

Paweł J. Borkowski

ORCID 0000-0001-8089-4101

Unia Europejska: małe zwycięstwa w niepewnych czasach

Rok 2023 był dla UE przede wszystkim okresem testowania jej zaangażowania i gotowości trwania przy swoich decyzjach i obietnicach w warunkach rosnących kosztów i politycznego znużenia. Przedłużająca się wojna w Ukrainie pokazała, że obrona Zachodu będzie długa i kosztowna, a zryw i idące za nim obietnice rodzą długoterminowe zobowiązania i koszty. Okazało się też, że realizacja planu budowy Europy zielonej, cyfrowej, generującej mniej odpadów kreuje rzeczywistość bardziej złożoną, niż się spodziewano. Bezpieczeństwo jest zawsze zobowiązaniem, które się nie kończy, a w tym konkretnie okresie Europa musi radzić sobie nie tylko z wojną u granic, lecz także z trwałą sekurytyzacją kwestii migracji, z wszystkimi tego konsekwencjami. W gruncie rzeczy wybory do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. będą jeszcze wyraźniej niż pięć lat wcześniej bitwą między Europą otwartą a zamkniętą, Europą, dla której świat jest naturalnym środowiskiem interakcji, a tą, dla której jest przede wszystkim źródłem zagrożeń, i można się przed nimi schronić za dobrze oswojonymi narodowymi mirażami. Ich iluzoryczność nie jest przeszkodą w skutecznym reklamowaniu owych złudzeń jako remedium na bóle nowoczesności i ponowoczesności, a raczej traumatycznej konfrontacji z nią. W tym kontekście „europejska” tarcza musi stawać się coraz bardziej realna, a żeby tak się stało, UE musi wreszcie uznać za swój i ośwoić język siły.

Komisja prawie na mecie

Doroczne przemówienie „State of the Union” wygłoszone przez Ursulę von der Leyen w 2023 r. było ostatnim w tej kadencji Komisji i Parlamentu, zatem skłania do refleksji nad realizacją zapowiedzi, które towarzyszyły obejmowaniu przez nią urzędu w listopadzie 2019 r. Rzeczywiście wystąpienie przewodniczącej miało sporo cech podsumowania i było umiarkowanie optymistyczne¹. Wykonanie planu oceniane ogólnie na ok. 80% w warunkach

¹ Relacja z wystąpienia oraz jego tekst we wszystkich językach oficjalnych UE: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en (dostęp tu i dalej: 16.02.2024).

pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie i zasadniczo nieustannego działania w trybie zarządzania kryzysowego należy uznać za duży sukces. Największym osiągnięciem było trwanie przy zamierzeniach w niesprzyjających okolicznościach i determinacja w realizacji impulsu modernizacyjnego. Tak bowiem całościowo należy traktować priorytety Komisji kadencji 2019–2024 – nadanie UE, przez postawienie na zieloną gospodarkę o obiegu zamkniętym, cyfryzację i świadomą politykę przemysłową, impulsu modernizacyjnego wykraczającego istotnie poza samą gospodarkę². Warto natomiast zapytać, czy udało się przedstawić UE jako tę, która troszczy się o obywateli, włącza ich w swoje projekty, pozwala kontynuować „europejski styl życia” w warunkach międzynarodowej niestabilności.

Wyznacznikiem zamierzeń Komisji – i jej potencjalnym dziedzictwem w wypadku ich realizacji – było sześć priorytetów przedstawionych w listopadzie 2019 r. W ich ramach zidentyfikowano 610 inicjatyw – prawodawczych i innego rodzaju, zestawienie używane przez organy PE ma charakter zbiorczy – które Komisja powinna wykazać przed końcem kadencji. Postępy na tej drodze są monitorowane – odpowiednie służby Parlamentu publikują raporty co sześć miesięcy, ostatni dostępny pochodzi z listopada 2023 r. W bardzo trudnych warunkach pandemii, wojny u granic i ogólnego rozedrgania dyskusji o tym, co oznacza europejskość i jaka powinna być jej pożądana forma, udało się Komisji zrealizować większość zamierzeń, przynajmniej gdy posługujemy się kryterium ilościowym. Można nawet stwierdzić, że mamy prawie *bussines as usual*. 420 z 610 inicjatyw o różnym charakterze już zgłoszono, wynik 69% należy uznać za bardzo dobry. 221 – nieco ponad 35% – już zostało przyjętych w odpowiednich procedurach. Jako zablokowane przynajmniej tymczasowo w procesie prawodawczym raport wskazuje 32 projekty, czyli nieco ponad 10% zamierzeń.

Podsumowanie z rozbiciem na poszczególne priorytety i wskazaniem kluczowych podjętych działań zawiera tabela 1 poniżej.

Warto przytoczyć słowa ostrożnej aprobaty: „W czasach, w których budowanie kompromisu i zbieranie większości staje się wyzwaniem, a obserwujemy to zarówno w państwach członkowskich, jak i innych demokracjach na całym świecie, i gdy demokracji jako takiej rzucane jest wyzwanie, jest to godne uznania osiągnięcie”³. Faktycznie, tradycyjna kultura polityczna kompromisu nie jest dziś w Europie już tak dominująca, jak było to w przeszłości. Co

² Zob. P. Borkowski, „Europejski Zielony Ład jako narzędzie modernizacji i legitymizacji projektu europejskiego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2021, nr 3; por. D. Vela-Almeida at al., „The ‘greening’ of empire: The European Green Deal as the EU first agenda”, *Political Geography* 2023, t. 105 (wyd. specjalne: “Political Ecologies of the Green New Deal”).

³ The Six Policy Priorities of the von der Leyen Commission. State of play in Autumn 2023, EPRS Paper 07.09.2023, <https://epthinktank.eu/2023/09/07/the-six-policy-priorities-of-the-von-der-leyen-commission-state-of-play-in-autumn-2023/>.

Tabela 1
Priorytety Komisji Europejskiej z listopada 2019 r. i ich realizacja

Priorytet	Liczba zaplanowanych inicjatyw	Liczba przedłożonych inicjatyw	Kluczowe projekty	Opóźnienia	Inne uwagi
Europejski Zielony Ład	154	96	– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących zgodności, określenia celów państw członkowskich na 2030 r. i zobowiązania do zbiorowego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze użytkowania gruntów, leśnictwa i rolnictwa, COM (2021) 554 final;	Rozporządzenie ograniczające użycie pestycydów w rolnictwie	Organizacje ekologiczne głoszą, że od połowy 2023 r. trwa ciche wycofywanie się z zapowiedzi proekologicznych
			– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, COM (2021) 557 final;		
			– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ , COM (2021) 564 final;		
			– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, COM (2022) 672 final		
			– COM (2023) 221 – COM (2023) 222 – COM (2023) 232		
Europa gotowa na epokę cyfrową	105	58	– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/881 w odniesieniu do usług zarządzanych w zakresie bezpieczeństwa, COM (2023) 208 final		
			– Pakiet propozycji dotyczących umocnienia procedur budżetowych państw członkowskich, przedstawiony 26 kwietnia 2023 r., COM 2023 240 final, 241 final, 242 final;		
Gospodarka dla społeczeństw	128	92	– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE w odniesieniu do proporcjonalności, jakości nadzoru, sprawozdawczości, środków dotyczących gwarancji długoterminowych, narzędzi makroostrożnościowych, ryzyka dla zrównoważonego rozwoju, nadzoru nad grupą i nadzoru transgranicznego, COM (2021) 581 final;	Nie udało się dokonać tworzenia unii bankowej	Porozumienie Parlamentu i Rady otwierające drogę do zakończenia procesu legislacyjnego zawarto 10 lutego 2024 r.
			– Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii		

Unia silniejsza w świecie	69	57	– Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie aktualizacji strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskigo i jej planu działania, JOIN (2023) 8 final; – Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady: Strategia Kosmiczna UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony, JOIN (2023) 9 final	UE zaczęła regularnie określać siebie jako aktora geopolitycznego
	94	75	– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych 2022/2557; – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2371 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia	
	60	42	– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, COM (2023) 234 final; – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie obrony demokracji, COM (2023) 630 final	

Źródło: opracowanie własne.

więcej, możemy mówić o rozdźwięku między państwami członkowskimi, gdzie polaryzacja wokół kwestii europeizacji staje się coraz powszechniejsza⁴, a trwającą przy ukształtowanej kulturze politycznej Brukseli. Tym samym uprawiana od dawna przez przywódców państw członkowskich dwupoziomowa gra zaspokajania oczekiwań zarówno wyborców, jak i partnerów w projekcie integracyjnym staje się trudniejsza⁵. Jak pisze amerykański analityk, problem z efektywnym działaniem na poziomie unijnym wynika stąd, że potrzebne przedsięwzięcia „napotykają coraz silniejsze krajowe ograniczenia. Wielu liderów czuje się postawionych pod ścianą w kraju, pod presją sił populistycznych”. Nawet gdy doskonale zdają sobie sprawę, że niezbędne jest działanie Unii, tudzież jej umocnienie „ze względu na kontekst międzynarodowy, po prostu nie widzą drogi, jak to uczynić”⁶. To napięcie nie skłania do poparcia Komisji, która w ostatnich miesiącach stara się „dowieść” rozwiązania⁷.

Podjmując głębszą, jakościową analizę, można zauważyć opóźnienia i problemy, liczne są także głosy krytyki. Najbardziej spolaryzowana jest debata wokół transformacji energetycznej i walki ze zmianami klimatycznymi⁸. Lobby ekologiczne oskarża Komisję niemal o zdradę i ukrywanie licznych luk i braków pod pozorami ambitnych projektów, którym brakuje pożądanej treści i wagi. Głosy takie pojawiały się, odkąd Komisja przedstawiła pierwsze plany w 2019 r.⁹, jednak wraz z realizacją poszczególnych projektów widać

⁴ Wybrano określenie „debata wokół europeizacji” jako najszersze, odnoszące się zarówno do dominującego problemu migracji i obecności „obcego”, jak i obejmujące kwestie identyfikacji i dopuszczalnego stopnia ingerencji tego, co brukselskie, w funkcjonowanie wspólnoty narodowej uznawanej wciąż za dominującą i bardziej „naturalną”. Jednocześnie autor jest świadomy zasadniczego problemu – wylaniania się w bólach nowego podziału, który być może zastąpi tradycyjny, dziewiętnastowieczny podział na lewicę i prawicę, zob. szerzej M.A. Vachudowa, „Populism, democracy, and party system change in Europe”, *Annual Review of Political Science* 2021, t. 24, s. 471–498; D. Jackson, S. Jolly, „A new divide? Assessing the transnational-nationalist dimension among political parties and the public across the EU”, *European Union Politics* 2021, t. 22(2), s. 316–339.

⁵ Na temat koncepcji dwupoziomowej gry zob. R. Putnam, „Diplomacy and domestic politics – the logic of two-level games”, *International Organization* 1988, t. 42, nr 3.

⁶ A. Privitera, „Is the EU fit for the new global disorder?”, 12 października 2023 r., <https://americangerman.institute/2023/10/the-legacy-of-ursula-von-der-leyen/>.

⁷ B. de Miguel, „Von der Leyen: Her term’s final stretch and the minefield ahead”, *El País*, 12 września 2023 r., <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18811/von-der-leyen-her-term-final-stretch-and-minefield-ahead>.

⁸ Zob. ciekawe opracowanie dotyczące roli narracji, stojące na stanowisku istotnej zmiany postrzegania rozwoju w łonie UE: S. Shunz, „The ‘European Green Deal’ – a paradigm shift? Transformations in the European Union’s sustainability meta-discourse”, *Political Exchange Research* 2022, t. 4, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2474736X.2022.2085121>.

⁹ Y. Varoufakis, D. Adler, „The EU’s green deal is a colossal exercise in greenwashing”, *The Guardian*, 7 lutego 2020 r., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/07/eu-green-deal-greenwash-ursula-von-der-leyen-climate>.

ich kumulację¹⁰, z kolei partie jej macierzystej frakcji mają za złe właśnie nieustanne forsowanie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zdaniem wielu oznacza to danie pierwszeństwa agendzie tradycyjnie lewicowej i jest także swego rodzaju zdradą środowiska politycznego, zmuszonego nuansować swoje zaangażowanie proekologiczne w sporze z populistyczną nową prawicą. Jak podaje Politico, jest to nowa odsłona sporu toczącego się przynajmniej od 2022 r. „Rozbieżność między [Ursulą] von der Leyen i deputowanymi z jej frakcji to kulminacja długiej kampanii prowadzonej przez EPP, której przewodzi jej lider, Manfred Weber”, przeciwko przedsięwzięciu traktowanemu jak najważniejsze dziedzictwo tej Komisji. Od dłuższego czasu „deputowani naciskają na władzę wykonawczą UE, aby przycięła zielone plany i włączyła do nich probiznesowy realizm”¹¹. Można użyć także mocniejszych sformułowań – proekologiczna determinacja zderza się z protestami rolników i obywateli wielkiego przemysłu, a na horyzoncie mającą wybory do PE; będą one poważnym starciem dla tradycyjnie najsilniejszej frakcji, która niekoniecznie chce być kojarzona z jednoznacznie progresywnym, zielonym przekazem¹². Problem ten został dostrzeżony na najwyższych szczeblach władzy w EPP, zatem nie możemy mówić tylko o osobistym rozgoryczeniu Manfreda Webera, ale o klimacie systemowej ostrożności. W tym duchu wypowiadała się także przewodnicząca PE Roberta Metsola¹³. Eskalacja protestów rolniczych w lutym 2024 r. przyniosła pewne ustępstwa Komisji. Znajdują się one na razie w fazie propozycji zmian i zasadniczo idą w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zmniejszenia wymogów biurokratycznych nakładanych w związku z korzystaniem z dofinansowania unijnego¹⁴, po drugie, poluzowania planowanych zasad

¹⁰ Organizacja Greenpeace weszła nawet na drogę sądową z Komisją Europejską, zob. „Greenpeace files lawsuit against the European Commission to end gas and nuclear greenwashing”, Greenpeace Unit, 18 kwietnia 2023 r., <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing/>. Zob. też ciekawą analizę pozycji europejskiej prawicy: B. Brzeziński, L. Guillot, „Fake news and personal attacks: How the political right took down Europe’s green agenda”, Politico EU, 1 grudnia 2023 r., <https://www.politico.eu/article/fake-news-and-personal-attacks-how-the-political-right-took-down-europes-green-agenda/>.

¹¹ K. Mathiesen, E. Wax, „Von der Leyen faces rebellion as her party seethes over 2040 climate goal”, Politico EU, 1 lutego 2024 r., <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-faces-rebellion-party-2040-climate-eu/>.

¹² Ruchy antyeuropejskie tradycyjnie podkreślają także swoje sceptyczne stanowisko wobec antropogenicznego pochodzenia zmian klimatycznych. Tym samym Zielony Ład staje się swego rodzaju bronią obosieczną, świadectwem skuteczności Unii, ale także jej jednoznaczności i progresywności, zob. szerzej M. D’Ancona, „The Eurosceptics are now ecosceptics... this time, they will wreck the planet”, *The New European*, 16 sierpnia 2023 r., <https://www.theneweuropean.co.uk/the-eurosceptics-are-now-ecosceptics-this-time-they-will-wreck-the-planet/>.

¹³ Co ciekawe, łączy ona działania na rzecz klimatu z gospodarką, pytając: „Have we not placed being climate ambitious as not being mutually exclusive with economic growth?” (*Financial Times*, 7 grudnia 2023 r., <https://www.ft.com/content/16f30328-8031-4486-b0bf-2a934e6e8b1b>).

¹⁴ Memo on the Commission’s package of support to EU farmers, 15 marca 2024 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1494.

dotyczących płodozmianu i przewidywanych wcześniej wymogów ochrony gleby¹⁵. Zaakceptowanie zmian przez ministrów państw członkowskich przewidziane zostało na koniec marca 2024 r.

Pozytywnie oceniane jest zaangażowanie cyfrowe, mamy tutaj bowiem do czynienia z tradycyjnym dla UE promowaniem regulacji, które w skali globalnej są wątle albo wręcz nie istnieją – tworzeniem i rozpowszechnianiem norm¹⁶. W zakresie wykorzystania *big data* czy dostępności cyfrowych usług publicznych w Europie jest jeszcze wiele do zrobienia. Współczynnik cyfryzacji DESI od 2016 r. wzrósł widocznie, w 2023 r. dokonano przemodelowania metodologii jego wyliczania, co samo w sobie wskazuje na przejście do kolejnego etapu. Odpowiednie dane zawiera tabela 2 poniżej.

Bardzo długo trwały uzgodnienia dotyczące nowego pakietu regulacji w kwestii migracji i azylu – polityczne porozumienie międzyinstytucjonalne otwierające drogę do procedowania zapowiedzianych czterech rozporządzeń i jednej dyrektywy udało się zawrzeć dopiero w grudniu 2023 r. – wypada przypomnieć, że jest to długo wyczekiwana odpowiedź na kryzys migracyjny lat 2015–2016.

Warto natomiast podkreślić, że w warunkach napięć i nadzwyczajnych wydarzeń międzynarodowych doszło do konwergencji dwóch zjawisk – wstrząsy nie doprowadziły do metaforycznego „wykolejenia” planów Komisji dzięki determinacji i traktowaniu problemów jako szans z jednej strony i przyzwoleniu głównych państw członkowskich na przywódczą rolę Komisji z drugiej strony. Do pewnego stopnia mieliśmy do czynienia z powtórką uwarunkowań, które wyznaczyły drugą kadencję Jacques’a Delorsa – zaufaniem „tandemu” i mocnym przekonaniem, że głęboka zmiana wzywa do zdwojenia wysiłków w celu pozostania na obranej drodze. Dodajmy, że najdłużej urzędujący przewodniczący Komisji, uważany przez wielu także za najwybitniejszego, prawdziwego męża stanu, zmarł 27 grudnia 2023 r. w wieku 98 lat. Trudno powiedzieć, czy Ursula von der Leyen pozostawi po sobie w jakimś stopniu analogiczne dziedzictwo – aby tak się stało, potrzebowałaby kolejnej kadencji na stanowisku przewodniczącej. 19 lutego ogłosiła to oficjalnie po kongresie EPL, a w wyborach będzie odgrywała rolę głównego kandydata tego bloku (*Spitzenkandidat*). Biorąc pod uwagę sondaże z wczesnej wiosny 2024 r., można uznać, że ma dużą szansę na ponowne objęcie stanowiska. Jej zasadniczym hasłem ma być wzmocnienie obronności kontynentu¹⁷.

¹⁵ <https://www.dw.com/en/eu-commission-unveils-concessions-for-farmers-after-protests/a-68566472>.

¹⁶ Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – prawda boli, może wyzwala”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 209–214.

¹⁷ T. Bielecki, „Von der Leyen chce ubiegać się o kolejną kadencję w Brukseli”, 19 lutego 2024 r., <https://www.dw.com/pl/ue-von-der-leyen-chce-ubiegać-się-o-kolejną-kadencję-w-brukseli/a-68301448>.

Tabela 2

Współczynnik cyfryzacji DESI w latach 2017–2023 oraz zaawansowanie procesu prowadzącego tzw. paktu migracyjnego

Podmiot	DESI 2017	DESI 2020	DESI 2022	Wzrost 2019–2023	Najwyższy wzrost – sektory
UE – średnia	33,72	41,67	52,28	+18,56	
Niemcy	33,44	42,06	52,88	+19,44	<i>big data</i>
Polska	24,97	33,20	40,55	+15,58	pokrycie szerokopasmowym Internetem – gospodarstwa domowe
Estonia	41,37	49,05	56,51	+15,14	<i>e-government</i>
Szwecja	45,71	55,75	65,22	+19,51	zaawansowane kompetencje cyfrowe
Włochy	28,16	36,72	49,25	+21,09	szerokopasmowy Internet mobilny
Uwagi					
Akt prawny					
Rozporządzenie dotyczące screeningu		Zakres kontrole graniczne, identyfikacja osób i zagrożeń	Etap przyjęcia po uzgodnieniu politycznym Parlamentu i Rady		perspektywa przyjęcia w tej kadencji PE
Rozporządzenie Eurodac		baza danych odcisków palców, dokumenty biometryczne	po uzgodnieniu politycznym Parlamentu i Rady		perspektywa przyjęcia w tej kadencji PE
Rozporządzenia o procedurach azylowych		ujednolicenie procedur uzyskiwania azylu, zapobieganie przemieszczeniom wtórnym	po uzgodnieniu politycznym Parlamentu i Rady		perspektywa przyjęcia w tej kadencji PE
Rozporządzenie o rezydentach długoterminowych		ujednolicenie regul uzyskiwania kart pobytu	trilogi rozpoczęte	najprawdopodobniej zajmie się tym Parlament wyłoniony w czerwcu 2024 r.	
Dyrektywa o niebieskiej karcie		rekrutacja pracowników za granicą	Przyjęta		

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych KE, dokonano wyboru reprezentatywnej grupy państw członkowskich.

Europa geopolityczna

Priorytet dotyczący pozycji UE w stosunkach międzynarodowych zyskał wyraźnie na znaczeniu, a wojna u granic pokazała, czym realnie może być uświadomiona konieczność przejścia odpowiedzialności w warunkach kryzysu systemowego całego ładu międzynarodowego. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ujął to następująco: „Jestem przekonany, że Europa musi być czymś więcej niż *soft power*: potrzebujemy także twardej siły. Musimy też zdać sobie sprawę, że ta ostatnia nie może być redukowana do instrumentów militarnych: chodzi o zdolność używania wszystkich instrumentów do osiągnięcia celu. Chodzi o myślenie i działanie w kategoriach siły”¹⁸ – powyższe słowa dobrze pokazują wyzwanie stojące przed Unią od dłuższego czasu, natomiast uobecnione z całą mocą przez wojnę w Ukrainie: Unia musi uznać język siły i przewagi za własny, jeśli ma mieć szansę nie tylko na realizację swoich interesów na scenie globalnej, lecz także bronić europejskiego stylu życia i wartości. Jak pisze Zaki Laïdi, jest to coś, czego Europa musi się (może na powrót, może niestety) nauczyć: „to, co wyuczone, jest przeciwieństwem tego, co wrodzone, a w Europie wrodzone jest odrzucenie potęgi w klasycznym jej rozumieniu”¹⁹. Cały proces integracji zbudowany jest przecież na odrzuceniu siły i polityki potęgi, koncertu mocarstw i równowagi sił jako czegoś przestarzałego i mającego dramatyczne konsekwencje. Bycie ponad to, co nazywano archaicznym i pierwotnym, stanowiło źródło samozadowolenia i identyfikacji – stąd długotrwała bezradność (to lepsze określenie niż bezsilność) – wobec agresywnej, do bólu klasycznej polityki np. Rosji. Unia przechodzi obecnie – jak sugeruje wspomniany francuski doradca Josepa Borrell – swój *Zeitenwende* i pospiesznie oraz w warunkach frontowych uczy się myśleć i działać w kategoriach siły. Kluczowe okazało się spełnienie dwóch warunków: „uczucia bycia skonfrontowanym z zagrożeniem egzystencjalnym i chęci zaryzykowania, aby je zmniejszyć”²⁰. Można to nazwać strategiczną dorosłością, która nie jest jeszcze strategiczną samodzielnością. Nauka postępuje w trudnych warunkach – wewnętrzna opozycja przeciwko wysiłkowi jest paliwem dla partii antysystemowych i antyeuropejskich, prorosyjski Viktor Orbán testuje cierpliwość przywódców na kolejnych spotkaniach Rady Europejskiej, zbrojny w zasadę jednomyślności, na horyzoncie mającą wybory prezydenckie w USA w listopadzie 2024 r. Oznacza to, iż nie ma pełnej zgody – ani wśród państw

¹⁸ Josep Borrell Fontelles, „Europe in the Interregnum: Our geopolitical awakening after Ukraine”, maj 2022, <https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine/>.

¹⁹ Z. Laïdi, „The acquired and the required. Reflections on geopolitical Europe”, Groupe d'Études Géopolitiques, maj 2023, <https://geopolitique.eu/en/2023/05/15/the-acquired-and-the-required-reflections-on-geopolitical-europe-the-acquired-and-the-required/>.

²⁰ Ibidem.

członkowskich, ani w społeczeństwach – że warto zaryzykować i stać się pełnokrwistym aktorem geopolitycznym. Jednak przeważa zdecydowanie opinia, że warto i że jest to niezbędne, a twarzą tej zmiany stara się być Wysoki Przedstawiciel Josep Borrell. Powtarza on przy każdej okazji, jak ważne jest wykorzystanie trudnej sytuacji do budowy podstaw europejskiej jedności, bo tylko one mogą uchronić Zachód przed niebezpieczeństwami świata, który staje się coraz bardziej brutalny. Jego zdaniem są dwa istotne elementy tego procesu: kreatywność i chęć przejęcia inicjatywy – jako przeciwstawienie tak częstej kiedyś reaktywności – oraz świadome kształtowanie narracji o świecie²¹. Oczywiście niezbędne jest też rozbudowywanie potencjału militarnego i tworzenie wspólnej kultury strategicznej. Dyskutowano o tym od dawna i można zadać w pełni uzasadnione pytanie: dlaczego tym razem ma się udać, skoro nie udało się po podpisaniu traktatu z Maastricht, po posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r. czy po decyzji o utworzeniu Europejskich Grup Bojowych. Odpowiedź, również autorstwa Wysokiego Przedstawiciela, jest realistyczna w tym sensie, że bierze pod uwagę niekoniecznie chwalebne aspekty natury człowieka: „Politycznie stoi przed nami wybór podobny do tego związanego z ratowaniem euro [...]. Kiedy koszty »braku Europy« stają się tak wysokie, że ludzie są skłonni przemyśleć swoje nakreślone wcześniej »czerwone linie« i naprawdę zainwestować w rozwiązania europejskie [...]. Zatem powinniśmy znów skoczyć...”²².

W 2023 r. skoku jeszcze nie wykonano, ale jest on zdecydowanie w zasięgu. Geopolityczność UE nie jest celem samym w sobie, ale uświadomioną koniecznością w świecie chwiejących się reguł i naporu „barbarzyństwa”. Jest wyrazem dojrzałości i realistycznego patrzenia na otoczenie. Pierwszy krok w tym zakresie UE wykonała jeszcze przed pandemią, nazywając otwarcie w dokumencie strategicznym ChRL rywalem. Niby niewiele, ale po dekadach poszukiwania wszędzie partnerów była to zmiana, która została zresztą dostrzeżona w Państwie Środka i wzbudziła niejaką konfuzję²³. Dziś triada: *partner, competitor, rival* to standard. Prowadzenie „dorosłej” polityki zagranicznej jest zatem w zasięgu, a ujawniana kruchość istniejących struktur współpracy międzynarodowej skłania do szybkiego dojrzewania. Jak pisze Zaki Laïdi, „Europa nigdy nie będzie całkowicie odporna na ryzyko wyczerpania Ukrainy w warunkach przeciągającego się konfliktu. Wielobiegunowa rzeczywistość zmusza nas do jednoczesnego utrzymywania spójności, akceptacji perspektywy trwałego zobowiązania wobec Ukrainy, brania pod uwagę potencjalnego zmęczenia opinii publicznej, zapobiegania stworzeniu koalicji niebezpośrednio sprzyjającej Rosji oraz zapobieganiu wzmacniania chińskiego

²¹ J. Borrell Fontelles, op. cit.

²² Ibidem.

²³ Autor odwołuje się do własnych wspomnień rozmów z uczonymi chińskimi podczas swoich dwóch wizyt w Chinach w 2018 i 2019 r.

poparcia dla niej”²⁴. To jest myślenie geopolityczne *par excellence* i pozostaje mieć nadzieję, że usadowi się ono na trwałe w Brukseli i w stolicach państw członkowskich.

Europejska polityka wobec Rosji w 2023 r. obejmowała trzy pakiety sankcji – dziesiąty, jedenasty i dwunasty, przyjęte odpowiednio 25 lutego, 23 czerwca i 18 grudnia. Ten ostatni pakiet dotyczy między innymi diamentów oraz wzmocnienia przestrzegania pułapu cen produktów ropopochodnych pochodzących z terytorium Federacji Rosyjskiej. Na liście osób i podmiotów objętych sankcjami indywidualnymi 29 stycznia 2024 r. znajdowało się ponad 1950 pozycji. W związku z poparciem agresji rosyjskiej sankcjami objęto Białoruś i Iran (ten ostatni w związku z eksportem dronów do Rosji). Ramy dla sankcji Rada wyznaczyła 20 lipca 2023 r. i od tamtej pory przyjęła kilka pakietów decyzji wykonawczych, w tym objęła sankcjami indywidualnymi ok. 30 osób i firm. Zamrożone aktywa Rosji w UE są szacowane na niemal 340 mld euro, ocenia się, że wpływ sankcji na gospodarkę Rosji powoduje spadek PKB o ok. 2–3%. Warto jednak podkreślić, że dla budowania UE jako podmiotu akceptującego siłę oraz zachowującego jedność samo przyjmowanie sankcji jest chyba istotniejsze niż ich wymierne efekty gospodarcze.

Rozszerzenie – owoc znów niezakazany

Podejmując kwestię odblokowania procesu rozszerzenia UE, co dokonało się na poziomie politycznym w grudniu 2023 r., należy się zastanowić, jak postrzegano członkostwo Ukrainy w UE w przeszłości i co w praktyce oznacza decyzja Rady Europejskiej z końca roku. Warto zacząć od przytoczenia konkluzji jednego z rozdziałów raportu Fundacji im. Stefana Batorego przygotowanego w 2004 r. z okazji „wielkiego rozszerzenia” i jego konsekwencji. Czytamy w nim: „Jednak prawdziwą zachętą do rozwoju stosunków z UE byłoby dla Kijowa przyszłe członkostwo w Unii, którego Ukrainie odmówiono. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej [...] członkostwo w Unii pozostaje w sferze możliwości każdego kraju europejskiego. Z uwagi na geograficzne usytuowanie w Europie oraz na fakt, że szansą przyszłego członkostwa objęto liczne kraje Europy, których sytuacja gospodarcza i polityczna jest zbliżona do Ukrainy, wydaje się, że nie istnieją kryteria, na podstawie których można by nadal odmawiać jej przyszłej przynależności do Unii. Zatem należy jasno stwierdzić, że choć członkostwo Ukrainy w Unii jest w obecnej sytuacji kwestią odległej przyszłości, to stanowi ono jak najbardziej uprawniony cel polityczny i za taki powinno zostać uznane przez UE”²⁵. Z powyższego passusu jasno wynika, że nie było „obiektywnych” przesłanek, które wykluczałyby starania o członkostwo, a już

²⁴ Z. Lăidi, op. cit.

²⁵ Więcej niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 13.

w 2004 r. istniała świadomość polityczności ewentualnej decyzji. Co ciekawe, ci sami autorzy kreślili następującą drogę umacniania więzów między Kijowem a Brukselą: „Dla dalszego rozwoju stosunków UE–Ukraina najodpowiedniejszy jest model »kandydackiej« integracji etapami. Dokładniej rzecz biorąc, chodzi o to, by proces »osiągania zbieżności decyzji wykonawczych i dostosowania prawodawstwa« można było połączyć z ograniczonym i stopniowym wprowadzaniem swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej między stronami. Do pewnego stopnia byłoby to rozszerzeniem działań podjętych przez Ukrainę w związku ze staraniem o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu”²⁶. Tkwili zatem w przekonaniu, że proces przygotowania się do członkostwa, a nawet jego uzyskania, ma charakter technokratyczny, tzn. zależy od spełnienia zobiektywizowanych kryteriów, które wyznaczają gotowość do wejścia do klubu. W ten sposób autorzy ci dotykają kluczowego problemu rozszerzenia – na jakich kalkulacjach powinna być oparta decyzja o przyjęciu owych członków, czy ma ona mieć charakter technokratyczny czy też z gruntu polityczny (a dzisiaj w pełni geopolityczny). Proces rozszerzenia na wschód i związane z nim kryteria kopenhaskie miały w zamierzeniu sprawiać wrażenie technokratycznych, nawet jeśli nigdy w pełni takowe nie były. Zobiektywizowanie kryteriów, oddanie głosu raportom Komisji i odwlekanie członkostwa w praktyce były możliwe, gdyż rozszerzenie nie budziło zasadniczego oporu wśród partnerów UE, gospodarka państw kandydujących była na drodze reform, a systemy demokratyczne konsolidowały się – szybciej lub wolniej, ale we właściwym kierunku transformacyjnym. Zatem zaistniały sprzyjające warunki, aby oddać głos technokracji, co umacniało pozycję negocjacyjną dotychczasowych członków. Gdy w przypadku Bułgarii i Rumunii pojawiły się problemy ze spełnieniem kryteriów w imię rozszerzania strefy stabilności, państwa członkowskie podjęły decyzję o daniu przewagi aspektowi politycznemu i zgodziły się na przyjęcie wspomnianych dwóch państw w 2007 r., mając świadomość, że nie można mówić o wypełnieniu wszystkich kryteriów. Liczyły na szybkie naprawienie sytuacji, jednak okazało się, że otrzymanie „nagrody” wcześniej nie skłania do szybszych reform. Efektem tego było pozostawanie Bułgarii i Rumunii poza strefą Schengen aż do 2023 r. Ten „zawód” spowodował późniejszą dominację ujęcia technokratycznego, które dawało dobrą bazę do zahamowania rozszerzenia, co było promowane przede wszystkim przez Francję. Wobec realności klasycznej polityki trwanie przy regułach obiektywnych i udawanie, że nie chodzi o egzystencjalne interesy, wyglądałoby nie tylko śmiesznie, lecz także strasznie.

W czerwcu 2022 r. Ukraina uzyskała status kandydata do członkostwa²⁷. 8 listopada następnego roku Komisja Europejska (KE) zaleciła państwom

²⁶ Ibidem, s. 12.

²⁷ Konkluzje Rady Europejskiej: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2022/06/23-24/>.

członkowskim otwarcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, powołując się na zrealizowanie przez nią ponad 90% reform wskazanych jej w czerwcu²⁸. Komisja zaproponowała jednocześnie, by wstrzymały się one z przyjęciem ram negocjacyjnych – dokumentu określającego wytyczne i zasady rozmów akcesyjnych – do momentu zakończenia przez Ukrainę tych reform. W praktyce Komisja wysłała następujący sygnał: choć formalnie nie można mówić o spełnianiu wszystkich warunków, to polityczne interesy Europy każą być odważnym i odpowiedzieć pozytywnie na europejskie aspiracje zgłaszane w Kijowie.

Konkluzje Rady Europejskiej starają się używać języka wartości i języka geopolityki jednocześnie: „Rada Europejska podkreśla, że rozszerzenie jest geostrategiczną inwestycją w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt. To siła napędowa poprawiająca społeczno-gospodarcze warunki życia obywateli Europy, zmniejszająca różnice między krajami, musi więc sprzyjać wartościom, na których opiera się Unia. Zarówno UE, jak i przyszłe państwa członkowskie powinny – w momencie akcesji – być przygotowane na perspektywę dalszego rozszerzenia Unii. Prace w obu tych aspektach powinny przebiegać równolegle. Potencjalni członkowie muszą zintensyfikować działania na rzecz reform, zwłaszcza w dziedzinie praworządności, zgodnie z opierającym się na osiągnięciach charakterem procesu akcesji i z pomocą UE. Równocześnie Unia musi przeprowadzić niezbędne wewnętrzne reformy i prace przygotowawcze, określając długofalowe ambicje Unii i sposoby ich realizacji oraz podejmując kluczowe kwestie związane z jej priorytetami i politykami, a także jej zdolnością do działania. Zwiększy to siłę UE i wzmocni europejską suwerenność”²⁹.

Decyzja podjęta 14 grudnia 2023 r. oznacza powrót do kryterium politycznego, w nowym ujęciu z gruntu geopolitycznego – nadanie statusu kandydata Gruzji i decyzja o rozpoczęciu rozmów akcesyjnych z pogrążoną w wojnie Ukrainą to wyraz chęci przesunięcia strefy wpływu Zachodu, który uznaje aspiracje kolejnych krajów poradzieckich. Nie jest to oczywiście zupełna eliminacja kwestii technicznych, według optymistycznych scenariuszy bowiem rozmowy mogłyby się zakończyć w 2028 r., ale zmiana zasadniczej ramy decyzji jest ważna. Europa jest sferą stabilności i wartości, która przyciąga kolejne kraje i pozwala sobie na przyjmowanie ich, nawet jeśli budzi to sprzeciw innych graczy. Model społeczny, polityczny i gospodarczy wybierany przez poszczególne państwa nie jest „neutralny”, ale wyraża ich aspiracje cywilizacyjne. Unia stała się dzięki decyzji Rady Europejskiej graczem geopolitycznym *par*

²⁸ *Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD(2023) 699 final.*

²⁹ Konkluzje: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>.

excellence, choć nie jest jeszcze jasne, czy będzie umiała skutecznie rolę tę odegrać. Kolejna ocena wypełnienia warunków z czerwca 2023 r. przewidziana jest na marzec 2024 r. Jeśli będzie pozytywna, prezydencja belgijska powinna wynegocjować mandat negocjacyjny, który zostałby przyjęty w czerwcu. Umożliwiłoby to formalne rozpoczęcie rozmów przy okazji tego właśnie posiedzenia Rady Europejskiej. Nie należy oczekiwać zaangażowania i determinacji w tej sprawie od prezydencji węgierskiej, która obejmie drugą połowę 2024 r.

Konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2023 r. nie przesądzają kwestii, czy UE jest gotowana na rozszerzenie i czy niezbędne są wcześniejsze reformy wewnętrzne. W powyższej sprawie państwa członkowskie są podzielone, a Komisja Europejska stara się zajmować pozycję neutralną. Kraje takie jak Polska i państwa bałtyckie dążą do dania jak najmocniejszego sygnału poparcia dla Ukrainy oraz innych państw obszaru poradzieckiego i nie chcą uzależniać rozszerzenia od reform, które być może oznaczałyby rewizję traktatów. Nie da się jednak ukryć, że negatywne doświadczenia z Węgrami i blokowaniem przez ich premiera uzgodnień w sprawie pakietu pomocy ekonomicznej dla Ukrainy, szacowanego na 50 mld euro, z całą mocą ukazało, jakie są konsekwencje trwania przy jednomyślności³⁰. Jeśli UE chce być faktycznie pełno-krwistym „zwierzęciem geopolitycznym”, to podejmowanie przez nią decyzji nie może zależeć od zdolności perswazyjnych Giorgii Meloni bądź innego przywódcy, starającego się wpłynąć na premiera Węgier, który w praktyce szantażuje całą Unię i trzyma jej interesy w roli zakładnika. Powinno skłonić to nawet największych obrońców suwerenności do rewizji swojej postawy. Jak pisał Carlo Bastasin w połowie 2023 r.: „Wyzwanie zintegrowania Ukrainy w Europie wymaga, aby ta znalazła sposoby podejmowania decyzji szybciej i efektywniej. Takie usprawnienia instytucjonalne są niezbędne, ale nie powinny być oderwane od kwestii zasobów. Unia potrzebuje większych własnych zasobów finansowych, musi tworzyć potencjał opodatkowywania i wydawania, który prowadzi do powiększenia budżetu, zanim powiększy się o Ukrainę i inne państwa Europy Wschodniej”. Aby tak się stało, nie tylko pod względem czysto technicznym „Unia potrzebuje instytucji, które jej obywatele uznają za godne strzeżenia ich pieniędzy”³¹.

³⁰ M.G. Jones et al., „Hungary’s Orbán blocks €50bn EU long-term financial support to Ukraine”, Euronews, 15 grudnia 2023 r., <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/15/hungarys-orban-blocks-eus-50bn-long-term-financial-support-to-ukraine>; por. J. Henley, „Orbán has plenty more chances to play havoc with EU decision-making”, *The Guardian*, 15 grudnia 2023 r., <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/15/viktor-orban-plenty-more-chances-havoc-eu-decision-making>.

³¹ C. Bastasin, „Want Ukraine in the EU? You’ll have to reform the EU, too”, Brookings Institution, lipiec 2023, <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>.

Nawiązanie do kwestii finansowych nie jest przypadkowe – dopiero wizja ogółouropejskiego postpandemicznego kryzysu gospodarczego skłoniła Niemcy do wyrażenia zgody na uwspólnotowanie części długu. Analogicznie kryzys o charakterze egzystencjalnym mógłby skłonić do uporządkowania żałośnie mizernych zasobów własnych Unii. Istnienie takich gotowych do użycia zasobów to warunek wiarygodności każdego aktora mieniącego się geopolitycznym. Jednak nie to jest w praktyce kwestią kluczową – Europa jest zasobna, chodzi o wolę skutecznego skierowania tych zasobów np. na wspólną obronę czy kosztowną rolę aktora nieobawiającego się powiększać swojej strefy zainteresowania i realizacji wpływów. Pytanie o budżet będzie tylko jednym z wielu – choć na pewno się pojawi – które należy zadać w kontekście obaw o wydolność struktur. Unia niezdolna do podejmowania decyzji w obronie własnych interesów stałaby na początku równi pochyłej delegitymizacji w oczach obywateli wzywanych przecież do poświęceń i upartego trwania w walce w obronie Zachodu. Wobec takiej perspektywy możliwe są dwie odpowiedzi. Jak pisała w kontekście oferowania członkostwa Ukrainie Maria Demertzis: „Unia ma prawo martwić się, że może stać się nie do rządzenia. Należy uznać za uprawnione rozważanie, że rozszerzenie ogranicza możliwości pogłębiania integracji”. Nie dziwi zatem powrót na scenę przynajmniej rozważań politycznych o zróżnicowanej integracji, gdyż „[to] napięcie wynosi na wierzch pomysł wielu prędkości”³².

Jeśli zróżnicowanie członkostwa budzi uzasadnione obawy, to alternatywą jest rezygnacja z jednomyślności, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Oba rozumowania są kontrowersyjne oraz w zasadzie się nie wykluczają. Problemem pozostają koszty i nieprzewidziane konsekwencje dokonanego wyboru – tutaj bardziej przewidywalna wydaje się jednak opcja przejścia do głosowania większością kwalifikowaną³³. Stawiając sprawę uczciwie, trzeba uznać, że odejście od jednomyślności jest ceną za geopolityczność i proszeniem opornego przywódcy o wyjście „na kawę”, jak miało to miejsce w grudniu 2023 r. w przypadku Viktora Orbána³⁴ – to rozwiązanie tymczasowe i w pewnym sensie urągające powadze wspólnoty. Nie na tym

³² M. Demertzis, „Ukraine and what it means for European Union enlargement”, 14 czerwca 2022 r., <https://www.bruegel.org/comment/ukraine-and-what-it-means-european-union-enlargement>.

³³ Dostępne są badania dotyczące pozycji państw i sposobów formowania polityki po przejściu od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zob. N. Koenig, „Towards QMV in EU foreign policy: Different paths at multiple speeds”, *Hertie School Jacques Delors Center Policy Brief*, 2022, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>; https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/etud88_en-qualifiedmajority-voting-novak.pdf. Brak – z oczywistych względów – podobnych studiów dotyczących Europy wielu prędkości.

³⁴ H. von der Burchard, „Scholz gets Orbán out the room to open Ukraine’s membership talks”, *Politico*, 15 grudnia 2023 r., <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-gets-viktor-orban-out-the-room-to-approve-ukraine-accession-talks/>.

ma polegać przecież deklarowane zjednoczenie w obronie Zachodu i zasad ładu, które związane są z jego wpływem.

Podjęcie decyzji jest trudne w warunkach obaw o otwarcie puszkii Pandory w razie konieczności dokonania reformy traktatowej³⁵. Jak się wydaje, na razie niektórzy przywódcy europejscy lękają się jej jak diabeł święconej wody. Propozycja reformy wyszła od grupy ekspertów ustanowionej przez Francję i Niemcy w ramach wspólnego przedsięwzięcia³⁶. Budzi to obawy, że oto „tandem” próbuje w warunkach niepewnej przyszłości wymóc zmiany odpowiadające jego interesom³⁷. Głosy dochodzące np. z Grupy *Renew Europe* w Parlamencie Europejskim³⁸, łączące reformy z faktyczną pozycją aktora geopolitycznego, nie nadają tonu debacie. Zdecydowanie częstsze są inne opinie – obawy i ostrzeżenia, że nie pora na „jakościowy skok”³⁹. Zdanie takie przedstawił m.in. były przewodniczący Komisji José Manuel Barroso, wskazując, że niezwykle ryzykowne jest otwieranie potencjalnie bardzo dzielącej państwa członkowskie debaty w warunkach tak mocnej potrzeby jednności⁴⁰. Warto przypomnieć, że również premier RP Donald Tusk jeszcze przed objęciem władzy w Polsce sprzeciwił się reformie, uznając ją za przejaw naiwnego euroentuzjazmu, który wypłoszył z Unii Wielką Brytanię⁴¹. W ostatniej instancji chodzić będzie jednak o to, czego Europejczycy AD 2024 będą bać się bardziej – reformy traktatowej (męczącej i dzielącej) czy Władimira Putina.

Otwarcie rozmów akcesyjnych po spodziewanym raporcie Komisji może być połączone z generalnym odnowieniem debaty o zróżnicowanej integracji – Europy wielu prędkości lub koncentrycznych kręgów. Umacnianie identyfikacji aktora geopolitycznego nakazuje szczególną ostrożność w nawiązywaniu do tej drugiej koncepcji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że decyzja Rady

³⁵ Zob. ciekawe i aktualne opracowanie autorstwa A. Duffa, „Towards common accord? The European Union contemplates treaty change”, *EPC Discussion Paper*, 23 października 2023 r., https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Treaty_change_Andrew_Duff.pdf.

³⁶ Raport zaprezentowano 18 września 2023 r. i sam jego tytuł stwarzał atmosferę wywierania presji: *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

³⁷ „German-French group of experts present recommendations on EU reforms”, Auswärtiges Amt, 19 września 2023 r., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2617276>.

³⁸ Zob. propozycję z jesieni 2023 r.: „Time to update the EU treaties and deliver a geopolitical Europe”, 25 października 2023 r., <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2023-10-25/time-to-update-the-eu-treaties-and-deliver-a-geopolitical-europe>.

³⁹ D. Triantafyllou, „Treaty revision: Is Europe ready for a qualitative leap?”, *Schuman Paper*, nr 725, 7 listopada 2023 r., <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/725-treaty-revision-is-europe-ready-for-a-qualitative-leap>.

⁴⁰ I. Johnston, „EU faces ‘divisive’ reforms to integrate with Ukraine, Barroso warns”, *Financial Times*, 24 września 2023 r., <https://www.ft.com/content/8de02993-9713-4350-9bc5-9bd9e8e91b44>.

⁴¹ K. Mularczyk, „Tusk to oppose EU treaty change, quoting ‘unbearable euro-enthusiasm’”, *Brussel Signal*, 22 listopada 2023 r., <https://brusselssignal.eu/2023/11/tusk-to-oppose-eu-treaty-change-quoting-unbearable-euro-enthusiasm/>.

Europejskiej z grudnia 2023 r. jest jedyna w swoim rodzaju – otwarcie rozmów bez podjęcia decyzji o ostatecznej formie członkostwa. Jej brak teoretycznie oznacza, że chodzi o pełny udział w UE i jej strukturach, w praktyce może być inaczej. O ile panuje zgoda co do tego, że rozszerzenie odblokowane zostaje w imię geopolityki, o tyle nie ustalono jeszcze, w jaki sposób osiągnąć ten cel. Jak słusznie zauważają Piotr Buras i Engjellushe Morina, zasadniczy podział nie biegnie między przeciwnikami i zwolennikami przyjęcia Ukrainy i innych państw do UE, ale między państwami różnie identyfikującymi zasadniczego „dostawcę bezpieczeństwa” – rolę tę może odgrywać UE, ale także – może nawet bardziej – NATO. Zatem Ukraina jest punktem ciężkości debaty, a „francuski zwrot kopernikański w kwestii rozszerzenia wynika z faktu, że – inaczej niż w przeszłości – postrzega ona je jako katalizator do tworzenia europejskiej suwerenności”⁴².

W tym wszystkim pod uwagę wzięta musi być opinia obywateli. Ci zasadniczo popierają rozszerzenie, w tym o Ukrainę (53% wobec 37% głosów przeciwnych⁴³), choć najniższe wartości poparcie ma w Austrii, Francji i Niemczech, co nie jest bez znaczenia. Rzut oka na szersze badania Eurobarometru pokazuje dość trwałą tendencję, zmiana na korzyść rozszerzenia po długim okresie dominacji głosów negatywnych zaczęła się przed 2022 r. i została przez wydarzenia na wschód od UE wzmocniona. Otwiera to nowe możliwości połączenia rozszerzenia z reformą wewnętrzną, jednak na początku 2024 r. nie widać wystarczającego potencjału transformacyjnego, na który liczy Emmanuel Macron. Jak zauważają autorzy raportu, „francuska wizja zakłada intensywne korzystanie z reguł integracji zróżnicowanej. Zdaniem francuskiej minister ds. europejskich Laurence Boone »we need to think about ‘differentiated’ integration, in order to ‘anchor’ candidate or potential candidate countries to the European Union as quickly as possible«. Francja ogólnie popiera koalicję chętnych [do pogłębienia integracji] i powiększona Unia dawać będzie możliwość sprawdzenia tej zasady w praktyce”⁴⁴. Nie dziwi zatem odblokowanie rozszerzenia ze strony Paryża, który staje się jego promotorem. Podsumował to Joseph de Weck: „Paryż nie traktuje już rozszerzenia jako drogi do realizacji francuskiego koszmaru o redukcji Unii do strefy wolnego handlu z parlamentem. Rozszerzenie może być narzędziem, którego Macron użyje do realizacji swojej wizji potężnej fiskalnie, znacznie bardziej samowystarczальной militarnie i geopolitycznie Unii Europejskiej”⁴⁵.

⁴² P. Buras, E. Morina, „Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU”, *ECFR Policy Brief*, 23 listopada 2023 r., s. 4.

⁴³ *Eurobarometer: Europeans show strong support for the EU energy policy and for EU’s response to Russia’s invasion of Ukraine and more optimism regarding economy*, Brussels, 10 July 2023, por. cały raport Eurobarometr 99, s. 23.

⁴⁴ P. Buras, E. Morina, op. cit., s. 18.

⁴⁵ J. de Weck, „Why Macron is now embracing EU and NATO enlargement”, *Internationale Politik Quarterly*, 29 czerwca 2023 r., <https://ip-quarterly.com/en/why-macron-now-embracing>

Unia jest zatem zaatakowana geopolityką nie tylko od zewnątrz, lecz także od wewnątrz. Rok 2024 będzie najprawdopodobniej czasem próby, która nie zostanie rozstrzygnięta aż do wyborów prezydenckich w USA, choć podjęte kroki powiedzą nam wiele o zdolności UE do bronięcia europejskiego stylu życia nie przed wymyślanymi zagrożeniami ze strony migrantów, ale przed prawdziwymi problemami kruszącego się ładu i podawanej w wątpliwość wspólnoty atlantyckiej.

Na koniec należy podkreślić, że decyzja o rozszerzeniu będzie podjęta jednoznacznie i tylko wtedy, gdy państwa członkowskie uznają, iż jest to najlepsza droga dla przetrwania UE i ich interesów. Świadomość wyzwań geopolitycznych to jedno, umiejętność osiągnięcia porozumienia tej wagi to drugie. Jak brutalnie szczerze pisze Piotr Buras, to, czy „Unia ostatecznie będzie gotowa na rozszerzenie, nie zależy od żadnych obiektywnych wskaźników ani przyjęcia zestawu rekomendacji przygotowanych przez ekspertów, lecz [...] prawdziwą miarą zdolności absorpcji [nowych członków] jest to, czy państwa członkowskie zdołają osiągnąć konsensus polityczny co do tego, kiedy i pod jakimi warunkami rozszerzenie powinno się dokonać. W debacie będą się pojawiać różne interesy narodowe, stosunki władzy, zdania opinii publicznej i oczekiwania. To one właśnie mają ostatecznie o wiele większe znaczenie niż aspekty prawne czy techniczne”. O ile nie dojdzie zatem do zasadniczego, ramowego uzgodnienia, swego rodzaju skierowanego ku przyszłości „dealu”, to „Unia nie będzie gotowa przyjąć nowych członków – nawet jeśli wszystkie okienka w raporcie ocennym Komisji będą zaznaczone jako spełnione”⁴⁶.

I tutaj na scenę wchodzi europejscy wyborcy – niestety nie na biało.

Święto demokracji jako problem i szansa

Wybory, które odbyły się w Europie w 2023 r., w walce o duszę Europejczyków⁴⁷ przyniosły coś w rodzaju remis. Populiści ponieśli klęskę w Polsce 15 października, co oznacza powrót na scenę unijną „zawodnika wagi ciężkiej” Donalda Tuska⁴⁸, w Hiszpanii władzę objęła lewica mimo ogromnych nadziei na powtórzenie „drogi włoskiej”⁴⁹. Jednocześnie sukces populistycznej prawicy w wyborach na Słowacji i w Niemczech pokazuje jednak trwałą obecność tego nurtu, który zdobywa przyczółki na scenach politycznych wielu

eu-and-nato-enlargement.

⁴⁶ P. Buras, E. Morina, op. cit., s. 3.

⁴⁷ Nawiązując do hasła słynnego wniosku 2019 r., przed poprzednimi wyborami, które określano właśnie jako walkę o duszę Europy, zob. <https://www.ceps.eu/the-battle-for-europes-soul/>.

⁴⁸ <https://www.politico.eu/list/politico-28-class-of-2024/donald-tusk/>.

⁴⁹ Wynik partii Vox okazał się znacznie niższy od przewidywań i zawiódł mocno zwłaszcza premier Włoch Giorgię Meloni, zob. D. Latona et al., „Spain's Vox party stumbles, testing limits of European far-right advance”, Reuters, 24 lipca 2023 r., <https://www.reuters.com/world/europe/spains-vox-party-stumbles-testing-limits-european-far-right-advance-2023-07-24/>.

państw. Można też dostrzec swego rodzaju ożywienie polityczne i wzrost zainteresowania kwestiami europejskimi, co bez wątpienia spowodowane jest wspólnotą losu, jaką jest obrona Zachodu przed planem pełzającej destrukcji jego pozycji, który stał się widoczny nie tylko dla specjalistów, zawodowych szpiegów i zwolenników teorii spiskowych.

Nie da się przewidzieć z nawet częściową wiarygodnością wyniku czerwcowych wyborów, natomiast czas od ostatnich wyborów pokazał pewne prawidłowości, które można porównać do pinezek na mapie przed bitwą. Oto one:

- alarmistyczne ostrzeżenia z 2019 r.⁵⁰ nie sprawdziły się – ok. 120–130 miejsc dla partii eurosceptycznych podzielonych na dwie frakcje nie dało im możliwości efektywnego działania za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego, nie miały też one wpływu na wybór i program Komisji. Mamy do czynienia z ukształtowanym i stabilnym oligopolem frakcji prointegracyjnych;
- projekt przebudowy europejskiej sceny politycznej promowany przez Emanuela Macrona i jego ruch *Renew Europe*, który stworzył wspólną frakcję z liberałami z ALDE, pozostaje w sferze postulatów; frakcje prawicowa – chadecka i lewicowa – socjaldemokratyczna od 20 lat tracą wpływy, ale są dalekie od rozpadu lub zejścia ze sceny, tak samo jak tradycyjny podział prawica–lewica, nawet jeśli jego sens nie jest dzisiaj do końca jasny;
- przejmowanie przez partie mainstreamowe postulatów partii populistycznych/antysystemowych nie owocuje zmniejszeniem popularności tychże. Adaptacja programu antyimigranckiego przez część europejskiej umiarkowanej prawicy go nie osłabia, lecz właśnie legitymizuje i wzmacnia poglądy populistyczne, faszystowskie i eurosceptyczne;
- nie ma synchronizacji narodowych scen politycznych i tworzącej się europejskiej „nadbudowy”. W wyborach AD 2024 przewidywany jest zwrot w prawo w kierunku eurosceptycznej prawicy. W tym samym czasie prawica jako taka nie rządzi w czterech z pięciu największych państw: Niemczech, Francji, Hiszpanii, Polsce, wyjątkiem pozostają Włochy. Dowodzi to jeszcze dużej fragmentaryzacji tworzącego się systemu politycznego.

Eurosceptycy – według przewidywań ze stycznia 2024 r.⁵¹ – mają zyskać w Parlamencie Europejskim kadencji 2024–2029 ok. 40 miejsc, proeuropejski oligopol chadecji, socjaldemokracji i grupy liberałowie-*Renew Europe* zaś stracić ok. 20; i tak jednak zdobędą ok. 380–390 miejsc, co pozwala kontrolować Parlament. Około 180 miejsc eurosceptycznych w dwóch frakcjach oznacza więcej stanowisk w ramach wewnętrznych struktur PE, ale brak realnej

⁵⁰ Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – próba przedolimpijska”, *Rocznik Strategiczny 2018/19*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 203–204.

⁵¹ Przewidywania ECFR: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2024/01/A-sharp-right-turn-A-forecast-for-the-2024-European-Parliament-elections-v4.pdf>, prognoza platformy EuropeElects: <https://europeelects.eu/ep2024/> (aktualizowana na bieżąco, środowisko dynamiczne).

możliwości blokowania prac. Niewykluczone są także ruchy zmierzające do zmiany konfiguracji frakcji, choć jest to zawsze obarczone ryzykiem.

Wszystko to dzieje się w warunkach trwałej sekurytyzacji problemu migracji i obecności migrantów w społeczeństwach europejskich. Co ciekawe, jest to chyba najbardziej „łączący” debaty publiczne czynnik, widoczny niemal we wszystkich państwach członkowskich. Paradoksalnie może to doprowadzić do faktycznej europeizacji wyborów do PE, które do tej pory są w zasadzie wiązką wyborów krajowych, nie tylko pod względem ordynacji i systemów wyborczych, lecz także debaty publicznej i jej aktorów. Być może pierwsze prawdziwie „europejskie” wybory z agendą kształtowaną w całej Unii będą pochodną kwestii leżącej u podstaw eurosceptycyzmu trzeciej dekady XXI w. Jak pisze w analizie Instytut Jacques’a Delorsa: „Tematy takie jak rządy prawa, reguły dopuszczalnego deficytu budżetowego, Zielony Ład czy kryzys wspólnej polityki azylowej nie są przedmiotem zainteresowania tylko ekspertów skoncentrowanych w Brukseli, ale są dyskutowane na narodowych agorach publicznych. Podobnie ochrona granic zewnętrznych czy wojna w Ukrainie są coraz mocniej postrzegane jako kwestie europejskie, a nie sprawy polityki krajowej”⁵². Być może mamy do czynienia z największą falą uświadamiania sobie wspólnoty interesów, ale nie rozplywa się ona bynajmniej według granic narodowych.

W kontekście wyborów 2024 wyłaniają się dwie pokusy, które odczuwać muszą dwaj istotni aktorzy. Najmocniej kuszona jest Europejska Partia Ludowa, która odurzona wspomnieniami niegdysiejszej potęgi może myśleć o przyjęciu w swoje szeregi partii o charakterze bardzo mocno konserwatywnym i eurosceptycznym. Gdy uznamy prorokowany „zwrot w prawo” za zjawisko względnie stabilne i dłużej trwające, korzyści takiego poszerzenia właśnie na prawo mogą mieć znaczny potencjał uwiedzenia. Oczywiście ceną za przyjęcie Fideszu czy Braci Włochów będzie całkowita rezygnacja z tradycyjnej profederacyjności (już ostatnio ukrywanej przed publicznością przez nieobecność w manifestach wyborczych) oraz zapomnienie o katolickiej nauce społecznej do końca i skupienie się na zwalczaniu „obcych”, którzy próbują wślizgnąć się – nielegalnie – do naszej pięknej, pełnej tradycji Europy⁵³. Zainteresowanie takim włączeniem się w prace najpotężniejszej frakcji – niekoniecznie poprzez pełne członkostwo – wyrazili zarówno Viktor Orbán⁵⁴, jak i Giorgia Meloni,

⁵² M. Müller, „Two years to go: What to expect from the 2024 European Parliament elections”, Policy Brief, Jacques Delors Centre, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/2024-european-elections>.

⁵³ F. Pascale, S. Michalopoulos, „EU far-right extends hand to EPP to ‘free Brussels’”, Euractiv, 4 grudnia 2023 r., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-far-right-extends-hand-to-epp-to-free-brussels/>.

⁵⁴ „PM Orbán indicates willingness to join Conservative ECR group in European Parliament”, *The European Conservative*, 2 lutego 2024 r., <https://europeanconservative.com/articles/news/>

znieczierpliwiona faktem, że jej partia tak mało znaczy na forum Strasburga i Brukseli⁵⁵.

Drugiej pokusie poddawany jest najmocniej Emmanuel Macron, gdyż wreszcie okoliczności zdają się sprzyjać jego koncepcji Europy niezależnej w kwestii bezpieczeństwa, która mogłaby być najszerszym, najbardziej licznym kręgiem Europy wielu prędkości. Zróżnicowanie integracji może wydawać się kuszącym remedium na bolączki coraz trudniej sterowalnej unii. Jednak zasadniczy problem pozostanie nierozwiązany – jak budować wspólną Europę dla zwolenników postępu i społeczeństwa otwartego oraz dla ludzi drżących przed napływem obcych kulturowo emigrantów. Podziały idą w poprzek społeczeństw i opieranie nowej – niby innowacyjnej formuły – na granicach państwowych nie przyniesie nic dobrego poza generowaniem i wyostrowaniem napięć i podziałów.

Problem niesie szersze implikacje, gdyż w zasadniczym zrębie projekt integracyjny ma charakter transnarodowy i „zbudowany jest na zasadach, które populiści muszą zwalczać: wspólnie wykonywanej suwerenności, ponadnarodowej władzy, kompromisie między różnymi interesami i wzajemnej tolerancji. Baza aksjologiczna Unii (prawnie zapisana w traktatach) jest liberalna: godność człowieka, wolność, demokracja, równość, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka”⁵⁶. Zatem eurosceptyczni populiści nie mogą wygrać – nie dlatego, że nie będą potrafili powstrzymać tendencji destrukcji zastanych mechanizmów uzyskiwania kompromisu, ale dlatego, że postawienie na ich idee będzie dowodem, iż projekt jest pusty – jest fasadą bez zawartości innej niż swobody jednolitego rynku. Czy demokracja może ostać się bez wartości – dość dawno odpowiedzi na to pytanie udzielili tak znakomici autorzy jak John Hallowell i Robert Dahl i brzmi ona: nie. Tak samo pozbawiona wartości i celu unia staje się niezgrabnym i dość wydumanym konstruktem, jak trzeszcząca pozytywka po babci – zajmuje po prosu miejsce i nie służy w zasadzie niczemu poza okresowym napadem nostalgii.

pm-orban-indicates-willingness-to-join-conservative-ecr-group-in-european-parliament/?print-posts=print.

⁵⁵ „Meloni needs to ally with the People’s Party in Europe”, *ItaliaOggi*, 9 stycznia 2024 r., <https://www.italiaoggi.it/news/meloni-needs-to-ally-with-the-people-s-party-in-europe-2622941>; „Italy governing party sources tell MNI Fdl looking to join EPP post-election”, *Market News*, 25 lipca 2023 r., <https://marketnews.com/italy-governing-party-sources-tell-mni-fdi-looking-to-join-epp-post-election>.

⁵⁶ H. Grabbe, S. Lehne, „Can the EU survive populism?”, *Carnegie Europe*, 14 czerwca 2016 r., <https://carnegieeurope.eu/2016/06/14/can-eu-survive-populism-pub-63804>.

European Union: Small successes in uncertain times

The chapter discusses the most important elements of UE evolution in 2023, with special emphasis on EU's international position. A starting point in the analysis is the question of whether Ursula von der Leyen's Commission delivered the political programme it presented in 2019. The problem of EU's positioning as a geopolitical actor leads to the question of future enlargement with an emphasis put on Ukraine and the importance of welcoming a country at war with Russia. The closing section deals with predictions and fears related to the upcoming European Parliament elections and a possible surge of Eurosceptic populists who flourish in the political environment characterized by permanent securitization of migration issues.

Keywords: European Union, European Commission, European Parliament, migration, geopolitics, EU enlargement, strategic autonomy, Eurosceptics

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, Parlament Europejski, migracje, rozszerzenie UE, autonomia strategiczna, eurosceptycy