutkowało spadkiem poparcia dla tego kandydata.

Społeczne obawy związane ze wzrostem kosztów życia, i ich używanie w kampanii wyborczej przez kandydatów antynatowskich i prorosyjskich, przynajmniej częściowo tłumaczyło ostrożność i niespójność francuskiej polityki w zakresie sankcji gospodarczych na Federację Rosyjską. Jednym z powodów kontynuowania dialogu z Kremlu postawa kandydatów opozycji, w zdecydowanej większości znacznie bardziej prorosyjskich niż prezydent Macron, choć jednocześnie nie ulega wątpliwości, że rozmowy z prezydentem Putinem toczyły się za zgodą i/lub na prośbę strony ukraińskiej. W ramach NATO Francja zwiększyła zaangażowanie w obronę wschodniej flanki i deklarowała dostawę broni na Ukrainę, choć – w przeciwieństwie do wielu innych rządów państw NATO – nie podawano szczegółów na temat przekazywanego uzbrojenia. Jako kandydat, Emmanuel Macron koncentrował się w swych wypowiedziach raczej na rozwijaniu francuskich i europejskich zdolności obronnych. Natomiast stanowisko rządu w sprawie sankcji gospodarczych

⁴⁷ D. Basso, No ‘immediate exit’ from NATO for Mélenchon, but a vote in Parliament, „Euractiv France”, 19.05.2022, <https://www.euractiv.com/section/elections/news/no-immediate-exit-from-nato-for-melenchon-but-a-vote-in-parliament/>.

⁴⁸ *Le programme de Marine Le Pen à la présidentielle 2022*, „Le Monde”, 14.02.2022, https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/02/14/le-programme-de-marine-le-pen-a-la-presidentielle-2022_6113605_823448.html.

⁴⁹ Ł. Maślanka, *Wojna i wybory – kandydaci na prezydenta Francji wobec rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM”, 24.03.2022, 47(2466).

wyduje się dwuznaczne. Z jednej strony, nie zgłaszano sprzeciwu w sprawie unijnego embarga na rosyjską ropę. Z drugiej, oficjalnie popierano pozostanie francuskich koncernów w Rosji i wykorzystywanie przez nie szans, jakie otwierały się na skutek wycofywania się konkurencji⁵⁰.

Wnioski

Choć rywalizacja między populistycznym obozem „suwerenistycznym” i techno-populistycznym obozem „globalistycznym” przykuwa uwagę w kampanii prezydenckiej, to nie zastąpiła ona bynajmniej tradycyjnego podziału na osi prawica-lewica. Faktycznie gra polityczna toczy się we Francji o elektorat lewicowy, częściowo przejęty przez radykalną prawicę i lewicę, ale niezbędny do utrzymania władzy w politycznym centrum. Kluczowe tematy kampanii wyborczej, odzwierciedlone zresztą w programie francuskiej prezydencji w Radzie, w założeniu odpowiadać miały na obawy wyborcy lewicowego. Podobnie, dyskusja na temat reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę ujawniła kluczowe znaczenie elektoratu „ludowego” o stosunkowo niskich dochodach. Aktualna dynamika polityczna skłania obóz rządzący do promowania pogłębionej integracji społeczno-gospodarczej (stanowisko inspirowane polityką François Mitteranda i Jacques’a Delorsa), ale uzupełnionej o elementy stanowiska neogaullistowskiego, gdzie ów imperatyw suwerenistyczny transferowany jest na poziom europejski⁵¹.

⁵⁰ Por. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, *Relations économiques France-Russie*, 11.03.2022, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/RU/les-relations-commerciales-bilaterales-franco-russes-juin-2018>.

⁵¹ T. Chopin, S.B.H. Faure, *Presidential Election 2022: A Euroclash Between a "Liberal" and a "Neo-Nationalist" France Is Coming*, 2021, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/2/article/presidential-election-2022-a-euroclash-between-a-liberal-and-a-neo-nationalist-france-is-coming.html>.



Tomasz Kamiński*, Michał Gzik*

Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE–Chiny

Thirty Years of an Uncomfortable Partnership – the Evolution of EU–China Relations

Abstract: The last 30 years of the European Union's relations with China have been complex. In the 1990s, Brussels was building a partnership with China by publishing a number of political strategies. The year 2001, i.e. China's accession to the WTO, brought about a dynamic development of not only political but also economic contacts, which became the most important area of bilateral relations. A similar trend was introduced by the Belt and Road Initiative announced by Xi Jinping in 2013, strengthening EU-Chinese ties at the supranational, national and subnational levels. Also the United States, as a world superpower, is an important point of reference for EU relations with China, which was emphasized by the presidency of Donald Trump. The authorities in Brussels then sharpened their rhetoric towards the Asian partner. Currently, the difficult path of mutual relations is bumpy, although from an economic point of view it is more like a highway: it is wide, it is difficult to change it into another road without feeling loss, and it is very difficult to turn back from it.

Keywords: European Union, China, EU–China relations, the Belt and Road Initiative

Wstęp

Gdyby stosunki Unii Europejskiej z Chinami sądzić jedynie na bazie przekazów, jakie dominują w głównych europejskich mediach, to trzydzieści lat po traktacie z Maastricht ich obraz byłby dość przygnębiający i niezwykle... jednowymiarowy. Odmowa

* Dr hab. Tomasz Kamiński, profesor UŁ, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0003-2389-4038, e-mail: tkaminski@uni.lodz.pl.

** Mgr Michał Gzik, doktorant, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0002-7253-4090, e-mail: michal.gzik2@edu.uni.lodz.pl.

potępienia rosyjskiej inwazji na Ukrainę, łamanie praw człowieka w obozach internowania w Xinjiang¹, konsolidacja wpływów Pekinu w Hongkongu² czy trwający spór polityczny z Litwą³ to główne tematy debaty publicznej na temat Chin w Europie. Napięcie polityczne rośnie, podkreślane są fundamentalne różnice w systemach politycznych, normach i wartościach obu stron. Politycy europejscy są stale konfrontowani z zarzutami, że poświęcają wartości na rzecz interesów gospodarczych. Dynamika ta osiągnęła punkt kulminacyjny w 2021 r. wraz ze wzajemnym nałożeniem sankcji przez obie strony i decyzją Parlamentu Europejskiego o zamrożeniu ratyfikacji umowy inwestycyjnej (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) z Chinami, która po siedmiu latach negocjacji została ostatecznie podpisana w grudniu 2020 r. Można więc powiedzieć, że cały czas „Pekin i Bruksela są bardziej zaprzątnięte zarządzaniem kwestiami spornymi niż tym, co je do siebie zbliża”⁴.

W niniejszym tekście chcemy jednak spojrzeć na stosunki unijno-chińskie z perspektywy ostatnich trzydziestu lat, co pozwala na uchwycenie znacznie bardziej złożonego obrazu współpracy. Naszym celem jest zidentyfikowanie głównych cech charakterystycznych dla tych relacji w omawianym okresie, a także wykazanie, że tak naprawdę muszą być one analizowane aż na trzech poziomach zaangażowania: europejskim (na szczeblu instytucji UE), krajowym (między państwami członkowskimi a Chinami) i niższym niż krajowy (między miastami oraz

¹ S. Nebehay, *U.N. says to publish findings soon on abuses in Xinjiang*, Reuters, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/un-publish-xinjiang-findings-soon-2021-12-10/>.

² Ł. Zamecki, *The Revolution of Our Times: Reasons for the Hongkong Protests of 2019*, „Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal”, 2020, vol. 6, no. 3, s. 899-952.

³ V. Bohman, J. Szczudlik, M. Thornton, G. Stec, *Ask the Experts: Does China's dispute with Lithuania signify a shift in its broader relationship with Europe?*, „London School of Economics and Political Science”, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2022/01/21/ask-the-experts-does-chinas-dispute-with-lithuania-signify-a-shift-in-its-broader-relationship-with-europe/>.

⁴ J.-P. Cabestan, *Polityka zagraniczna Chin*, Warszawa 2013, s. 314.

regionami z Europy i Chin). Ta wielopoziomowość była dotychczas rzadko dostrzegana w literaturze przedmiotu⁵.

W pracy staramy się pokazać, jak na przestrzeni trzech dekad Chiny odgrywały jednocześnie rolę partnera i konkurenta, a w ostatnich latach także systemowego rywala Brukseli. Polityka europejska wobec azjatyckiego mocarstwa musiała nie tylko pogodzić te trzy odmienne perspektywy spojrzenia na Państwo Środka, ale także zmierzyć się z rosnącą złożonością relacji, ich wielopoziomowością i zależnością od działań innych graczy, w tym głównie Stanów Zjednoczonych.

Artykuł ma charakter przeglądowy i podzielony jest na cztery części, ułożone w sposób problemowo-chronologiczny. W każdym z podrozdziałów ukazano jakiś ważny moment lub okres w stosunkach wzajemnych, biorąc go za punkt wyjścia do refleksji nad charakterystycznym elementem relacji unijno-chińskich, który na tej podstawie można zobrazować. W pierwszej części uwaga koncentruje się więc na budowie partnerstwa politycznego z Chinami w latach dziewięćdziesiątych XX w. i zrębów założeń unijnej polityki wobec tego kraju. Druga część tekstu skupia uwagę na wejściu Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2001 r., pokazując na tym tle dynamikę rozwoju relacji handlowych, które stały się najważniejszym fundamentem stosunków wzajemnych. Punktem wyjścia do części trzeciej jest ogłoszenie przez Chiny w 2013 r. Inicjatywy Pasa i Szlaku (*Belt and Road Initiative*, BRI), która stała się impulsem do dalszej intensyfikacji kontaktów europejsko-chińskich w różnych formach i na różnych szczeblach. Ostatnia część artykułu pokazuje, jak ważnym punktem odniesienia dla Europy były i są Stany Zjednoczone oraz ich relacje z Chinami. Ilustracją tego będzie okres prezydentury Donalda Trumpa, niezwykle burzliwy tak dla relacji z Chinami, jak i z Europą.

⁵ Szerzej patrz: T. Kamiński (red.), *The Role of Regions in EU-China Relations*, Łódź 2021.

Strategiczne uwarunkowania partnerstwa unijno-chińskiego oraz polityka włączania Chin

Pierwsze lata ostatniej dekady XX w. w stosunkach unijno-chińskich w znacznej mierze zdeterminowane były przez reperkusje wydarzeń z czerwca 1989 r., mających miejsce na placu Niebiańskiego Spokoju w Pekinie. Wtedy to na rozkaz Komunistycznej Partii Chin wojsko otworzyło ogień do protestującej ludności cywilnej⁶. Skutkiem decyzji chińskich władz było potępienie przez Wspólnoty Europejskie, zawieszenie relacji politycznych i kulturalnych, sankcje ekonomiczne⁷ oraz embargo na sprzedaż broni do Chin, które nieprzerwanie trwa do dziś⁸. Jednakże w tym samym czasie wiele państw członkowskich Wspólnot, w tym chociażby Włochy, kontynuowały dwustronne relacje gospodarcze, już wtedy nie mogąc sobie pozwolić na całkowite zerwanie stosunków z ChRL⁹. Kryzys w relacjach trwał do 1992 r., co zbiegło się czasowo z podpisaniem traktatu z Maastricht, który wszedł w życie niespełna rok później – 1 listopada 1993 r. Politycy państw członkowskich niegdyś Wspólnot Europejskich, a teraz Unii Europejskiej zdali sobie sprawę, że na skutek transformacji gospodarczej, Chiny stały się zbyt potężne, żeby móc pozwolić sobie na izolowanie tego państwa¹⁰. Pragmatyzm w relacjach przewyciężył europejski idealizm. W Europie konsensualnie uznano, że traktując Chiny za równoważnego partnera, trzeba określić i ustrukturyzować priorytety oraz płaszczyzny dwustronnych relacji. W tym stopniowo włączać Państwo Środka, już jako wschodzące mocarstwo światowe, w rozwiązywanie problemów globalnych, takich jak bezpieczeństwo międzynarodowe, czy zmiany klimatyczne.

⁶ M. Stepan, F. Ostermann, *EU-China relations*, „Atlantisch Perspectief”, 2011, vol. 35, no. 2, s. 20.

⁷ T. Kamiński, *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź 2015, s. 30.

⁸ T. Christiansen, R. Maher, *The rise of China – challenges and opportunities for the European Union*, „Asia Europe Journal”, 2017, vol. 15, s. 126.

⁹ T. Kamiński, M. Gzik, *Italy*, [w:] T. Kamiński (red.), op. cit., s. 61.

¹⁰ J. Farnell, P.I. Crookes, *The Politics of EU-China Economic Relations. An Uneasy Partnership*, Palgrave Macmillan, 2006, s. 18.

Z myślą o tym Komisja Europejska zaczęła planować unijną politykę wobec Chin, ujmując ją w formę dokumentów strategicznych. Pierwszy uchwalony został w 1995 r. nosił nazwę *A long term policy for China-Europe relations*¹¹. Następny został przyjęty trzy lata później. Jego tytuł *Building a comprehensive partnership with China*¹² wskazywał na chęć zacieśniania kompleksowego partnerstwa z Chinami. Kolejna strategia – *EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy*¹³ – powstała już w XXI w., a dokładnie w 2001 r. Na celu miała modyfikację strategii Komisji przyjętej trzy lata wcześniej. Czwarty już z kolei dokument powstał w 2003 r. i w samym tytule *A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*¹⁴ odniósł się nie tylko do wspólnych interesów, ale po raz pierwszy do wyzwań w relacjach unijno-chińskich. Zmodyfikował on również założenia wcześniejszej strategii z 2001 r. Ostatni dokument Komisji, który powstał w pierwszej dekadzie XXI w., a dokładnie w 2006 r., nosi nazwę *EU–China: Closer partners, growing responsibilities*¹⁵.

¹¹ European Commission, *Communication from the Commission. A long term policy for China-Europe relations*, COM (95) 279 final, 5.07.1995, Brussels, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcb1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f>.

¹² European Commission, *Communication from the Commission. Building a comprehensive partnership with China*, COM (1998), 181 final, 25.03.1998, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51998DC0181>.

¹³ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy*, COM(2001) 265 final, 15.05.2001, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0265>.

¹⁴ European Commission, *Commission Policy Paper for transmission to the Council and the European Parliament – A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations (Updating the European Commission's Communications on EU-China relations of 1998 and 2001)*, COM(2003) 533 final, 10.09.2003, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0533>.

¹⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – EU – China: Closer partners, growing responsibilities*, COM(2006) 631 final, 24.10.2006, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52006DC0631>.

Tabela 1. Najważniejsze postanowienia pięciu strategii Komisji Europejskiej wobec Chin w latach 1995-2006

Strategia KE		Wybrane postanowienia			
A long term policy for China-Europe relations (1995) ¹⁶	Włączenie Chin w proces rozwiązywania problemów globalnych	Sygnalizacja niedostatecznej ochrony praw człowieka w Chinach	Zasady przekazania Chinom Hongkongu i Makau	Kontynuowanie unijnej pomocy rozwojowej	Zwiększenie dostępu do towarów europejskich na rynku chińskim
Building a comprehensive partnership with China (1998) ¹⁷	Dalsza współpraca w rozwiązywaniu problemów globalnych oraz w Azji Wschodniej	Rozwijanie współpracy na forum ASEM	Wspieranie autonomii Hongkongu i Makau	Promocja dwustronnych inwestycji	Reformy systemu finansowego i upowszechnienie euro
Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy (2001) ¹⁸	Ograniczenie proliferacji broni jądrowej	Ochrona środowiska naturalnego	Walka z przestępczością zorganizowaną	Wspieranie promowania praw człowieka w Chinach	
A maturing partnership - shared interests and challenges in EU-China relations (2003) ¹⁹	Dalsze dążenia w celu zapewnienia bezpieczeństwa w Azji Wschodniej	Walka z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i zmianami klimatycznymi	Promowanie praw człowieka w Chinach oraz zwiększenie autonomii Tybetu	Promowanie liberalizacji chińskiej gospodarki poprzez, np. prace nad wypracowaniem porozumienia celnego	Istotność wzmacniania wizerunku Unii w Chinach
EU-China: Closer partners, growing responsibilities (2006) ²⁰	Konieczność dbania o bezpieczeństwo energetyczne oraz walka ze zmianami klimatycznymi	Powstrzymywanie rozprzestrzeniania broni atomowej	Dążenia do zapewnienia niepodległości Tajwanu przez Chiny	Dialog w kwestii zwiększenia ochrony praw człowieka w Chinach	Dążenie do liberalizacji chińskiego rynku i otwieranie go na europejskich przedsiębiorców

Źródło: Opracowanie własne.

- 16 Pierwszy dokument Komisji jest strategią kompleksową, poruszającą szereg obszarów tematycznych. Chiny zostały uznane za ważnego partnera dla Europy, ale jednocześnie ze względu na rozwój Państwa Środka dostrzeżono pojawienie się gospodarczych implikacji, związanych z akcesją do WTO.
- 17 Sam tytuł dokumentu wskazuje, że Chiny zostały uznane za partnera dla Unii Europejskiej, z którym należy rozwijać kompleksowe relacje, w tym dalsze angażowanie go w ramach społeczności międzynarodowej.
- 18 Strategia ta jest dopełnieniem dokumentu przyjętego trzy lata wcześniej. Zasadność jej publikacji opierała się na przemianach wewnętrznych, które dokonały się w samej Unii (wejście w życie traktatu amsterdamskiego, podpisanie traktatu z Nicei, wzmocnienie filaru WPZiB). Ponadto dokument opisuje sukcesy we współpracy unijno-chińskiej w ubiegłych latach, w tym zakończone sukcesem negocjacje dotyczące przyjęcia Chin do WTO.
- 19 Strategia koncentruje się nie tylko na wspólnych interesach, ale i wyzwaniach dzielących obu partnerów. Ma ona charakter raczej techniczny niż polityczny, ponieważ koncentruje się na szczegółowym opisie zadań, które powinny zostać wykonane w ramach celów Unii Europejskiej wobec Chin w ramach „dojrzałego” partnerstwa.
- 20 Jak sugeruje tytuł dokumentu, Komisji zależało na zwiększeniu roli Chin jako mocarstwa światowego w angażowaniu się w rozwiązywanie globalnych problemów. Stanowisko władz w Brukseli można nazwać przełomowym, ponieważ wyraża ono oczekiwania odnośnie do pięciu filarów współpracy z Chinami – wsparcia chińskiej transformacji otwartego społeczeństwa, zrównowzonego rozwoju, handlu i relacji gospodarczych, współpracy międzynarodowej i regionalnej oraz wzmocnienia współpracy dwustronnej.



Wszystkie strategie Komisji Europejskiej uznawały za niezwykle ważne włączanie Chin w rozwiązywanie problemów globalnych (tabela 1), takich jak walka ze zmianami klimatycznymi, przestępczością zorganizowaną, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia czy starania o liberalizację handlu światowego.

Polityce tej zresztą nie można odmówić pewnych sukcesów. W kwestii bezpieczeństwa współpraca unijno-chińska jest widoczna na przykładzie zaangażowaniu się w proces pokojowy w Afganistanie po opuszczeniu go przez siły Stanów Zjednoczonych²¹. Unia Europejska oraz Chiny działały również w Afryce, w szczególności w Zatoce Adeńskiej i Gwinejskiej, gdzie zwalczały piractwo. W tym celu Chińczycy współpracowali z unijnymi siłami EU NAVFOR w ramach operacji Atalanta u wybrzeży Somalii²². Efekty dwustronnej współpracy widać było również na polu negocjacji z Iranem w sprawie programu nuklearnego tego państwa. Chiny wraz z innymi stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz UE wynegocjowały w 2015 r. *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), czyli plan stopniowego ograniczenia irańskiego programu atomowego²³.

Pewne sukcesy przyniosła też koordynacja działań na linii UE-Chiny w kwestii walki z globalnym ociepleniem. Przez ostatnie lata udało się wypracować wspólnie kilka inicjatyw dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Dla przykładu w 2012 r. w chińskiej miejscowości Wuhan powstał Chińsko-Europejski Instytut Technologii Odnawialnych (ICARE), który jest flagowym przykładem dwustronnej współpracy z zakresu wykorzystania energii odnawialnych²⁴. Co więcej, widać pewną zbieżność w deklaracjach obu stron. W 2020 r. prezydent Xi Jinping ogłosił plan zmniejszenia zużycia dwutlenku węgla o 65% do 2030 r. w stosunku do roku 2005. Analogię można zna-

²¹ G. Grieger, *EU-China relations. Taking stock after the 2020 EU-China Summit*, „European Parliamentary Research Service”, 2020, s. 3.

²² G. Grieger, *China's growing role as a security actor in Africa*, „European Parliamentary Research Service”, 2019, s. 11.

²³ G. Grieger, *EU-China...*

²⁴ M. Krukowska, *Partnerstwo strategiczne UE-Chiny: doświadczenia, nowe otwarcie*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, 2018, nr 4, s. 39.

leżć w Europejskim Zielonym Ładzie, który to przewiduje m.in. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. Różnica jest taka, że przewodniczący ChRL zapowiedział neutralność klimatyczną swojego państwa do 2060 r., a Unia Europejska planuje wykonać ten cel o dziesięć lat wcześniej²⁵.

Pomimo przytoczonych powyżej przykładów na istnienie bilateralnych inicjatyw mających na celu zwalczanie problemów globalnych, na wspólnej agendzie niezmiennie pojawiają się problemy wynikające z odmiennej kultury politycznej obu partnerów. Po proklamowaniu Chińskiej Republiki Ludowej w 1949 r. Mao Zedong stosował politykę izolacjonizmu, ograniczając mocno kontakty państwa ze światem. Stopniowo otwierając państwo na współpracę międzynarodową od końca lat siedemdziesiątych XX w., Chińczycy byli niejako zmuszeni do dołączania do istniejących struktur międzynarodowych, zdominowanych przez Zachód²⁶. Włączając Chiny do tego procesu, należało wypracować mechanizmy współpracy z partnerem o zupełnie innych doświadczeniach historycznych, politycznych oraz kształtujących się odmiennych paradygmatach teoretycznych odnośnie do funkcjonowania państwa w ramach stosunków międzynarodowych²⁷.

Odmienne podejście do kwestii prawa człowieka²⁸ czy budowanie relacji międzynarodowych na podstawie tzw. *guanxi*, czyli nieformalnych relacji osobistych²⁹, stanowiły olbrzymie wyzwanie dla relacji dwustronnych. Różnice kulturowe oraz odmienne interesy utrudniały współpracę, ale obie strony miały świadomość jej konieczności. Zarówno Bruksela, jak i Pekin

²⁵ X. Lu, E. Zhu, L. Campbell, M. Hafner, M. Noussan, P.P. Raimondi, *Comparison between China, the EU and the US's Climate and Energy Governance: How Policies Are Made and Implemented at Different Levels*, „FEEM Working Paper”, 2021, no. 34, s. 5.

²⁶ U. Jochheim, S. Chahri, *EU-China relations in challenging times*, „European Parliamentary Research Service”, 2021, s. 1.

²⁷ M.B. Yahuda, *China and international Relations*, „Review of International Studies”, 1988, vol. 14, s. 297-302.

²⁸ E. Perry, *Chinese Conceptions of “Rights”: From Mencius to Mao—and Now*, „Perspectives on Politics”, 2008, vol. 6(1), s. 37-50.

²⁹ Y. Qin, *A Relational Theory of World Politics*, „International Studies Review”, 2006, 18(1), s. 33-47.

zdają sobie sprawę, że przezwyciężenie problemów globalnych wymaga współpracy obu podmiotów.

Handel jako fundament relacji

W cieniu tych powracających napięć politycznych gwałtownie rosły powiązania gospodarcze i społeczne z Chinami. Bodaj najmocniej widać to, analizując rozwój relacji handlowych obu stron.

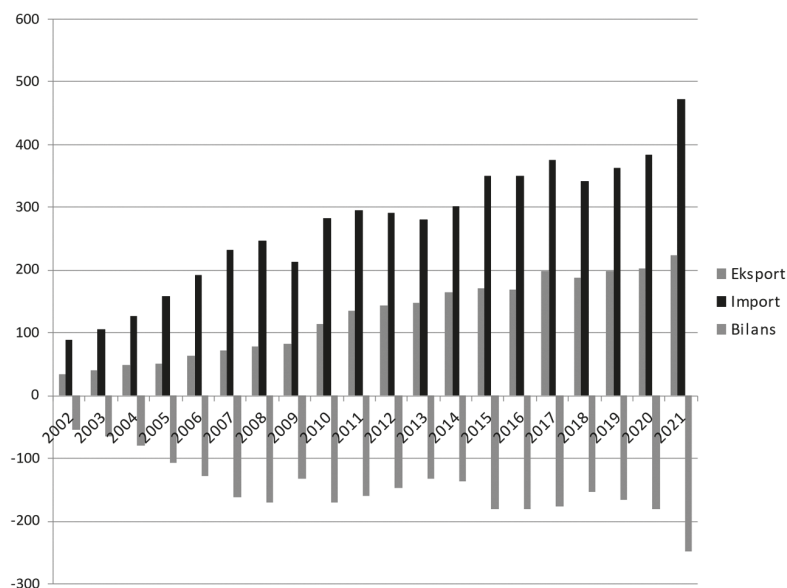
Na początku lat dziewięćdziesiątych obroty handlowe między krajami Unii Europejskiej i Chinami były w skali całej unijnej wymiany handlowej jeszcze nieznaczące. W 1996 r. obroty dwustronne wyniosły jedynie czterdzieści pięć miliardów euro³⁰. Wraz z postępowaniem chińskich reform gospodarczych sytuacja ta zaczęła się jednak szybko zmieniać. Najważniejszym impulsem dla wzrostu wymiany dwustronnej było wejście ChRL do WTO w 2001 r. i związana z tym stopniowa liberalizacja handlu z Unią. Trzeba przy tym zaznaczyć, że rynek europejski otworzył się dla Chińczyków w większym stopniu niż rynek chiński dla podmiotów europejskich. Prowadziło to do narastania frustracji po stronie unijnej i ponawianych starań o wprowadzenie zasady wzajemności (*reciprocity*) w zasadach dostępu do rynku.

Handel dwustronny towarami, który zaczął bardzo szybko rosnąć po 2001 r. (wykres 1), sięgnął niemal siedemset miliardów euro. Ani kryzys finansowy, ani lockdowny związane z pandemią COVID-19 nie zachwiały trwale rozwojem kontaktów handlowych, a Chiny oficjalnie stały się największym partnerem handlowym UE w 2020 r.³¹ Handel dwustronny charakteryzuje się trwałą nierównowagą na korzyść strony chińskiej i mimo rosnącego europejskiego (głównie niemieckiego) eksportu do Chin deficyt po stronie unijnej utrzymuje się na poziomie jednej trzeciej całości obrotów.

³⁰ Eurostat, *External and Intra-European Union Trade. Statistical Yearbook. 1958-2006*, Luxembourg 2008.

³¹ G. Leali, *China topples US as EU's top trade partner over 2020*, „Politico”, 2021, <https://www.politico.eu/article/china-topples-us-as-eus-top-trade-partner-over-2020/>.

Wykres 1. Handel UE z Chinami w latach 2002–2021 (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu.

Napływ towarów z Chin zwiększa konkurencję na rynku europejskim, powodując ujemny impuls inflacyjny. W latach 2001–2005 ten „efekt cenowy” w strefie euro był oceniany przez OECD na 0,2%³². Spadek cen dóbr konsumpcyjnych przyczynił się do zwiększenia siły nabywczej konsumentów europejskich, a niższa inflacja pozwoliła utrzymać stopy procentowe na niższym poziomie, stymulując w ten sposób wzrost gospodarczy.

W Unii wzrastało jednak poczucie niesprawiedliwego rozkładu korzyści z rozwijających się relacji gospodarczych. Przede wszystkim UE zarzucała Chinom niepełne wdrożenie zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO, praktyki dyskryminacyjne wobec europejskich przedsiębiorstw utrudniające im dostęp do rynku chińskiego czy chociażby słabą ochronę praw

³² N. Pain, I. Koske, M. Sollie, *Globalisation and Inflation in the OECD Economies*, „OECD Publishing”, 2006, no. 524, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/globalisation-and-inflation-in-the-oecd-economies_377011785643.

własności intelektualnej. Poważnym problemem jest też wsparcie oferowane przez rząd chińskim firmom, który ingeruje w gospodarkę poprzez subsydiowanie produkcji. W efekcie chińskie firmy mogą sprzedawać swoje produkty po cenach dumpingowych, wygrywając tym walkę konkurencyjną z przedsiębiorstwami europejskimi. Jednym z najgłośniejszych przykładów był sektor „zielonej energii”. Europejskie firmy, które były światowymi liderami w produkcji paneli słonecznych, zderzyły się z bardzo ostrą chińską konkurencją, hojnie wspomaganą przez rząd, co doprowadziło do wieloletniego sporu handlowego³³ i utraty pozycji przez Europę w tym sektorze. Chiny kontrolują obecnie ponad 70% rynku, a osiem na dziesięć największych firm w tym sektorze to przedsiębiorstwa chińskie³⁴.

Podobna sytuacja ma miejsce w wielu innych sektorach. Dla przykładu: europejskie przedsiębiorstwa mają jedynie 3% udziału w światowym rynku platform internetowych. Chińscy giganci – tacy jak Tencent, Alibaba czy Ant Financial – mają aż 27% udziału w rynku³⁵.

Nierównowaga w handlu i poczucie, że Chiny „konkurują nie fair” były głównymi powodami wstrzymywania się Unii od uznania Chin za „gospodarkę rynkową”, co ma kluczowe znaczenie dla możliwości wprowadzania środków ochrony rynku, zgodnie z regułami WTO³⁶. Przez wiele lat ChRL domagała się przyznania MES (*market economy status*), który ma chociażby Rosja, spotykając się z konsekwentnymi odmowami. Unia Europejska nie przyznała MES nawet wtedy, gdy minął piętnastoletni okres przewidziany traktatem akcesyjnym Chin do WTO.

³³ A. Pepermans, *The Sino-European Solar Panel Dispute: China's Successful Carrot and Stick Approach Towards Europe*, „Journal of Contemporary European Research”, 2017, vol. 13, no. 4.

³⁴ Y. Hanada, *China's solar panel makers top global field but challenges loom*, „Nikkei Asia”, 2019, <https://asia.nikkei.com/Business/Business-trends/China-s-solar-panel-makers-top-global-field-but-challenges-loom>.

³⁵ A.-A. Pop, A.-S. Deman, *Europe has to buckle up to survive the challenge of the “Belt and Road”*, „MERICS”, 2019, <https://merics.org/en/analysis/europe-has-buckle-survive-challenge-belt-and-road>.

³⁶ M. Rémond, *The EU's refusal to grant China 'Market Economy Status' (MES)*, „Asia Europe Journal”, 2007, vol. 5, s. 345-356.

Sprawa skończyła się postępowaniem w ramach tej organizacji, które jednak przyniosło porażkę Pekinu³⁷.

„Współpraca gospodarcza i handlowa między obiema stronami rośnie pomimo ogólnych trudności” – te słowa Wang Yi, chińskiego ministra spraw zagranicznych, zdają się dobrze charakteryzować relacje handlowe³⁸. Wymiana handlowa w ciągu analizowanych trzydziestu lat stała się fundamentem wzajemnych relacji. Wokół niej właśnie stworzyły się system współzależności, który wpływa bardzo stabilizująco na polityczny wymiar relacji, schładzając temperaturę napięć politycznych.

Europa na chińskim Jedwabnym Szlaku

Dekada rządów Xi Jinpinga, który objął władzę w 2012 r., to okres znaczącego rozwoju stosunków między UE a Chinami, ale też ich wyraźnego pogorszenia. Chiny pod jego rządami stały się bardziej asertywne politycznie, znacząco zwiększyły wydatki zbrojeniowe, nasiliły represje wewnętrzne, a także zaczęły otwarcie podważać ład międzynarodowy, oparty na dominacji Zachodu, wolnym handlu i rządach prawa. Początkowo jednak symbolem jego władzy stał się Nowy Jedwabny Szlak.

Ogłoszona w stolicy Kazachstanu BRI, zwana popularnie właśnie Nowym Jedwabnym Szlakiem, to bezprecedensowa próba otwarcia się Chin na świat. Jej celem było zwiększenie chińskiej pozycji politycznej i gospodarczej, szczególnie w Eurazji i Afryce, ale też efektywne zarządzanie wewnętrznymi napięciami w Chinach pomiędzy władzami regionalnymi³⁹.

Ekspansja chińska oznaczała nie tylko wypieranie Europejczyków z ich tradycyjnych stref wpływów (np. w Afryce), ale też

³⁷ *China loses landmark WTO dispute against the European Union*, Tralac, 2020, <https://www.tralac.org/news/article/14672-china-loses-landmark-wto-dispute-against-the-european-union.html>.

³⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Gives Interview to Xinhua News Agency and China Media Group on International Situation and China's Diplomacy in 2021*, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/202112/t20211230_10477324.html.

³⁹ D. Mierzejewski, *China's Provinces and the Belt and Road Initiative*, Routledge 2021.

dawała nadzieję na napływ chińskiego kapitału, tak potrzebnego wychodzącym z ciężkiego kryzysu finansowego krajom europejskim. Jednocześnie jednak stwarzało to nowe zagrożenia, związane na przykład z zaangażowaniem chińskich koncernów w rozwój europejskiej infrastruktury krytycznej (np. sieci 5G) albo przejmowaniem europejskich przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym.

Wysoki poziom upaństwowienia chińskiej gospodarki przejawia się między innymi kontrolą chińskich władz nad rodzimymi przedsiębiorstwami (także prywatnymi), a ta jest czynnikiem kluczowym dla wykorzystywania podmiotów gospodarczych jako narzędzi polityki zagranicznej⁴⁰. To potencjalnie mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Obawy o konsekwencje ekspansji kapitału chińskiego w Europie zmaterializowały się w 2016 r. w formie przejęcia niemieckiej firmy Kuka, producenta robotów przemysłowych⁴¹. Działania te były zgodne z ogłoszonym przez ChRL programem „Made in China 2025”⁴², którego celem jest osiągnięcie przez nią statusu lidera w dziedzinie high-tech, ale wywołały prawdziwą polityczną burzę w Niemczech. Władze w Berlinie zaczęły się poważnie obawiać, że ich najbardziej innowacyjne sektory gospodarki, zdominowane często przez średniej wielkości firmy, zostaną przejęte przez Chińczyków.

Od tego momentu Unia Europejska zaczęła wyraźnie zmieniać swoje podejście do Chin, wprowadzając w 2018 r. pierwsze mechanizmy ochronne, takie jak tzw. *screening* inwestycyjny, który miał pomóc w identyfikacji i ewentualnym zablokowaniu chińskich inwestycji stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa albo strategicznych interesów Europy. Mechanizm

⁴⁰ T. Kamiński, *Pieniądze w służbie dyplomacji. Państwowe fundusze majątkowe jako narzędzie polityki zagranicznej*, Łódź 2018.

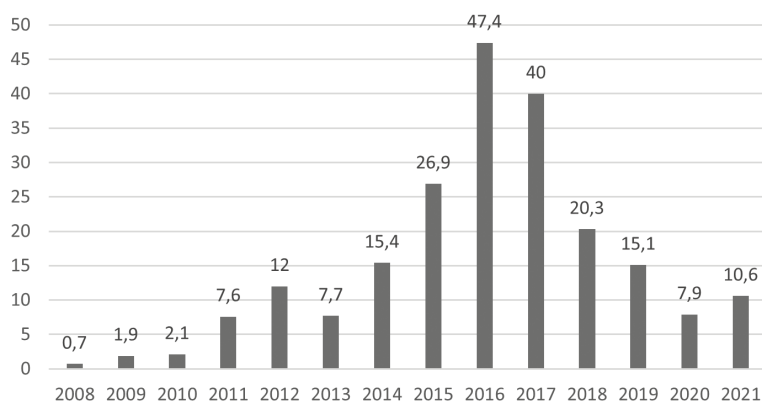
⁴¹ W. Rabe, O. Gippner, *Perceptions of China's outward foreign direct investment in European critical infrastructure and strategic industries*, „International Politics”, 2017, no. 54, s. 468-486.

⁴² J. Wübbeke, M. Meissner, M.J. Zenglein, J. Ives, B. Conrad, *MADE IN CHINA 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, „MERICS Papers on China”, 2016, no. 2.

ten był popierany przede wszystkim przez te kraje unijne, które są najlepiej rozwinięte technologicznie i można oczekiwać jego wzmocnienia w przyszłości⁴³.

Zmiana podejścia do chińskich inwestycji miała swoje przełożenie na ich napływ do Europy. Widać wyraźnie (wykres 2), że w efekcie kryzysu gospodarczego i impulsu w postaci ogłoszenia BRI napływ chińskiego kapitału do Unii Europejskiej znacząco wzrósł. Szczytem był właśnie rok 2016, kiedy to Chińczycy zainwestowali w Europie czterdzieści siedem miliardów euro. Potem inwestycje zaczęły gwałtownie spadać, wracając w czasie pandemii COVID-19 do poziomu sprzed ogłoszenia BRI.

Wykres 2. Chińskie inwestycje w Europie w latach 2008–2021 (w mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na bazie danych raportu: *Chinese FDI in Europe: 2021 Update*, <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2021-update/>.

Inicjatywa Pasa i Szlaku była nie tylko impulsem dla inwestycji, ale także dla rozwoju połączeń kolejowych, stanowiących alternatywę dla transportu morskiego i lotniczego. Początkowo ważną rolę w tym względzie odgrywała Polska, ze szczególnym

⁴³ Z.T. Chan, S. Meunier, *Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union*, „Review of International Organisations”, 2021.

uwzględnieniem Łodzi⁴⁴, ale wkrótce zostaliśmy wyprzedzeni przez innych. Rok 2021 był, według danych chińskiego przewoźnika China-Europe Railway Express, rekordowy dla kolejowego transportu cargo z Europą. Na trasę wyjechało piętnaście tysięcy pociągów, kursujących z osiemdziesięciu dziewięciu chińskich miast i obsługujących sto siedemdziesiąt pięć miast w dwudziestu trzech krajach europejskich⁴⁵. Łącznie przewieziono pociągami 1,46 TEU⁴⁶, co jednak stanowiło jedynie około 4% całości handlu z Chinami. W kontekście wojny na Ukrainie i międzynarodowych sankcji nałożonych na Rosję można spodziewać się dużych utrudnień dla rozwoju tej formy połączeń transportowych z Europą⁴⁷.

Ostatnia dekada to także okres szybkiego wzrostu kontaktów społecznych. Przejawem tego był wzrost liczby chińskich studentów w Europie. Według danych UNESCO w UE studiuje dziewięćdziesiąt tysięcy chińskich studentów, a kolejne sto dwadzieścia dwa tysiące w Wielkiej Brytanii⁴⁸. W 2010 r. było ich sto dwadzieścia tysięcy, a dziesięć lat wcześniej ledwie dwadzieścia tysięcy⁴⁹. Podobnie szybko rosła liczba chińskich turystów w Europie, która wzrosła z nieco ponad pięciu milionów w 2012 r. do ponad czternastu milionów w 2018 r. (wykres 3).

⁴⁴ T. Kamiński, *What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the sub-national level? Case study of the Lodzkie region in Poland*, „Asia Europe Journal”, 2019, 17(2), s. 227-242.

⁴⁵ K. Smith, *China-Europe Express traffic up 23% between January and November*, „International Railway Journal”, 2022, <https://www.railjournal.com/freight/china-europe-express-traffic-up-23-between-january-and-november/>.

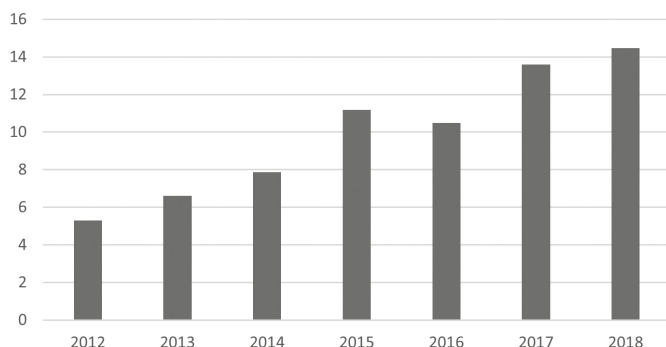
⁴⁶ TEU (*twenty-foot equivalent unit*) to jednostka pojemności używana do określania ilości towarów przeładowanych w danym terminalu. Jest ona równoważna objętości kontenera o długości 20 stóp.

⁴⁷ A. Koh, K. Park, *China-Europe rail routes become supply chain's latest problem*, „The Economic Times”, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/trade/exports/insights/china-europe-rail-routes-become-supply-chains-latest-problem/articleshow/90388249.cms>.

⁴⁸ UNESCO Statistical Unit, <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

⁴⁹ European Commission, *Language Teaching – Mobility Enhances Professional Skills and Cultural Understanding*, Brussels 2013.

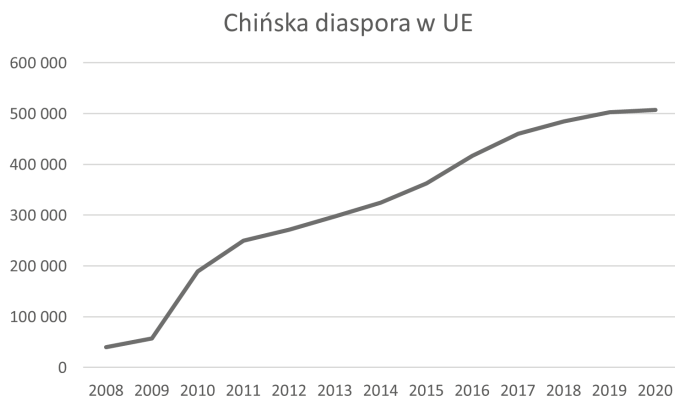
Wykres 3. Liczba turystów z Chin (włączając Hong Kong) w dwudziestu ośmiu krajach Unii Europejskiej w latach 2012-2018



Źródło: Statista, <https://www.statista.com/statistics/901146/number-of-arrivals-from-china-in-tourist-accommodations-in-the-eu/>.

Dane Eurostatu pokazują też bardzo duży wzrost liczby Chińczyków mieszkających w Europie (wykres 4). Liczba ta przekroczyła w 2020 r. pół miliona, choć jeszcze w 2008 r. wynosiła niecałe czterdzieści tysięcy. Warto zauważyć, że ponad połowa mieszkających w Europie Chińczyków przebywa tylko w dwóch krajach: Hiszpanii i we Włoszech.

Wykres 4. Liczba Chińczyków mających status długoterminowych rezydentów w Unii Europejskiej w latach 2008-2020 (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii)



Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu.

Jedną z przyczyn rozwoju kontaktów międzyludzkich z Chinami jest wzrost powiązań na poziomie subnarodowym, czyli pomiędzy regionami i miastami. Badania wskazują, że współpraca z Chinami jest bardzo częsta tak na poziomie regionów, jak i miast. Partnerstwa z Chinami deklarowało 80% regionów z pięciu największych państw unijnych (Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch)⁵⁰ oraz 50% europejskich miast powyżej pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców ze wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich. Większość tych partnerstw jest stosunkowo młoda, gdyż została ustanowiona w ciągu ostatniej dekady, najczęściej po 2013 r. W przypadku miast zidentyfikowanych zostało aż trzysta osiemdziesiąt osiem partnerstw z Chinami w dwustu trzynastu europejskich miastach, z czego aż 70% jest aktywnych, czyli jakaś forma współpracy miała miejsce w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie⁵¹. Taka szeroka sieć powiązań paradyplomatycznych sprawia, że subnarodowy poziom kontaktów z Chinami stał się w ostatniej dekadzie ważnym elementem relacji dwustronnych.

Trudna nawigacja pomiędzy Waszyngtonem a Pekinem

Stany Zjednoczone są światowym supermocarstwem, a Chiny aspirują do tego miana, co w naturalny sposób prowadzi do konfliktu interesów oraz zderzenia tych państw. Unia musi znaleźć swoje miejsce w tym układzie. Josep Borrell, wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, nazwał przyjętą przez UE doktrynę „strategią Franka Sinatry”⁵², który to w utworze *My Way* śpiewał o podążaniu własną drogą. Charles

⁵⁰ T. Kamiński (red.), op. cit.

⁵¹ Badanie przeprowadzone przez naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego, wykonane na siedmiuset czterdziestu trzech miastach z dwudziestu siedmiu krajów członkowskich UE, pomiędzy wrześniem 2020 a czerwcem 2021 r. Projekt o numerze 2019/33/B/H55/01272, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu OPUS-17, pt. Rola miast w polityce Unii Europejskiej wobec Chin.

⁵² J. Borrell, *The Sinatra Doctrine.: How the EU Should Deal with the US-China Competition*, „Istituto Affari Internazionali (IAI)”, 2020, s. 1-11.

Michel wzmacniał tę retorykę, powtarzając, że „Unia Europejska jest graczem, a nie polem gry dla innych”⁵³.

Z jednej strony Stany Zjednoczone są historycznym i naturalnym partnerem dla państw europejskich, z drugiej strony kwitujące relacje gospodarcze z Chinami zniechęcają do gwałtownych ruchów politycznych. Władze w Brukseli w minionych latach starały się więc pogodzić chęć dostosowania się do aktualnej strategii politycznej dominującego, transatlantyckiego partnera, jednocześnie utrzymując dobre relacje z Państwem Środka i rozwiązując międzynarodowe kryzysy u boku USA.

Problematyczny dla Unii był jednak fakt, że zmiany władzy w Waszyngtonie powodowały czasem dość głębokie reperkusje polityczne, w odniesieniu tak do Chin, jak i Europy. Dla przykładu „koalicja chętnych” George’a W. Busha zbliżyła do siebie niektóre państwa europejskie oraz Stany Zjednoczone, jednocześnie umacniając filar polityki zagranicznej Unii Europejskiej⁵⁴. Z kolei prezydentura Baracka Obamy i jego polityka podczas Arabskiej Wiosny przyczyniła się do pogłębienia napięć w regionie i chociażby kryzysu migracyjnego, z którym musiała się zmierzyć Unia Europejska w latach 2015-2016⁵⁵. Natomiast „zwrot ku Azji”, czyli flagowy program drugiej kadencji Obamy, wymusił na Europie wzięcie większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, przy jednoczesnej konieczności zwiększenia zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku. Przykładem może być zwiększenie wsparcia dla inicjatyw wielostronnych w Azji, na przykład na forum ASEM w kwestii bezpieczeństwa regionalnego⁵⁶. Unia jest też największym dostawcą pomocy rozwojowej dla państw Azji Południowo-Wschodniej.

⁵³ Spokesperson for the European Council President, *Remarks by President Charles Michel after the EU-China leaders' meeting via video conference*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/09/14/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-china-leaders-meeting-via-video-conference/>.

⁵⁴ J. Dempsey, *Would Coalitions of the Willing Strengthen EU Foreign Policy?*, „Carnegie Europe”, 2020, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82724>.

⁵⁵ M. Arażna, *The Arab Spring and its influence on European Union Policy*, „Security and Defence Quarterly”, 2014, 3(2), s. 81-96.

⁵⁶ Ibidem.

Rola czynnika amerykańskiego w polityce europejskiej wobec Chin znacznie wzrosła podczas prezydentury Donalda Trumpa. Elekcja nowego prezydenta, który prezentował izolacjonistyczne podejście, stawiała wiele pytań chociażby w kwestii amerykańskiej obecności w Europie w ramach NATO. Co więcej, Trump w pierwszych miesiącach swojej kadencji wycofał się z rozmów na temat Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) z UE oraz – co gorsza – z kluczowego dla wspólnej walki ze zmianami klimatycznymi, uzgodnionego w 2015 r. porozumienia paryskiego. Szok związany z polityką Trumpa był w Europie olbrzymi. Niespełna pół roku po jego wyborze na urząd prezydenta USA Angela Merkel powiedziała wprost, że „czasy, w których mogliśmy całkowicie polegać na innych, przeminęły”, mając w domyśle właśnie Stany Zjednoczone⁵⁷.

Konfrontacyjna postawa partnera transatlantyckiego wobec Chin w tamtym okresie wpłynęła też na politykę Unii. Dowodem na to jest choćby strategia Komisji Europejskiej *EU–China – A strategic outlook* przyjęta w 2019 r., czyli aż trzynaście lat⁵⁸ od ostatniego dokumentu strategicznego wyznaczającego kierunki polityki wobec Chin wydane przez władze w Brukseli⁵⁹. Jest to dokument przełomowy, ponieważ po raz pierwszy Państwo Środka zostało w nim nazwane „konkurentem ekonomicznym w dążeniu do technologicznego przywództwa oraz rywalem systemowym promującym alternatywne modele rządzenia”⁶⁰. Zmiana retoryki w porównaniu z dokumentem strategicznym

⁵⁷ T. Kamiński, *Don't Look at Trump: The EU Needs Strategic Autonomy*, „4liberty.eu”, 2022, s. 34, <http://4liberty.eu/review-16-dont-look-at-trump-eu-needs-strategic-autonomy/>.

⁵⁸ W 2013 r. ukazała się jeszcze strategia *EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, ale był to dokument dwustronny, przyjęty przez przywódców obu stron podczas spotkania na szczycie.

⁵⁹ European Commission and HR/VP contribution to the European Council, *EU–China – A strategic outlook*, JOIN(2019) 5 final, 12.03.2019, Strasbourg, https://ec.europa.eu/info/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en.

⁶⁰ Ibidem, s. 1.

Komisji *EU–China: Closer partners, growing responsibilities* z 2006 r. jest więc bardziej niż oczywista.

Gdy prześledzimy treść dokumentu z 2019 r., możemy zauważyć, że w jego wstępie władze w Brukseli zaznaczają, iż Chiny są drugim największym partnerem gospodarczym Unii zaraz po Stanach Zjednoczonych, dodając przy tym, „że zmieniła się równowaga wyzwań i możliwości prezentowanych przez Chiny. W ostatniej dekadzie potęga gospodarcza i wpływy polityczne Chin rosły z niespotykaną dotąd skalą i szybkością, odzwierciedlając ich ambicje stania się wiodącą potęgą światową”⁶¹. ChRL przestała być już uznawana za państwo rozwijające się, a stała się konkurencyjną potęgą gospodarczą i technologiczną, współodpowiedzialną za utrzymanie ładu międzynarodowego.

Niemniej jednak w swojej strategii Unia wciąż postrzega Chiny jako ważnego partnera w walce z wyzwaniami globalnymi. Obok odniesień do zmian klimatycznych⁶² władze w Brukseli wskazują też, że zaangażowanie ChRL jest niezbędne do zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁶³. Kolejny punkt w dokumencie jest identyczny w porównaniu z zapisami ze wcześniejszych strategii, ponieważ stanowi o osiągnięciu bardziej zrównoważonych i wzajemnych relacji handlowych oraz inwestycyjnych. Chodzi więc o zapewnienie wzmocnienia konkurencyjności Unii w tym równych warunków działania na chińskim rynku⁶⁴ za pomocą instrumentu, jakim miała być wspomniana umowa inwestycyjna CAI⁶⁵. Władze w Brukseli po raz pierwszy zwróciły też uwagę na bezpieczeństwo europejskiej infrastruktury krytycznej i bazy technologicznej w odniesieniu do zagrożenia chińską technologią 5G, szpiegującą na rzecz Komunistycznej Partii Chin⁶⁶.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, s. 2-3.

⁶³ Ibidem, s. 3-5.

⁶⁴ Ibidem, s. 7-9.

⁶⁵ Ibidem, s. 6.

⁶⁶ Ibidem, s. 9-10.

Podsumowując, konfrontacyjna polityka Trumpa wobec Chin znalazła również pewne odzwierciedlenie w unijnej strategii, ale ta pozostała dużo bardziej zniuansowana niż amerykańska. Unia stara się politycznie dostosować do transatlantyckiego partnera, ale z drugiej mocniej niż Waszyngton podkreśla konieczność współpracy z Chinami.

Objęcie władzy przez Joe Bidena w 2021 r. zasadniczo zmieniło temperaturę relacji, umożliwiając polityczne zbliżenie unijno-amerykańskie. Objawia się ono zacieśnieniem współpracy politycznej, w tym w polityce wobec Chin, ale też stworzeniem nowych instytucji, takich jak chociażby Rada ds. Handlu i Technologii (TTC)⁶⁷. Ponadto napaść zbrojna Rosji na Ukrainę wpłynęła dodatkowo na zjednoczenie Zachodu w obliczu wspólnego wyzwania.

Wojna na Ukrainie zdecydowanie pogorszyła z kolei relacje Unii z Chinami. Przykładem może być bardzo negatywne stanowisko unijne wobec chińskiego wsparcia dla Rosji, wyrażone w trakcie corocznego szczytu UE-Chiny w kwietniu 2022 r.⁶⁸ Był to następny z całej serii dość konfrontacyjnych ruchów politycznych Brukseli wobec ChRL. Innym przykładem może być dość ostry w tonie raport Parlamentu Europejskiego z 2021 r., zatytułowany *On a new EU-China strategy*, w którym Państwo Środka po raz kolejny zostało nazwane konkurentem gospodarczym i rywalem systemowym w coraz większej liczbie obszarów⁶⁹.

Biden, w przeciwieństwie do Trumpa, powrócił do zaangażowania na arenie międzynarodowej, odchodząc od izolacjonizmu⁷⁰. Jednakże, o ile za prezydentury Joe Bidena udaje się

⁶⁷ B. Stokes, R. Tausendfreund, *A Transatlantic Rating of Biden's First Year in Office*, „The German Marshall Fund of the United States”, 2022, <https://www.gmfus.org/news/transatlantic-rating-bidens-first-year-office>.

⁶⁸ M. Przychodniak, *Szczyt UE-Chiny: Unia ostrzega ChRL przed dalszym wspieraniem Rosji*, „Komentarz PISM”, 2022, nr 78, <https://www.pism.pl/publikacje/szczyt-ue-chiny-unia-ostrzega-chrl-przed-dalszym-wspieraniem-rosji>.

⁶⁹ European Parliament, *REPORT on a new EU-China strategy (2021/2037(INI))*, 26.07.2021, s. 6, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/2037\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/2037(INI)&l=en).

⁷⁰ A. Dąbrowski, *Wizyta prezydenta Joe Bidena w Polsce*, „Komentarz PISM”, 2022, nr 72, <https://www.pism.pl/publikacje/wizyta-prezydenta-joe-bidena-w-polsce>.

stopniowo przywracać relacje transatlantyckie do stanu sprzed 2017 r., to wcale nie jest wykluczone, że kolejne wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych nie wyłonią ponownie prezydenta o skrajnie populistycznych poglądach i izolacjonistycznym nastawieniu w polityce zagranicznej. Dlatego dla Unii tak ważne jest zapewnienie autonomii strategicznej na polu wojskowości, niezależności w produkcji żywności, ekonomii, polityki zdrowotnej, energii czy rynku cyfrowego⁷¹, ponieważ okres pełnienia urzędu przez Donalda Trumpa uwydatnił kruchość sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi.

Uwagi podsumowujące

Ostatnie trzydzieści lat stosunków unijno-chińskich cechowało się rosnącą dynamiką kontaktów oraz poziomem współzależności, przejawiającymi się w wymiarze gospodarczym, społecznym i politycznym. Początkowo relacje Unii z Chinami były zdominowane poprzez bilateralne kontakty z największymi państwami członkowskimi, stopniowo zmieniając swój charakter i przemieniając się w znacznie bardziej skomplikowany, trójpoziomowy układ, z olbrzymią liczbą instytucjonalnych powiązań na wszystkich szczeblach. Choć zauważyć można, że poziom subnarodowy dwustronnych stosunków stanowi wciąż niewykorzystany potencjał, chociażby w kwestii promowania ochrony środowiska. Unia nie dysponuje póki co wystarczającymi mechanizmami pozwalającymi koordynować unijną politykę zagraniczną z poziomem regionalnym oraz lokalnym w państwach członkowskich.

Fundamentem relacji pozostaje handel, który rozwija się nieprzerwanie i jest bardzo mało podatny na polityczne zawirowania, których w relacjach Unii z Chinami nie brakowało. Znaczący i dynamiczny wzrost wymiany handlowej przypada na okres akcesji ChRL do WTO w 2001 r. oraz wejścia w życie Inicjatywy Pasa i Szlaku (BRI) w 2013 r. Oba wydarzenia można uznać za kamienie milowe dla bilateralnych relacji gospodarczych.

⁷¹ T. Kamiński, *Don't Look...*, s. 39.



Strategie Komisji Europejskiej wobec Chin z 1995, 1998, 2001, 2003 i 2006 r. podkreślają, że polityka UE nieprzerwanie zakładała angażowanie tego państwa w rozwiązywanie problemów globalnych. W tej kwestii wyliczyć można szereg dwustronnych inicjatyw odnośnie do promowania zrównoważonego rozwoju poprzez przeciwdziałanie zmianom klimatycznym czy chociażby poprzez wspólne zaangażowanie w dziedzinie bezpieczeństwa w Azji, Afryce i na Bliskim Wschodzie. Mimo to wiele rozczarowań władz w Brukseli wobec Pekinu wiąże się z odmienną percepcją środowiska międzynarodowego oraz wzrastającej roli Chin jako supermocarstwa globalnego. Rozczarowani są również Chińczycy, którzy przez lata liczyli na osłabienie transatlantycznego sojuszu Unii z USA.

Z kolei doświadczenia unijnej współpracy z Waszyngtonem uwydatniają problem braku autonomii strategicznej, bowiem polityka wobec Chin oraz jej reperkusje, nawet w Europie, uzależnione są od agendy promowanej w danym okresie przez Stany Zjednoczone. Między innymi skutkiem tego w ostatnich latach doszło do redefinicji polityki unijnej wobec Chin, czego wyrazem jest nowa strategia Komisji Europejskiej z 2019 r., w której to władze w Pekinie zostały określone jako konkurent ekonomiczny oraz rywal systemowy. Konsekwencją tego politycznego zwrotu jest szereg działań mających na celu skuteczniejszą ochronę europejskich interesów w kontaktach z Pekinem.

Ostatnie trzydzieści lat w stosunkach unijno-chińskich było więc z jednej strony okresem szybkiego rozwoju wzajemnych powiązań gospodarczych, politycznych i społecznych, na wszystkich trzech szczeblach, jednocześnie jednak fundamentalne różnice polityczne między Zachodem a Chinami powodowały stałe tarcia, które z czasem spowodowały przededefiniowanie polityki europejskiej i ochłodzenie kontaktów. Trudna ścieżka wzajemnych relacji stała się jeszcze bardziej wyboista, choć z gospodarczego punktu widzenia przypomina raczej autostradę: jest szeroka, trudno ją zamienić na inną drogę bez poczucia straty i bardzo trudno z niej zawrócić.



Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

Unia Europejska w świecie zagrożeń i nowych wyzwań w kontekście trzydziestolecia traktatu z Maastricht: zakończenie

Traktat z Maastricht, który został podpisany trzydzieści lat temu, stanowił krok milowy na drodze integracji Europy, rozpoczętej po II wojnie światowej. Dzięki niemu została bowiem utworzona Unia Europejska, która stała się akceleratorem europejskiej integracji i istotnym elementem transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jej zadaniem było rozwijanie wszechstronnej współpracy między państwami członkowskimi oraz budowa pokojowej i demokratycznej Europy. Na mocy traktatu z Maastricht państwa członkowskie powierzyły UE kompetencje, których zakres był sukcesywnie poszerzany na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych: z Amsterdamu (1999), z Nicei (2003) i z Lizbony (2009). Towarzyszyły temu procesy poszerzania i pogłębiania Unii, umacniała się też jej rola na arenie międzynarodowej.

Niestety, nie uchroniło to Unii Europejskiej przed kolejnymi problemami i kryzysami w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza kryzysem finansowo-gospodarczym w latach 2008-2014 i kryzysem migracyjnym w latach 2015-2016, które do dziś nie zostały skutecznie rozwiązane i zagrażają jedności i bezpieczeństwu Europy. Podejmowane działania antykryzysowe nie zmierzały bowiem w kierunku systemowych rozwiązań przyczyn zaistniałych problemów. Przywódcy UE często koncentrowali

się na kwestiach drugorzędnych i obronie własnych interesów narodowych, co było szkodliwe dla klimatu wzajemnego zaufania i wiary w celowość dalszej integracji Europy. Widoczna była „asymetria racjonalności” podejmowanych działań antykryzysowych, polegająca na tym, że troszczono się głównie o interesy własnych wyborców i podatników, a nie o dobro całej Unii. Decydentów politycznych cechowała tendencja do minimalizowania kosztów dla własnych społeczeństw i w miarę możliwości przerzucania ich na inne państwa. Tak czyniły zwłaszcza Niemcy i Francja. Ta słabość wewnętrzna państw i agresywność silniejszych wobec słabszych stały się przyczyną wybuchu większości konfliktów na świecie. Tylko w latach 1992-2008 rozpoczęło się ponad siedemdziesiąt poważnych konfliktów zbrojnych, a w latach 2009-2022 dziesiątki kolejnych, wśród nich tak groźne dla pokoju światowego, jak wojny w Afganistanie, Iraku, wojna rosyjsko-gruzińska, w Syrii i wojna Rosji z Ukrainą.

Jednocześnie na przełomie XX i XXI w. przed Unią Europejską pojawiły się nowe zagrożenia i wyzwania. Na świecie z roku na rok zwiększała się liczba państw słabych, upadających i upadłych. Stanowiły one i stanowią nadal – obok wyścigu zbrojeń i terroryzmu międzynarodowego – jedno z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy i świata.

Co więcej, w latach 2008-2022 słabła też rola Wspólnoty Atlantyckiej na arenie międzynarodowej, gdyż UE i NATO długo nie mogły osiągnąć konsensu w sprawie form i zakresu dalszej współpracy oraz metod walki o pokój na świecie. Mocno rozeszły się drogi Europy i Stanów Zjednoczonych. Ich wzajemne więzi i współpraca nie były już tak mocne jak w latach zimnej wojny. Okazało się też, że Wspólnota Atlantycka nie była przygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium. Zaskoczyła ją „arabska wiosna”, wydarzenia na Ukrainie, w Syrii czy tzw. „Państwo Islamskie”. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku założono bowiem błędnie, że neoliberalny świat rozwijający się pod kontrolą Stanów Zjednoczonych, świat wolnego rynku i demokracji, przyniesie rozwiązanie, które doprowadzą do powstania nowego świata: świata wolności, demokracji, pokoju i dobrobytu, ukształtowanego na obraz i podobieństwo Pax

Americana. Tak się jednak nie stało, gdyż pojawili się nowi pretendenci do przejęcia kontroli nad światem, czyli Chiny i Rosja pod rządami prezydenta Władimira Putina, który już w 2007 r. podczas konferencji bezpieczeństwa w Monachium mówił o końcu świata „jednobiegunowego”, mając na myśli dominację Stanów Zjednoczonych Ameryki. Wypowiedział się wówczas przeciwko amerykańskiej jednostronności i amerykańskiemu ekspansjonizmowi. Rosja pod rządami Putina prowadziła coraz bardziej agresywną politykę zagraniczną, długo tolerowaną przez Zachód, a dziś zagraża bezpieczeństwu Europy i świata. Władimir Putin postawił sobie bowiem konkretne cele do osiągnięcia na arenie międzynarodowej i sukcesywnie je realizuje, poczynając od 2000 r. do dnia dzisiejszego. Nie zgodził się na przyjęcie pozycji defensywnej i zaczął przygotowywać powrót Rosji na pierwszy plan sceny międzynarodowej. Po agresji na Gruzję w 2008 r. Rosja uniemożliwiła jej starania o członkostwo w Unii Europejskiej, a w 2013 r. storpedowała plany zawarcia przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią. W 2014 r. Rosja zaanektowała Krym, co doprowadziło do głębokiego kryzysu w stosunkach międzynarodowych. Głównym celem Putina stała się likwidacja UE i rozbięcie systemu euroatlantyckiego oraz odbudowa silnej Rosji i umocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej jako supermocarstwa, dysponującego adekwatnymi do tego statusu potencjałami, zwłaszcza militarnym. Cele i zadania, jakie postawił przed polityką zagraniczną i militarną Rosji Władimir Putin, były i są niebezpieczne dla Europy i całego świata. Mogą bowiem doprowadzić do wybuchu trzeciej wojny światowej. Pocięszające jest to, że bezprawna agresja Rosji na Ukrainę, wbrew oczekiwaniom Putina, skonsolidowała UE, NATO i system euroatlantycki oraz otworzyła Ukrainie drogę do Unii i być może także do NATO, podobnie jak w przypadku Finlandii i Szwecji, dzięki czemu wzmocnione zostanie bezpieczeństwo Europy i świata. W ten sposób cel zapisany w Traktacie z Maastricht – *ever closer union*, tj. rozwijanie coraz ściślejszej integracji – jest nadal głównym celem Unii Europejskiej.

Mimo pojawiających się kolejnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy i świata, które obecnie determinuje agresja Rosji na



Ukrainę rozpoczęta 24 lutego 2022 r., dla UE i dalszej integracji Europy nie ma lepszej alternatywy niż zacieśnianie współpracy. Aby zahamować procesy dezintegracyjne, nasilający się populizm i nacjonalizm w Europie, które stara się pogłębiać Rosja pod rządami Władimira Putina, Unia Europejska musi aktywnie wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz zachowania ich specyfiki i tożsamości kulturowej, a także powinna stworzyć własne siły zbrojne, niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa Europie. Wymaga to gruntownego przebudowania świadomości Europejczyków oraz zmian pokoleniowych i mentalnych elit politycznych Wspólnoty. Można założyć, że sytuacja globalna oraz atrakcyjność UE – wbrew pesymistom – będzie temu sprzyjać. Unia, mimo licznych słabości i nierozwiązanych problemów, dla wielu państw nadal jest atrakcyjną i pożądaną instytucją, zwłaszcza dla Ukrainy, Mołdawii, Gruzji czy państw Bałkanów Zachodnich. Cieszy się także dużym poparciem społecznym w państwach członkowskich. Na przykład, jak wynika to z najnowszego badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), poparcie społeczeństwa dla obecności Polski w UE nigdy nie było tak wysokie jak obecnie – 92% Polaków opowiada się za obecnością Polski w Unii, a ponad połowa Polaków chwali ją za działania na polu walki z pandemią koronawirusa, w związku z wojną na Ukrainie oraz pilnowaniem praworządności w państwach członkowskich. Gorsze noty Wspólnota zbiera za politykę klimatyczną i migracyjną. 38% badanych opowiada się natomiast za pogłębieniem integracji między państwami Unii Europejskiej.



Józef M. Fiszer, Tomasz Stępniewski

The European Union in a World of Threats and New Challenges 30 Years on from the Maastricht Treaty: Conclusion

The Maastricht Treaty, which was signed thirty years ago, constituted a milestone on the road towards the European integration which began after the Second World War. It led to the creation of the European Union (EU), which has become an accelerator of European integration and a major element in the transatlantic international security system. Its task was to expand multilateral collaboration among the member states and build a peaceful and democratic Europe. Pursuant to the Maastricht Treaty, member states entrusted the EU with competencies whose scope was successively expanded by the subsequent Amsterdam (1999), Nice (2003) and Lisbon (2009) revision treaties. This was accompanied by the processes of expanding and deepening the EU, and its role on the international stage was also strengthened.

Unfortunately, this did not protect the European Union against a series of problems and crises in international relations, particularly the economic and financial crisis of 2008-14 and the migration crisis of 2015-16, which to this day have still not been effectively resolved and threaten the unity and security of Europe. The anti-crisis actions taken were not aimed towards systemic solutions for the causes of the problems. EU leaders often concentrated on secondary matters and the defence of their own national interests, which was damaging for the atmosphere of mutual trust and faith in the pertinence of further European

integration. An “asymmetry of rationalities” was visible in the anti-crisis actions taken, as care was mainly taken of the interests of countries’ own voters and taxpayers, rather than the good of the EU as a whole. Political decision-makers showed a tendency to minimise the costs to their own societies and pass them on to other countries as far as possible. Germany and France in particular behaved in this way. This internal weakness of states and aggressive behaviour towards weaker states has led to the outbreak of most of the world’s conflicts. Between 1992-2008 alone over seventy serious armed conflicts broke out, with dozens more between 2009-2022. These included some which threatened world peace, such as the wars in Afghanistan, Iraq and Syria, and Russia’s wars against Georgia and Ukraine.

At the same time, the European Union was faced with new threats and challenges at the turn of the century. Year by year, the number of weak, failing and failed states in the world increased. They were and continue to be one of the major threats for European and world security, alongside the arms race and international terrorism.

What is more, during the period 2008-2022 the role of the Atlantic Alliance weakened on the world stage, as for a long time the EU and NATO failed to achieve a consensus with regard to further cooperation and the methods for fighting for world peace. The paths of Europe and the United States diverged radically. Their common bonds and cooperation were no longer as strong as during the Cold War. It turned out that the Atlantic Alliance was not prepared for the collapse of the bi-polar order and the dissolution of the Soviet empire. It was surprised by the Arab Spring, the events in Ukraine and Syria, and the so-called Islamic State. In the early 1990s it was mistakenly assumed that the neo-liberal world developing under the control of the United States, the world of the free market and democracy, would bring solutions that would result in a new world – a world of freedom, democracy, peace and prosperity, shaped in the image and resemblance of *Pax Americana*. That did not happen, however, as new pretenders appeared for control of the world, namely China and Russia governed by Vladimir Putin, who as early as

2007 spoke of the end of the “unipolar” world at a security conference in Munich, meaning the dominance of the United States of America. He spoke out then against American unilateralism and American expansionism. Russia under the rule of V. Putin conducted an increasingly aggressive foreign policy, long tolerated by the West, and now threatens the security of Europe and the world. Vladimir Putin set himself specific goals to achieve on the international stage, and has been successively pursuing them since 2000. He did not agree to adopt a defensive position, and began to prepare for Russia’s return to the international stage. After the aggression against Georgia in 2008, Russia made it impossible for them to apply for EU membership, and in 2013 torpedoed plans for Ukraine to sign an association agreement with the EU. In 2014, Russia annexed Crimea, leading to a serious crisis in international relations. Putin’s main aim became to liquidate the EU and break up the Euroatlantic system, and to rebuild a strong Russia and reinforce its position in the international arena as a superpower wielding potential adequate to that status, particularly military. The goals and tasks which Vladimir Putin set for Russian foreign and military policy were and still are dangerous for Europe and the whole world. They may lead to the outbreak of a third world war. One consolation is that, against Putin’s expectations, Russia’s unlawful aggression against Ukraine consolidated the EU, NATO and the Euroatlantic system, and opened the door to EU, membership for Ukraine, and perhaps also NATO membership as was the case for Finland and Sweden, which will help strengthen the security of Europe and the world. In this way the ever closer union mentioned in the Maastricht Treaty remains the main goal of the European Union.

In spite of the series of threats to European and world security, which is currently determined by Russia’s aggression against Ukraine which started on 24 February 2022, there is no better alternative for the EU and European integration than deepening collaboration. To curb the disintegrational processes, the populism and nationalism on the rise in Europe, which Russia under Vladimir Putin is trying to aggravate, the EU must actively support the efforts of member states towards preserving their cultur-



al identities and specific characteristics, and should also create its own armed forces, vital for ensuring the security of Europe. This requires a fundamental rebuilding of the consciousness of Europeans, and generational and mental changes to the EU's political elites. It can be assumed that the global situation and the attractiveness of the EU will be conducive to this, whatever the pessimists may say. Despite its numerous weaknesses and unsolved problems, the EU remains an attractive and desirable institution for many countries, in particular Ukraine, Moldova, Georgia and the Western Balkan states, and enjoys high levels of popular support in the member states. For example, the latest survey by Poland's CBOS (Public Opinion Research Center) polling institute shows that support for Polish membership of the EU has never been higher: 92% of Poles are in favour of Poland's presence in the EU, and more than half of Poles praise the EU for actions taken in the fight against the coronavirus pandemic, in connection with the war in Ukraine, and keeping watch on the rule of law in member states. The Community scores lower for its climate and migration policies. Meanwhile 38% of those polled were in favour of increased integration among the states of the European Union.



Bibliografia¹

Dokumenty/źródła prawne:

Karta Konferencji. Karta obywateli i organizatorów wydarzeń uczestniczących w Konferencji w sprawie przyszłości Europy, <https://futureu.europa.eu/pages/charter>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy, Bruksela 22.1.2020 r. COM(2020) 27 final.

Nowy program strategiczny dla UE na lata 2019-2024, <https://www.council.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

Przyszłość jest w Twoich rękach, Unia Europejska, Bruksela 2021.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące Konferencji w sprawie przyszłości Europy, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy UE, C 326, 26.10.2012.

Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zaangażowanie we współpracę z obywatelami na rzecz demokracji – Budowanie odporniejszej Europy, 2021/C 91 I/01, Dziennik Urzędowy UE, C 911, 18.03.2021.

Artykuły i książki:

Arażna M., *The Arab Spring and its influence on European Union Policy*, „Security and Defence Quarterly”, 2014, 3(2), s. 81-96.

¹ Obejmuje wybrane pozycje bibliograficzne ze wszystkich tekstów składających się na niniejszy tom.

- Biscop S., *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers*, Multilateralism in a Changing World Order, Singapore 2018, s. 44.
- Bohman V., Szczudlik J., Thornton M., Stec G., *Ask the Experts: Does China's dispute with Lithuania signify a shift in its broader relationship with Europe?*, London School of Economics and Political Science, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2022/01/21/ask-the-experts-does-chinas-dispute-with-lithuania-signify-a-shift-in-its-broader-relationship-with-europe/>.
- Borrell J., *The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2020, s. 1-11.
- Bouchard C., Peterson J., *Conceptualising Multilateralism. Can We All Just Get Along?*, „Mercury E-paper”, 2011, no. 1, s. 6-11.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków 2013.
- Buhler P., *O potęgę w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 186.
- Cabestan J.-P., *Polityka zagraniczna Chin*, Warszawa 2013, s. 314.
- Chan Z.T., Meunier S., *Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union*, „Review of International Organisations”, 2021.
- Chang M., Sacher M., Tkalec I., *Recent Changes in EU Economic Governance: Methodological and Institutional Dynamics*, „The Journal of Contemporary European Research (JCER)”, 2019, vol. 15, no. 2: Special Issue.
- Christiansen T., Maher R., *The rise of China – challenges and opportunities for the European Union*, „Asia Europe Journal”, 2017, vol. 15, s. 121-131.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 104.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska*, Białystok 1999, s. 283.
- Drabczuk M., Stępniewski T., *Kiedy umilkną strzały*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2022, nr 4, s. 28-34.
- Easton D., *The Analysis of Political Structure*, New York 1990.
- Faudot A., *An International Invoicing Currency*, „International Journal of Political Economy”, 2015, no. 44, s. 52.
- Fijałkowski Ł., Stadtmüller E. (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Tom 1*, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M. (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego. Szanse i zagrożenia*, „Politeja”, 2013, nr 26, s. 149-168.
- Fiszer J.M., *Polska wobec małych sąsiadów – aspekty teoretyczne i utilitytarne*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięćdziesiątka. Małe państwa*

- stwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. 29-57.
- Fiszer J.M., *Przesłanki wewnętrzne i międzynarodowe upadku Związku Radzieckiego w 1991 roku oraz jego konsekwencje geopolityczne dla polityki zagranicznej Polski*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 19(2021), z. 2, s. 19-41.
- Fiszer J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *Transformacja ustrojowa w Polsce po 1989 roku oraz jej sukcesy i porażki*, [w:] J. Wojnicki, J. Miecznikowska, Ł. Zamęcki (red.), *Polska i Europa w perspektywie politologicznej*, tom II, Warszawa 2020, s. 73-98.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Toruń 2002, s. 31-42.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska po brexicie*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 35-71.
- Fiszer J.M., *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, t. 52, nr 1, s. 167-201.
- Geddes A., *Britain and the European Union*, Basingstoke 2013, s. 73-77.
- Georgiou M.N., Kyriazis N., Economou E.M.L., *Democracy, Political Stability and Economic performance. A Panel Data Analysis*, „Journal of Risk & Control”, 2015, 2(1).
- Grieco J.M., *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme*, „Review of International Studies”, 2021, vol. 21, issue 1, published online again: 11.08.2011.
- Grieger G., *China's growing role as a security actor in Africa*, European Parliamentary Research Service, 2019.
- Grieger G., *EU – China relations. Taking stock after the 2020 EU–China Summit*, European Parliamentary Research Service, 2020.
- Grosse T.G., *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Guttenberg L., *A political enigma. Four open questions about the Conference on the Future of Europe*, „Policy Brief”, 21.12.2021.
- Hurak I., D'Anieri P., *The Evolution of Russian Political Tactics in Ukraine*, „Problems of Post-Communism”, 2022, no. 69(2), s. 121-132, DOI: 10.1080/10758216.2020.1819162.
- Jochheim U., Chahri S., *EU–China relations in challenging times*, European Parliamentary Research Service, 2021, s. 1.
- Kamiński T., *Don't Look at Trump: The EU Needs Strategic Autonomy*, „4liberty.eu”, 2022, s. 34-47, <http://4liberty.eu/review-16-dont-look-at-trump-eu-needs-strategic-autonomy/>.
- Kamiński T., Gzik M., *Italy*, [w:] T. Kamiński (red.), *The Role of Regions in EU–China Relations*, Łódź 2021, s. 59-78.

- Kamiński T., *Pieniądże w służbie dyplomacji. Państwowe fundusze majątkowe jako narzędzie polityki zagranicznej*, Łódź 2018.
- Kamiński T., *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Łódź, 2015.
- Kamiński T., *What are the factors behind the successful EU–China co-operation on the subnational level? Case study of the Lodzkie region in Poland*, „Asia Europe Journal”, 2019, 17(2), s. 227-242.
- Kostecki W., Nowak B.E., Smogorzewski K. (red.), *Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy*, Warszawa 2019, s. 19-32.
- Kulyk V., *National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War*, „Europe-Asia Studies”, nr 2016, 68(4), s. 588-608, DOI:10.1080/09668136.2016.1174980.
- Kuzio T., D'Anieri P., *The Sources of Russia's Great Power Politics: Ukraine and the Challenge to the European Order*, Bristol 2018, UK: E-International Relations Publishing.
- Kuzio T., *Russian Policy Towards Ukraine during Elections*, „Demokratyzatsia”, 2005, no. 13(4), s. 498-499.
- Laursen F., Vanhoonacker S., Wester R., *Overview of the Negotiations*, [w:] F. Laursen, S. Vanhoonacker (red.), *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht 1992, s. 23-24.
- Lindstädt R., Slapin J.B., Vander Wielen R.J., *Adaptive behaviour in the European Parliament: Learning to balance competing demands*, „European Union Politics”, 2012, vol. 13, issue 4.
- Lu X., Zhu E., Campbell L., Hafner M., Noussan M., Raimondi P.P., *Comparison between China, the EU and the US's Climate and Energy Governance: How Policies Are Made and Implemented at Different Levels*, „FEEM Working Paper”, 2021, no. 34.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, s. 186-188.
- Maillard S., *More is in Europe*, „Newsletter of the Jacques Delors Institute”, February 2022.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 31.
- Meijer H., Brooks S.G., *Illusions of Autonomy*, „International Security”, 2021, vol. 45, no. 4, s. 7-43.
- Mierzejewski D., *China's Provinces and the Belt and Road Initiative*, Routledge 2021.
- Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, *State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Gives Interview to Xinhua News Agency and China Media Group on International Situation and China's Diplomacy in 2021*, 2021, <https://www.fmprc.gov>.

- cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/202112/t20211230_10477324.html.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa 1998.
- Parzymies S., *Od pojednania do wspólnego bezpieczeństwa. Wojskowe aspekty stosunków Paryż – Bonn*, Warszawa 1990, s. 42.
- Pietraś M., Marzęda K. (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin 2008.
- Pietraś Z.J., *Adaptacyjność spenetrowanych systemów politycznych*, Lublin 1990.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998.
- Pietraś Z.J., *Koncepcje adaptacji politycznej*, [w:] Z.J. Pietraś, A. Dumała (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin 1990.
- Podraza A., *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1996, s. 210.
- Podraza A., *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin 1997, s. 44.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 53-54.
- Ponomarenko I., *Why Ukraine struggles to combat Russia's artillery superiority*, „The Kyiv Independent”, 12.08.2022.
- Prawda M., *Iść wolniej, a w każdym razie inaczej. Jak zbudować opowieść o Unii po pandemii?*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2021, s. 31-32.
- Princen S., *Agenda-setting strategies in EU policy processes*, „Journal of European Public Policy”, 2011, published online.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, t. 3, Warszawa 2007, s. 295.
- Quinn C., *Zelensky Hosts Erdogan and Guterres in Lviv*, „Foreign Policy”, 18.08.2022.
- Rabe W., Gippner O., *Perceptions of China's outward foreign direct investment in European critical infrastructure and strategic industries*, „International Politics”, 2017, no. 54, s. 468-486.
- Rauh Ch., Bes B.J., Schoonvelde M., *Undermining, defusing or defending European integration? Assessing public communication of European executives in times of EU politicisation*, „European Journal of Political Research”, 2020, vol. 59, issue 2.
- Reforming the European Union: a political and democratic imperative*, „European Issue”, no. 463, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0463-refoming-the-european-union-a-political-and-democratic-imperative>.
- Riedel R., Gierlich C.P., *Between Differentiation and (Dis)Integration – Theoretical Explanations of a Post-Brexit European Union*, „Studies in European Affairs”, 2021, 25 (2).

- Riedel R., *Teoria optymalnych obszarów walutowych a budowa unii walutowej w Europie*, „Przegląd Europejski”, 2013, nr 2 (28).
- Riedel R., *The Evolution of the Polish Central Bank's Perspectives on the Eurozone Entry*, „Post-Communist Economies”, 2017, 29(1).
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2008, nr 4, s. 10.
- Ruggie J., *Multilateralism: The anatomy of an institution*, „International Organization”, 1992, vol. 46, no. 3, s. 572.
- Sloterdijk P., *Co się zdarzyło w XX wieku?*, Warszawa 2021.
- Sowels N., *From the “Thatcherisation of Europe” to Brexit*, „Revue Française de Civilisation Britannique”, nr XXIV-4, s. 1-5.
- Stępniewski T., *The Russia-Ukraine War, NATO's Eastern Flank, and Ukrainian Refugees in Central Europe*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs”, 2022, no. 2, s. 7-15.
- Sus M., Hadeed M., *Theory-Infused and Policy-Relevant: On the Usefulness of Scenario Analysis for International Relations*, „Contemporary Security Policy”, 2020, vol. 41, no. 3, s. 432-455, <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1730055>.
- Szabaciuk A., *Eskalacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej potencjalne skutki (część 1 i 2)*, „Komentarze IEŚ”, 2021, nr 367 i 368.
- Szabaciuk A., *Gwarancje bezpieczeństwa Rosji: geostrategiczna rozgrywka Kremla*, „Komentarze IEŚ”, 2022, nr 523.
- Szabaciuk A., *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w kontekście rosnących napięć w Europie Wschodniej (część 2)*, „Komentarze IEŚ”, 2021, nr 471.
- Szabaciuk A., *Spowolnienie ofensywy rosyjskiej w Ukrainie*, „Komentarze IEŚ”, 2022, nr 550.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.
- Thatcher M., *Przyszłość Europy*, [w:] A. Rotfeld (red.), *Wizje Europy. Materiały dyskusyjne*, Warszawa 1989, s. 59-69.
- Topolski I., *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Lublin 2013, s. 193-215.
- Wall S., *Margaret Thatcher and the Single European Act*, „Global Policy”, 2022, vol. 13, no. 52, s. 30.
- Wessels W., *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, „Integration”, 2002, no. 2.
- Wessels W., *Die Vertragsreformen von Nizza. Zur zukünftigen Handlungsfähigkeit einer 27-er Union*, „Integration”, 2001, no. 1.
- Węc J.J., *Kryzys zadłużeniowy w strefie euro w latach 2010-2018. Geneza, dynamika oraz instrumenty jego przezwyciężenia*, „Politeja” 2020, nr 3, s. 29-31.
- Węc J.J., *Prospects for the System Reform of the European Union by 2025: Implications for Poland*, „Przegląd Zachodni”, 2019, Special Issue, s. 7-23.

- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010*, Kraków 2012, s. 209-212.
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Wojtaszek-Mik E., Mik C., *Unia Europejska. Wspólnota Europejska. Zbiór dokumentów*, Zakamycze 2005.
- Wübbecke J., Meissner M., Zenglein M.J., Ives J., Conrad B., *MADE IN CHINA 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, „MERICS Papers on China”, 2016, no. 2.
- Yahuda M.B., *China and international Relations*, „Review of International Studies”, 1988, vol. 14, s. 297-302.





W lutym 2022 roku obchodziliśmy trzydziestą rocznicę podpisania traktatu z Maastricht i jest to dobra okazja, aby zastanowić się tak nad jego znaczeniem dla integracji Europy, jak i nad samą Unią Europejską, jej zaletami i wadami systemowymi, niezbędnymi reformami, celami i zadaniami, tak aby mogła ona skutecznie funkcjonować w obecnym i przyszłym świecie, wśród wielu zagrożeń i nowych wyzwań. Taki też jest cel niniejszej publikacji, do udziału w której zaproszeni zostali przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych, zwłaszcza historycy, politolodzy, prawnicy oraz badacze współczesnych stosunków międzynarodowych. Autorzy dotykają problematyki genezy traktatu z Maastricht, jego celów, zadań i znaczenia dla integracji Europy, lecz również kwestii skutków tego traktatu dla postkomunistycznej Europy Środkowo-Wschodniej (ze szczególnym uwzględnieniem Polski), kondycji UE po trzydziestu latach od podpisania traktatu, widzianej z perspektyw sukcesów i porażek, a także stosunku Unii Europejskiej do konfliktów międzynarodowych, takich jak na przykład wojna Rosji z Ukrainą, czy stosunków z aktorem kluczowym na arenie międzynarodowej, czyli Chińską Republiką Ludową, oraz sytuacji UE po wyborach parlamentarnych we Francji.

Fragment Wstępu