

## **Unia Europejska po brexicie – dezintegracja czy zmiana paradygmatu**

Referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, przeprowadzone 23 czerwca 2016 r., niewątpliwie rozpoczęło nowy rozdział w historii integracji europejskiej. Po raz pierwszy od czasu założenia Wspólnot, jeśli nie liczyć przypadku wystąpienia Grenlandii w 1985 r., państwo członkowskie dobrowolnie opuszcza ich ramy. Fakt ten wywołał szereg analiz i spekulacji, jeśli chodzi o jego przyczyny oraz możliwe skutki dla dalszych losów procesu integracyjnego w Europie. Poniżej zajmiemy się tym, co dotyczy przyczyn i skutków brexitu na szczeblu europejskim, abstrahując od możliwych wytłumaczeń i implikacji wewnątrzbrytyjskich.

Tak postawiony problem opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej można rozpatrywać z kilku perspektyw analitycznych. Wyjdziemy niżej od koncepcji dezintegracji organizacji międzynarodowej z punktu widzenia ogólnych teorii organizacji międzynarodowych. Następnie przejdziemy do rozważań na gruncie europeistyki oraz analiz, które pojawiły się zwłaszcza w okresie po globalnym kryzysie finansowym. Rozważania mają na celu zbliżenie się do odpowiedzi, czy brexit może być decydującym zjawiskiem w rozpoczęciu procesu dezintegracji Unii Europejskiej w dotychczasowej formule lub przynajmniej zmiany paradygmatu jej funkcjonowania, a jeśli tak, to na jaki.

Za punkt wyjścia do rozważań przyczyn brexitu na poziomie międzynarodowym można przyjąć teorię organizacji międzynarodowych. Kwestia przyczyn i okoliczności opuszczania przez państwa tych organizacji nie doczekała się dotąd, jak się zdaje, całościowego opracowania, niemniej badacze zajmujący się ogólną teorią organizacji międzynarodowych wskazują, że ich opuszczanie przez państwa nie jest w ponadstuletniej historii organizacji nowożytnych niczym wyjątkowo szczególnym. Jeśli bowiem

---

\* Dr **Piotr Kobza** – urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zastępca ambasadora RP w Londynie. Poniższy artykuł przedstawia stanowisko autora, a nie instytucji, w której pracuje, e-mail: pkobza@gmail.com.

organizacje są emanacją woli państw co do wspólnego osiągania celów niemożliwych lub trudnych do osiągnięcia w pojedynkę, to państwo, które nie dostrzega możliwości realizacji swoich interesów w ramach organizacji międzynarodowych, będzie zawsze skłonne do jej opuszczenia. Felicity Fabulas wskazuje, że państwa jednak w praktyce niechętnie opuszczały organizacje – od 1945 r. zanotowano tylko ponad 200 takich przypadków (autorka podaje liczbę 225 państw do roku 2016)<sup>1</sup>. Dzieje się tak dlatego, że uczestnictwo w organizacjach jest przez większość państw postrzegane jako wartość sama w sobie, a brak udziału w organizacji, zwłaszcza o zasięgu uniwersalnym, może być odbierane jako samowykluczenie z grona społeczności międzynarodowej w ważnym aspekcie jej działalności. Opuszczenie organizacji przez państwo jest też krokiem ostatecznym, przyznaniem się do niemocy, nieumiejętności współkształtowania współpracy międzynarodowej w pożądanym przez siebie kierunku. Dlatego na prowadzenie mniej zachowawczej, śmielszej polityki wobec swojego uczestnictwa w organizacjach mogą pozwolić sobie albo mocarstwa globalne, albo przeciwnie – państwa zmarginalizowane, osamotnione w społeczności międzynarodowej. Symptomatyczny jest przykład Stanów Zjednoczonych, które odznaczają się długą tradycją wybiórczego traktowania instytucji międzynarodowych, w tym nieprzystępowania lub opuszczania organizacji międzynarodowych, a także nieuczestniczenia w uniwersalnych instrumentach prawa międzynarodowego oraz sądach międzynarodowych – można tu przywołać decyzję USA o nieprzyłączeniu się do Ligi Narodów (1920) lub, na przykład, o czasowym wycofaniu się z Międzynarodowej Organizacji Pracy (1977–1980). Z kolei mniejsze lub średnie państwa z reguły posuwają się najwyżej do groźenia opuszczeniem organizacji, a nie do realizowania tych zapowiedzi.

Przykład Stanów Zjednoczonych, przy wszystkich ograniczeniach, może służyć jako ciekawy dla porównania z argumentacją Wielkiej Brytanii co do udziału tego państwa w integracji europejskiej, ponieważ kwestia suwerenności narodowej i poczucia konieczności zapewnienia nieskrępowanego udziału Stanów Zjednoczonych w życiu międzynarodowym stanowi powracający motyw w dyskusjach dotyczących udziału tego państwa w organizacjach od czasu debaty w amerykańskim Senacie o ratyfikacji Traktatu Wersalskiego. Podobna dyskusja w brytyjskim świecie politycznym co do optymalnej formy udziału Wielkiej Brytanii w integracji europejskiej ma miejsce w zasadzie od końca II wojny światowej.

Powyższy, statyczny sposób rozumowania o udziale państw w organizacjach międzynarodowych może być wzbogacony o ujęcia podkreślające

---

<sup>1</sup> F. Fabulas, *Brexit isn't all that special. Here's why nations leave international organizations*, "Washington Post", 1.07.2016.

wpływy zmian w potęgze państwa lub konstelacjach potęgi w systemach międzynarodowych na ich zachowanie w instytucjach. Przykładem takiego ujęcia jest zaadaptowana teoria zmiany potęgi (*a power transition theory*) Abrama Organskiego<sup>2</sup>. Zgodnie z tym klasycznym ujęciem państwo zgadza się na swoją rolę w hierarchii międzynarodowej (systemie hierarchicznym) do momentu, kiedy ta rola odpowiada poziomowi jego potęgi (znaczenia). Państwa silne (mocarstwa) z reguły nie podważają zasad systemu, ponieważ zwykle był on tworzony z ich udziałem i z uwzględnieniem ich interesów. Natomiast gdy dojdą do wniosku, że zasady systemu nie odpowiadają ich interesom, wówczas zaczynają je kontestować. Mamy wówczas do czynienia z różnymi przejawami konfliktów. To rozumowanie można przełożyć na warunki udziału państwa w organizacji międzynarodowej, które to przecież, w ujęciu realistycznym, jest sposobem maksymalizacji interesu czy potęgi państwa. Teoria ta zakłada model racjonalnego aktora i unitaryzm w podejściu do decydowania o zachowaniu państwa w systemie międzynarodowym. Abstrahuje więc od sytuacji, gdy państwo ze względu na przyczyny wewnętrzne dokonuje fałszywej oceny poziomu swojej potęgi i w następstwie podejmuje decyzję nieracjonalną.

### **Czy i kiedy możliwa jest dezintegracja Wspólnot?**

Na gruncie europeistycznym, jak zauważa Tim Olivier, „idea odwrócenia kierunku integracji europejskiej nie jest zupełnie nowa”<sup>3</sup> i występuje na przykład w pracach Lindenerga z lat 60. XX w. Refleksje nad zagrożeniami trwałości procesu integracji powracały w analizach w miarę przeżywania przez Wspólnoty Europejskie kolejnych kryzysów, zwłaszcza w latach 60. i 70. Po dłuższej przerwie w tym nurcie, spowodowanej erupcją optymizmu związanego z upadkiem żelaznej kurtyny i zjednoczeniem Europy, problem dezintegracji Wspólnot powrócił, jak twierdzi Hans Vollaard, stosunkowo niedawno, na gruncie tzw. światowego kryzysu finansowego<sup>4</sup>, który wywołał lawinę spekulacji na temat przyszłości „globalnego porządku liberalnego”, z którym ma być jakoby powiązany obecny model integracji europejskiej.

Problem nieadekwatności konstrukcji Unii Europejskiej do wyzwań globalnych powraca w wielu pracach przewidujących możliwość stop-

---

<sup>2</sup> A.F.K. Organski, *World Politics*, New York 1958.

<sup>3</sup> T. Olivier, *The EU Falling Apart? Theoretical Discussions of Brexit, Grexit and Other Exit Scenarios*, w: *Solidarity in the European Union, A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimmel, S. My Giang, Heidelberg 2017, s. 137.

<sup>4</sup> H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 52, issue 5/2014.

niowej „dezintegracji”<sup>5</sup> istniejącego modelu Unii. Wśród tych prac należy wyróżnić analizę oksfordzkiego badacza Jana Zielonki *Is the European Union Doomed?* z 2014 r., w której przedstawia on wizję dezintegracji skutkującej powrotem kompetencji na poziom narodowy, swego rodzaju „implozji” Unii Europejskiej pod własnym ciężarem lub pod wpływem kryzysu zewnętrznego, któremu nie będzie w stanie sprostać nieefektywny model instytucjonalny<sup>6</sup>. Podobną argumentację znajdujemy w pracach bułgarskiego politologa Ivana Krasteva, którego zdaniem Unia Europejska może ulec dezintegracji w obliczu wewnętrznego paraliżu wywołanego nieumiejętnością elit europejskich reakcji na wyzwania globalne, co wywoła nową dynamikę polityczną po stronie polityki wewnętrznej na poziomie państw<sup>7</sup>.

Może charakterystycznym wspólnym punktem tych analiz jest brak przekonania o wielkim wpływie pojedynczego wydarzenia, takiego jak np. wyjście jednego, choćby ważnego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, na przyszłość integracji europejskiej. Dominuje raczej przekonanie o większej wadze systemowych czynników sprawczych, które mogą doprowadzić do zahamowania integracji lub rozpoczęcia procesu dezintegracji Unii. Brexit w tym ujęciu byłby tylko pierwszym objawem dolegliwości trapiących Unię Europejską. Jednak mimo wszystko przewidywania całkowitego upadku (całkowitej dezintegracji, tj. rozpadu, likwidacji) Unii Europejskiej są w mniejszości. Poczyszając, całościową analizę przedstawił w 2014 r. Douglas Webber, który zsyntetyzował prawdopodobieństwo całkowitej dezintegracji Unii Europejskiej w ujęciu rozmaitych szkół badawczych – poczynając od sceptycznego realizmu Mearsheimera, przez liberalno-międzypaństwową koncepcję Moravcsika, aż do szkół podkreślających istotę wspólnej tożsamości europejskiej (Kelemen, McKay)<sup>8</sup>. Wnioski płynące z tej analizy wskazywałyby, że wpływ pojedynczego wydarzenia, takiego jak wyjście państwa członkowskiego, choćby tak istotnego jak Wielka Brytania, z Unii Europejskiej, na możliwość dezintegracji Unii

---

<sup>5</sup> Wśród wielu definicji „dezintegracji Unii Europejskiej” można przyjąć tę proponowaną przez Douglasa Webbera, który określa ją jako dojście przez Unię do sytuacji, w której nastąpi: 1) spadek wymiaru polityk wdrażanych przez Unię lub 2) zmniejszenie liczby państw członkowskich lub 3) zmniejszenie możliwości podejmowania przez Unię decyzji przy opozycji poszczególnych państw członkowskich (tj. spadek liczby decyzji podejmowanych w głosowaniu większościowym). Zob. D. Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations”, vol. 20, issue 2/2014.

<sup>6</sup> J. Zielonka, *Is the EU Doomed?*, Oxford 2014.

<sup>7</sup> I. Krastev, *A Fraying Union?*, „Journal of Democracy”, vol. 23, no. 4/October 2012.

<sup>8</sup> D. Webber, op.cit.

Europejskiej byłyby w zasadzie w ujęciu wszystkich tych szkół niewielki. Być może jedynie skrajni, pesymistyczni „realiści” mogliby twierdzić, że brexit jest dowodem tezy, iż bez zagrożenia z zewnątrz (np. zagrożenia radzieckiego) narody tworzące Unię Europejską wcześniej czy później wybiorą rywalizację, a nie współpracę; inaczej mówiąc, interes narodowy zawsze przeważa. Nurt liberalno-międzyrządowy, podkreślający również pierwszoplanowe znaczenie interesów państw dominujących, ale właśnie w utrzymywaniu, a nie w rozbijaniu integracji europejskiej, mógłby mieć pewien problem z casusem brytyjskim ze względu na jego „nieracjonalność”, fakt, że nie odzwierciedla on obiektywnych interesów politycznych i gospodarczych Wielkiej Brytanii. Jednak główny przedstawiciel tego nurtu, Andrew Moravcsik, wydaje się przechodzić do porządku dziennego nad kwestią brexitu, twierdząc, że leżące u podstaw stanowisk państw w Unii konwergencja i interesy gospodarcze realnie utrudniają czy nawet uniemożliwiają trwałe wypisanie się państwa z integracji europejskiej. Charakterystyczny był komentarz Moravcsika przedstawiony wkrótce po referendum brytyjskim z czerwca 2016 r.: upraszczając, stwierdził on, że europejska opinia publiczna nie jest w stanie w istotny sposób wpłynąć na kierunek i tempo integracji europejskiej. Zwłaszcza mechanizm referendalny nie daje wyborcom tej możliwości. „Sześć ostatnich przypadków, gdy referendum w Unii Europejskiej prowadziło do odrzucenia ważnej polityki europejskiej – we Francji, Holandii, Grecji, Danii oraz dwukrotnie w Irlandii – dowodzi, że jego wynik był zanegowany przy niewielkim społecznym proteście”<sup>9</sup> – pisał Moravcsik. Dlatego członkostwo w UE jest podobne do wizyty w hotelu California z piosenki zespołu „The Eagles” – można się zameldować, ale wyprowadzić się już nie, konkludował Moravcsik.

Z kolei badacze podkreślający wagę współzależności tożsamościowej również nie znajdują uzasadnienia dla rozpadu Unii Europejskiej, a nawet z ich perspektywy wyjście Wielkiej Brytanii z Unii byłoby dla tej organizacji z korzyścią, ponieważ Wielka Brytania tradycyjnie podkreślała swoją wieloraką odrębność od Europy kontynentalnej. Być może więcej danych na temat możliwego początku dezintegracji Unii dostarczają nam analizy szkoły federalistycznej (Kelemen, Lemco). Ich zdaniem również wydarzenie pojedyncze, jak wyjście zwłaszcza takiego państwa, jak Wielka Brytania, nie powinno rozpocząć procesu dezintegracji Unii, choć jest dla niej negatywne<sup>10</sup>. Budowa europejskiego *polis*, systemu partyjnego i lo-

---

<sup>9</sup> A. Moravcsik, *Brexit: Welcome, Britain, to the Hotel California*, „Princeton Alumni Weekly”, 14.09.2016.

<sup>10</sup> Zob. np. R.D. Kelemen, *London Falling: Life After Brexit*, „Foreign Affairs”, 27.06.2016.

jalności europejskiej, a także innych aspektów federacyjnych, takich jak supremacja prawa europejskiego, mogłaby być nawet na pozór łatwiejsza w gronie „przekonanych”. Natomiast widoczna jest u tych badaczy obawa, że brexit może być jednak czymś więcej niż zjawiskiem czysto brytyjskim, że jednak niechęć do federalistycznego modelu może być wśród obywateli Unii Europejskiej powszechniejsza. To zaś może być zagrożeniem dla samej istoty modelu integracji europejskiej, pojmowanego jako idea krocząca (koncepcja znana popularnie jako „rower europejski”, który musi jechać, by się nie przewrócić).

### **Jeśli nie dezintegracja, to jaka zmiana paradygmatu europejskiego?**

Prognozowanie przyszłości Unii Europejskiej po brexicie należało w latach 2016 i 2017 do obowiązkowych zajęć analityków z licznych instytutów badawczych w Europie i poza nią. Zapewne ten trend ma szanse utrzymania w 2018 r. Równoległe co najmniej podobna liczba publikacji dotyczyła nie prognozowania, ale projektowania przyszłości Unii Europejskiej – pod pozorem publikacji analitycznych starano się promować wizje rozwoju Unii Europejskiej czy też doradzać politykom kształującym te wizje.

Wśród wielu rozważań opublikowanych w latach 2016–2017 można wyróżnić w zasadzie trzy główne problemy zajmujące badaczy. Po pierwsze, chodziłoby o stronę instytucjonalną rozwoju Unii Europejskiej. Czy na skutek wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej mogą ulec przyspieszeniu idee federalistyczne związane zwłaszcza ze wzmocnieniem kompetencyjnym instytucji wspólnotowych, a jeśli tak, to czy jest możliwe otwarcie traktatów? Po drugie, realizacja jakich polityk wewnętrznych Unii Europejskiej mogłaby ulec przyspieszeniu w odpowiedzi na zagrożenia? Po trzecie wreszcie, jak wyjście Wielkiej Brytanii, członka Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych oraz najsilniejszego militarnie państwa UE, wpłynie na ambicje międzynarodowe Unii?

Po pierwsze więc, czy brexit, niezależnie od tego, czy traktowany jako pojedyncze zjawisko, czy jako wyraz pewnej ogólniejszej tendencji, uruchomi siły federalistyczne w Europie? Pytanie to było aktualne świeżo po referendum brytyjskim z czerwca 2016 r., ale do chwili obecnej pozostaje bez wyraźnej odpowiedzi. Na kilka dni po czerwcowym referendum szef brukselskiego Center for European Reform Charles Grant przewidywał, że „brexit osłabi w Unii Europejskiej siły, które pragną większej integracji”. W szczególności jego zdaniem stanowisko nurtu reprezentowanego przez J.C. Junckera, a postulującego rozwiązywanie problemów

europiejskich przez dalszą integrację, będzie odosobnione, a główny nurt podąży za „pragmatycznym” głosem Donalda Tuska, przestrzegającego, że „obywatele Europy nie podzielają euroentuzjazmu”. Byłoby to zgodne z ostrzeżeniem byłego ministra spraw zagranicznych Francji Huberta Vedrine’a: „jeśli chcecie, aby ludzie odrzucili Europę, to krzyczcie dalej: więcej Europy”<sup>11</sup>. Przebieg wydarzeń politycznych w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2016 i w 2017 r. potwierdził chyba tezę Charlesa Granta. Charakterystyczne były losy najpełniejszego chyba do tej pory dokumentu pochodzącego z instytucji unijnych dotyczącego scenariuszy rozwoju Unii Europejskiej po brexicie, czyli „The White Paper on the Future of Europe” Komisji Junckera, opublikowanego w przededniu 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich<sup>12</sup>. Jak pamiętają specjaliści, dokument przedstawiał pięć scenariuszy: 1) kontynuację; 2) powrót do jednolitego rynku; 3) Europę wielu prędkości; 4) szybsze wdrażanie wybranych polityk kosztem innych; 5) postęp we wdrażaniu wszystkich kluczowych polityk. Mimo intencji autorów dokument nie stał się wyznacznikiem kierunku zmiany, ponieważ ani z przebiegu debaty na jego temat w Parlamencie Europejskim, ani z Deklaracji rzymskiej nie można doczytać się jasnej, konsensualnej wizji rozwoju Unii opierającej się na punktach Junckera. Zwłaszcza liderzy państw i rządów pozostali indyferentni wobec „prowokacji” Junckera, ponieważ przyjęta przez nich w 60. rocznicę powołania Wspólnot Deklaracja rzymska z 25 marca 2017 r. jest tekstem doskonale ignorującym fakt brexitu i w ogóle nieodnoszącym się do jakichkolwiek scenariuszy rozwoju Unii. Jeśli cokolwiek można z niej wyczytać, to raczej wezwanie do większej jedności i solidarności wewnątrz Unii Europejskiej oraz respektowania zasad, na jakich Unia jest oparta<sup>13</sup>. Również idee dalszej integracji przedstawione przez J.C. Junckera w orędziu o stanie Unii Europejskiej z września 2017 r., takie jak oparcie UE na strefie euro, obowiązkowy udział w strefie Schengen wszystkich państw członkowskich, poszerzenie większości kwalifikowanej w głosowaniach w Radzie, a także stary postulat federalistów o połączeniu funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, pozostawiły większość państw członkowskich obojętnymi; te natomiast, które się do wizji Junckera odniosły, wybrały z niej najbardziej pasujące sobie elementy.

---

<sup>11</sup> Ch. Grant, *The Impact of Brexit on the EU*, „Insights”, Centre for European Reform, 24.06.2016.

<sup>12</sup> *The White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission, COM(2017) 2025, 1 March 2017.

<sup>13</sup> Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, Consilium, 25 March 2017, Press Release 149/17, akapit 4.

Dla przykładu, rząd niemiecki zdobył się zaledwie na zdawkowe podziękowania dla Junckera w sprawie integracji eurostrefy, oświadczając, ustami ministra finansów Wolfganga Schäublego, że jest ona możliwa, ale przy spełnieniu znanych i istniejących warunków, na gruncie traktatu lizbońskiego. Natomiast przed dalszym rozszerzaniem Schengen jeszcze „daleka droga”. Rozszerzenie Schengen w najbliższej przyszłości z przyczyn bezpieczeństwa wewnętrznego wykluczył też premier Holandii Mark Rutte. Ideę połączenia urzędów przewodniczącego Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej oprotestowała Dania. Również konserwatywne rządy państw Europy Środkowej zareagowały wstrzeźliwie na idee Komisji. Może najbardziej zachęcająco o pomysłach Junckera wypowiedział się prezydent Francji Emmanuel Macron. Jego wystąpienie na Sorbonie we wrześniu 2017 r. zawierało zapowiedzi „uproszczonej” Unii Europejskiej oraz wzmocnienia instytucjonalnego Eurostrefy wraz z wprowadzeniem stanowiska jej ministra finansów i wspólnego budżetu<sup>14</sup>. Te pomysły zostały jednak chłodno przyjęte przez rząd niemiecki.

W tym kontekście jedyną siłą instytucjonalną w Unii Europejskiej, której można by przypisać podjęcie inicjatyw zmierzających w kierunku zacieśnienia integracji, byłby Parlament Europejski. Przyjęte przez to gremium 16 lutego 2017 r. trzy raporty dotyczące przyszłych reform UE: Bresso–Broka,<sup>15</sup> Verhofstadta<sup>16</sup> oraz Böge–Berès<sup>17</sup> zawierały propozycje bardzo ambitnych zmian instytucjonalnych oraz dalszej integracji strefy euro. W szerszej perspektywie europejskiej pozostały one bez głośniejszego echa i *de facto* nie miały kontynuacji: ważne jednak, że dążyły w stronę realizacji piątego punktu scenariusza Junckera, to znaczy proponowały zmiany w kierunku federalistycznym: rozszerzenie głosowania większościowego, roli Parlamentu Europejskiego, większą polityzację Komisji Europejskiej, zakończenie budowy unii gospodarczo-walutowej<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> E. Macron, *Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique*, La Sorbonne, Paris, 26.09.2017.

<sup>15</sup> Report on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty (2014/2249(INI)), rapporteurs: Mercedes Bresso, Elmar Brok, 9 January 2017.

<sup>16</sup> Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI)), rapporteur: Guy Verhofstadt, 20 December 2016.

<sup>17</sup> Report on budgetary capacity for the Eurozone, (2015/2344(INI)), rapporteurs: Reimer Böge, Pervenche Berès, 13 February 2017.

<sup>18</sup> *Parliament sets out its vision for the future of Europe*, European Parliament, Press Release 16.02.2017; P. Ponzano, *European Parliament's Reports Concerning the Application of the Lisbon Treaty and the European Treaties' Review*, "The Federalist Debate", year XXX, No. 2, July 2017.



Strona międzyrządowa pozostała obojętna tak na uchwały Parlamentu, jak i na propozycje wysuwane przez przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jako faktyczną odpowiedź Rady Europejskiej na te idee można traktować pragmatyczny program priorytetów dla Rady na lata 2018–2019, zawarty w „Agendzie liderów” przyjętej przez Radę w październiku 2017 r.<sup>19</sup> Program ten zawierał zobowiązanie przywódców Unii do podjęcia konkretnych działań w kierunku reformy Unii Gospodarczo-Walutowej, dalszych działań dotyczących konsolidacji rynku wewnętrznego oraz rozwiązania agendy migracyjnej. Żadnych odniesień do ambitnych projektów instytucjonalnych wymagających otwarcia traktatów w „Agendzie liderów” nie umieszczono.

Jeśli chodzi o drugą zasadniczą kwestię, to jest przyszłość europejskiego modelu gospodarczego, to model „ucieczki do przodu” w kwestiach integracji gospodarczej jako odpowiedzi na wyzwania związane między innymi z brexitem występuje u badaczy w postaciach, które umownie i w dużym uproszczeniu możemy nazwać „perspektywą niemiecką” i „perspektywą francuską/frankofońską”. W typowej perspektywie „niemieckiej”, którą prezentuje np. Paul Welfens z Uniwersytetu Wuppertal w monografii *An Accidental Brexit*<sup>20</sup>, przyszłość Unii Europejskiej po brexicie będzie się odbywać wokół integracji Eurostrefy. Receptą na przetrwanie Unii Europejskiej jest zapewnienie wzrostu ekonomicznego oraz zdrowej polityki fiskalnej. Komisja Europejska powinna ograniczyć swoje zapędy regulacyjne, a projekt europejski musi być wyważony, tak by cieszył się poparciem większości obywateli Unii Europejskiej. Inaczej akcenty rozkłada belgijski badacz Paul De Grauwe, który przyczyny brexitu widzi w „rewolucji mas” przeciwko porządkowi liberalnemu<sup>21</sup>. Stąd Unia Europejska, by przetrwać, powinna przyjąć bardziej prosocjalne stanowisko, a w szczególności odrzucić „ciasny fiskalizm”. Autor nie dodaje co prawda wyraźnie, czy jego zdaniem w UE po brexicie takie stanowisko będzie miało większą szansę powodzenia, ale zdaje się tak mniemać, ponieważ agenda gospodarcza Wielkiej Brytanii była bliższa niemieckiej niż francuskiej. Charakterystyczne, że obie te perspektywy łączy przekonanie o niemożności uczynienia przez UE w najbliższej przyszłości zdecydowanego kroku w kierunku federalizmu. Obie strony uważają, że ten model nie cieszy się poparciem społecznym. Stanowisko „liberalne” uznaje go ponadto za szkodliwy dla gospodarki europejskiej, a stanowisko „socjalne”

---

<sup>19</sup> European Council, *Leaders' Agenda, Building our future together*, October 2017.

<sup>20</sup> P.J.J. Welfens, *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Economic Perspectives*, Wuppertal 2017.

<sup>21</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* “Intereconomics”, vol. 51, no. 5, September/October 2016.

za być może wskazany kierunek, ale niemożliwy do przeprowadzenia w warunkach, gdy obecne elity europejskie prowadzą błędną politykę wywołującą krytyczny stosunek obywateli do projektu europejskiego – takie myśli znajdujemy np. w wystąpieniach przedstawicieli Partii Europejskich Socjalistów w Parlamencie Europejskim, w debatach dotyczących tej tematyki.

Bardziej koncyliacyjne myśli na temat wpływu brexitu na kierunek rozwoju gospodarki europejskiej znajdują się w chyba najbardziej dotąd całościowym raporcie dotyczącym losów Unii Europejskiej po brexicie, wydanym przez brukselski Centre for European Reform. Jego autorzy stwierdzają, że liberalizacyjny wpływ Wielkiej Brytanii na rozwój Unii Europejskiej był w ostatnich latach wyolbrzymiany. Mimo że państwo to pozostawało jedną z najbardziej zliberalizowanych gospodarek europejskich, to z racji polityki wewnętrznej w ostatnim czasie zajmowało bardziej wstrzemięźliwe stanowisko w kwestii np. swobody przepływu pracowników. Co więcej, równolegle w Unii Europejskiej wyłonił się consensus na rzecz sterowania w kierunku większej liberalizacji gospodarczej, a wpływy Wielkiej Brytanii na strategiczne kierunki gospodarczego rozwoju Unii za rządów torysów były stosunkowo mniejsze<sup>22</sup>.

Jeśli chodzi o trzecią kwestię, to jest to wpływ brexitu na oddziaływanie Unii Europejskiej w świecie, w tej kwestii panuje dość daleko idąca zgodność, że wyjście Wielkiej Brytanii będzie miało *per saldo* dla Unii Europejskiej znaczenie negatywne. Wielka Brytania, jako stały członek Rady Bezpieczeństwa, jedno z najsilniejszych militarnie państw zachodniej Europy, związane historycznymi więzami z kilkudziesięcioma państwami Commonwealthu, z pewnością wpływała na wzmocnienie głosu Unii Europejskiej w kwestiach międzynarodowych, choć czasem posługiwała się Unią instrumentalnie, dla realizacji własnej polityki. Autorzy cytowanego wcześniej raportu Centre for European Reform wskazują, że dalszemu osłabieniu mogą ulec zwłaszcza stosunki unijno-amerykańskie (transatlantyckie), już obecnie, choć z różnych przyczyn, osłabione zarówno podczas kadencji prezydenta Baracka Obamy, jak i Donalda Trumpa<sup>23</sup>. Osłabieniu może ulec także unijna polityka wschodnia oraz sankcyjna w stosunku do takich państw, jak Rosja, Birma czy Kuba. Natomiast nie jest jasna przyszłość agendy handlowej Unii Europejskiej w stosunku do państw trzecich – w odniesieniu do pewnych kluczowych rynków nieobecność Wielkiej Brytanii przy stole negocjacyjnym może wręcz ułatwić zawieranie porozumień handlowych, np. może się tak stać w wypadku Indii.

---

<sup>22</sup> I. Bond, S. Besch, A. Gostyńska-Jakubowska et al., *Europe after Brexit, Unleashed or undone?*, Centre for European Reform, April 2016.

<sup>23</sup> Ibidem.

Dość niejednoznacznie rysuje się przyszłość wymiaru obronnego Unii Europejskiej. Wydaje się, że ocena wpływu brexitu na tę część funkcjonowania Unii jest zależna od wyznawanej przez badaczy wizji optymalnego kształtu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, to jest sympatii, umownie rzecz biorąc, dla wizji „atlantyckiej” albo „francuskiej”. Niewątpliwie wyjście Wielkiej Brytanii, wydającej obecnie ok. 1/4 sumy europejskich budżetów na obronność oraz dysponującej ok. 1/4 sił zbrojnych, z Unii Europejskiej będzie ze szkodą dla bezpieczeństwa europejskiego<sup>24</sup>. Wielka Brytania w dokumencie programowym dotyczącym przyszłej współpracy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zadeklarowała zaangażowanie w realizowanie wspólnego partnerstwa z Unią w polityce zagranicznej i obronnej<sup>25</sup>. Ze względu na znaczenie Wielkiej Brytanii ta oferta prawdopodobnie nie będzie przez Unię zignorowana. Niemniej jednak zasadnicze zręby wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony będą kształtować się bez udziału brytyjskiego. Charakterystyczne, że bardzo rzetelny raport RAND Corporation na temat przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po brexicie zauważa wprawdzie, że od 2016 r. ten obszar polityki europejskiej był dla polityków może najłatwiejszym czy najwzdzięczniejszym polem zapowiedzi dalszej integracji bez Wielkiej Brytanii – np. stały się one ważnym elementem orędzia o stanie Unii Europejskiej przewodniczącego Junckera z września 2016 r.,<sup>26</sup> a także innych polityków unijnych, dotycząc takich obszarów, jak wzrost budżetu Europejskiej Agencji Obrony, ustanowienie kwatery głównej sił operacyjnych UE, nowych sposobów finansowania wydatków na badania obronne – natomiast czas pokaże, czy te zapowiedzi nie miały jedynie charakteru deklaratywnego<sup>27</sup>. Z drugiej strony wreszcie będzie mógł być sprawdzony w praktyce argument, czy Wielka Brytania rzeczywiście była „hamulcowym” rozwoju tej polityki. Z kolei analitycy brukselskiego Centre for European Policy Studies w raporcie poświęconym tej tematyce dodają, że być może miejsce „sfrustrowanego” wspólną polityką

---

<sup>24</sup> S. Besch, w: J.J. Andersson, D. Fiott, A. Missiroli, *After the EU global strategy – consulting the experts: security and defence*, European Union Institute for Security Studies, 2016, s. 8.

<sup>25</sup> *Foreign policy, defense and development: a future partnership paper*, HM Government, 12.09.2017.

<sup>26</sup> J.-C. Juncker, *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, Strasbourg, 14.09.2016.

<sup>27</sup> J. Black, A. Hall, K. Cox et al., *Defense and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU. Overview report*, RAND Corporation, RR-1786/1-RC, 2017.

bezpieczeństwa i obrony Londynu zajmie coraz bardziej zainteresowany tą polityką Berlin<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

W opinii przeważającej liczby komentatorów wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej spowoduje wzrost potencjalnego wpływu Francji i Niemiec. Praktyczny wpływ tych dwóch państw na kształt instytucjonalny Unii Europejskiej będzie pochodną stopnia umiejętności porozumienia się między tymi państwami w kwestii przyszłości integracji europejskiej.

W warunkach uspokojenia światowego kryzysu finansowego należy przypuszczać, że czynniki zewnętrzne uruchamiające siły dezintegrujące Unię Europejską w najbliższych latach po brexicie będą słabnąć. Może to oznaczać, że wyjście Wielkiej Brytanii będzie przypadkiem *sui generis*, swego rodzaju „wypadkiem przy pracy” w integracji europejskiej.

Jednocześnie czas stabilizacji ekonomicznej w Europie nie jest okresem, w którym elity europejskie dążą do radykalnych zmian instytucjonalnych. „Unia Europejska rozwija się od kryzysu do kryzysu”. Toteż wydaje się, że rozwój Unii Europejskiej w najbliższych kilku latach będzie szedł raczej kursem wyznaczonym przez „Agendę liderów”, nie zaś „Orędzia o Unii Europejskiej” J.C. Junckera. Nie widać oznak zwiastujących chęć otwarcia traktatów, co *a priori* wyklucza federalistyczne idee utworzenia bądź likwidacji kolejnych instytucji europejskich. Dążenia do utworzenia Europy dwu prędkości zostały kilkukrotnie zdezawuowane przez Komisję Europejską.

Jednym z głównych instytucjonalnych beneficjentów brexitu i liderem działań w kierunku federalistycznym może być Parlament Europejski, w którym, przy okazji wyjścia Wielkiej Brytanii, może zmaterializować się pomysł utworzenia „mandatów europejskich”, w których zwycięzcy wyłaniania byłiby w ogólnoeuropejskich wyborach. Idea ta cieszy się również wsparciem prezydenta Francji Emmanuela Macrona. W ten sposób uczyniono by kolejny krok w kierunku przekształcenia Parlamentu Europejskiego w instytucję reprezentującą europejski „demos”, wybieraną według idei politycznych, nie zaś kryteriów narodowych.

---

<sup>28</sup> G. Faleg, *The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy*, „CEPS Commentary”, 26.07.2016.

## Bibliografia

- Andersson J.J., Fiott D., Missiroli A., *After the EU global strategy – consulting the experts: security and defence*, European Union Institute for Security Studies, 2016.
- Black J., Hall A., Cox K. et al., *Defense and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*, Overview report, RAND Corporation, RR-1786/1-RC, 2017.
- Bond I., Besch S., Gostyńska-Jakubowska A. et al., *Europe after Brexit, Unleashed or undone?*, Centre for European Reform, April 2016.
- Fabulas F., *Brexit isn't all that special. Here's why nations leave international organizations*, "Washington Post", 1.07.2016.
- Faleg G., *The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy*, "CEPS Commentary", 26.07.2016.
- Grant Ch., *The Impact of Brexit on the EU*, "Insights", Centre for European Reform, 24.06.2016.
- Grauwe P. De, *What Future for the EU After Brexit?* "Intereconomics", vol. 51, no. 5/ September/October 2016.
- Juncker J.-C., *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, Strasbourg, 14.09.2016.
- Kelemen R.D., *London Falling: Life After Brexit*, "Foreign Affairs", 27.06.2016
- Krastev I., *A Fraying Union?*, "Journal of Democracy", vol. 23, no. 4/October 2012.
- Macron E., *Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique*, La Sorbonne, Paris, 26.09.2017.
- Moravcsik A., *Brexit: Welcome, Britain, to the Hotel California*, "Princeton Alumni Weekly", 14.09.2016.
- Olivier T., *The EU Falling Apart? Theoretical Discussions of Brexit, Grexit and Other Exit Scenarios*, w: *Solidarity in the European Union, A Fundamental Value in Crisis*, red. Grimmel A., My Giang S., Springer 2017.
- Organski A.F.K., *World Politics*, New York 1958.
- Ponzano P., *European Parliament's Reports Concerning the Application of the Lisbon Treaty and the European Treaties' Review*, "The Federalist Debate", year XXX, no. 2/July 2017.
- Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, "Journal of Common Market Studies", vol. 52, issue 5/2014.
- Webber D., *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, "European Journal of International Relations", vol. 20, issue 2/2014.

Welfens P.J.J., *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Economic Perspectives*, Palgrave 2017.

Zielonka J., *Is the EU Doomed?*, Oxford 2014.

**Słowa kluczowe:** brexit, Wielka Brytania, Unia Europejska, przyszłość Europy, federalizm, dezintegracja

**Key words:** Brexit, United Kingdom, European Union, Future of Europe, Federalism, Disintegration

### **The European Union after Brexit – Disintegration or Paradigm Change**

#### **Abstract**

The referendum on leaving the European Union held in the United Kingdom in June 2016 undoubtedly opened a new chapter in the history of the European integration. The general theory of international organizations tells us that countries normally leave international institutions as an act of last resort, when they are sidelined or feeling unable to shape their future. Was the UK in such a position in the EU? Or was the result of the British referendum rather a side effect of a small adaptability of the European institutions to global challenges, which in turn sparked a democratic revolt, erupted in an eurosceptic country? It is argued here that, regardless of the causes, the British issue influenced further polarization between federal and anti-federal forces in the European Union, and because the former are still in minority, the European Union will most likely pass over the Brexit to proceed according to the old agenda, maybe with some minor institutional changes, like readjustment of the seats in the European Parliament, but significantly weakened on the global scene.