

WSTĘP

Europa dla zirytowanych

CHOCIAŻ pięćdziesiąte urodziny są dobrym momentem do refleksji, to przemyślenia z tej okazji nie zawsze wypadają pozytywnie. Pięćdziesiąt lat temu, w styczniu 1958 roku, narodziła się Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG). W związku z tą rocznicą tygodnik „The Economist” napisał, że „Europa” przeżywa „kryzys wieku średniego”¹.

To dziwne stwierdzenie, i to z wielu względów. Na początku omówię je krótko od strony formalnej, żeby mieć to już za sobą. Po pierwsze, zbyt pochopnie utożsamia się „Europę” z „Unią Europejską” (UE). Pomijam, że przy tym irytujemy między innymi Norwegów, Rosjan, Szwajcarów, Turków czy Ukraińców, ale takie podejście – jak się przekonamy – sprawia, iż oczekujemy od UE więcej, niż mamy prawo.

Po drugie, w rzeczywistości sama UE liczy sobie niespełna piętnaście, a nie – pięćdziesiąt lat. Powstała w listopadzie 1993 roku i wchłonęła Wspólnotę Europejską, której korzenie sięgają podpisanego w 1958 roku traktatu

¹ „The Economist”, 29 maja 1997.

rzymskiego². Zdaję sobie sprawę, że niewielu to obchodzi, ale urządzenie przyjęcia urodzinowego dla piętnastolatka z okazji 50 jubileuszu świadczy o głębokiej niewiedzy w kwestii integracji europejskiej.

Po trzecie, zorganizowane w kwietniu 2007 roku liczne imprezy i przyjęcia nie upamiętniały – co zresztą w niczym nie umniejszały ich atrakcyjności – utworzenia EWG, tylko podpisanie traktatu, który doprowadził do jej powstania. Chociaż muszę przyznać, że nigdy przedtem nie byłem na bankiecie z okazji poczęcia. Jednak już samo organizowanie tych obchodów świadczy o powszechnej i niezdrowej obsesji na punkcie unijnych instytucji i traktatów, zamiast służyć skupianiu uwagi na efektach działań UE.

I w końcu, podczas gdy kryzys wieku średniego wzbudza u większości ludzi przerażenie, Unia miała wszelkie powody do zadowolenia. Zresztą już w 1982 roku ten sam „The Economist” upamiętnił dwudzieste piąte urodziny Wspólnoty okładką, przedstawiającą nagrobek z inskrypcją „WE spoczywaj w pokoju”.

Niewiedza, obojętność oraz skrajnie rozbieżne oceny – to wszystko składa się na powszechny stosunek do UE. Jaki jest *sens* integracji europejskiej? Co UE *robi*? Jakie są jej *osiągnięcia*, jeśli w ogóle może się czymś pochwalić? Wydaje się, że niewiele osób mogłoby udzielić odpowiedzi na te pytania.

Brak zainteresowania wynika, przynajmniej częściowo, ze znużenia. Większość spraw, jakimi zajmuje się Unia Europejska, jest mało atrakcyjna. Po piętnastu latach wygłaszania dla przysypiających studentów wykładów na ten temat mogę o tym zaświadczyć. Do głównych zadań UE należą regulacje prawne, negocjacje umów handlowych, ustalanie stóp procentowych, itp. Najczęściej

² Gwoli wyjaśnienia: Europejska Wspólnota Gospodarcza, później przemianowana na Wspólnotę Europejską, została powołana do życia w 1958 roku. Na mocy traktatu z Maastricht, który wreszcie ratyfikowano w listopadzie 1993 roku, ustanowiona została Unia Europejska. Składa się ona z trzech „filarów”: pierwszy zajmuje się polityką zagraniczną, drugi bezpieczeństwem wewnętrznym i kwestiami dotyczącymi sprawiedliwości, natomiast trzecim i ostatnim filarem jest WE. Zatem WE istnieje w dalszym ciągu, w ramach UE.

też rozpatrywane kwestie są natury technicznej i z pozoru banalne. Na przykład w 2001 roku UE z trudem sformułowała definicję owocu (zainteresowanych zapewniam, że do tego zagadnienia jeszcze wrócimy). Co więcej, polityka zagraniczna Unii jest „miękką”, z jej instytucjami obywatele nie stykają się bezpośrednio, a największy kryzys w UE dotyczył bojkotu posiedzeń komisji. W UE nawet skandale są nudne i zwykle wywoływane przez raporty audytorów. Chociaż trzeba przyznać, że była premier Francji, Édith Cresson, dostarczyła powodu do żartów: jako komisarz została oskarżona o nepotyzm, kiedy zatrudniła tam swego osiemdziesięcioletniego dentystę. Niestety, historia ograniczała się jedynie do zapewnienia pracy oraz płacy i nie doszukano się w niej bardziej pikantnego wątku.

Wyjątkowość Unii stanowi kolejną przyczynę niezrozumienia. Większość z nas – czy chcemy się do tego przyznać, czy nie – ocenia siebie przez pryzmat innych, zwłaszcza przy okazji świętowania równych rocznic urodzin. Ale z czym porównywać UE? Z organizacją międzynarodową jak ONZ? Państwem federalnym jak USA? Układem wolnego handlu jak NAFTA? Jak się okazuje, żadna z wymienionych instytucji nie jest idealnym punktem odniesienia, chociaż porównania z ONZ-em są być może najbardziej uzasadnione.

Rzecz w tym, że Wspólnota nie daje się łatwo zaszufłakować i nie pasują do niej żadne z pojęciowych kategorii, które stworzyliśmy, aby móc rozmawiać o bytach politycznych, co z kolei sprawia, że tak trudno oceniać UE. Jej najbardziej intrygującą a zarazem denerwującą cechą jest to, że Wspólnota przedstawia się interesująco zarówno ze względu na to, czym jest, jak i ze względu na to, czym nie jest. UE ustanawia prawo, ale nie ma rządu; realizuje własną politykę bezpieczeństwa, ale nie dysponuje armią; angażuje się w politykę społeczną, ale nie w kwestiach dotyczących państwa opiekuńczego; posiada walutę, ale ma co najwyżej skromny dostęp do innych narzędzi polityki gospodarczej.

Ocena UE wymaga zatem zrozumienia, jak Wspólnota funkcjonuje i co właściwie robi. Niestety, UE pozostaje jednym

z najsłabiej rozumianych systemów politycznych na świecie, co częściowo wynika z natury polityki wewnętrznej. W przeciwieństwie do państw federalnych, na terenie Wspólnoty nie działają partie polityczne, których celem jest zdobycie kluczowych pozycji w jej centralnych urządach. Powody takiego stanu rzeczy omawiam poniżej, jednak teraz najważniejsze jest to, że – bez względu na swoje wady – partie polityczne odgrywają kluczową rolę edukacyjną w debatach politycznych. Są zmuszone wyjaśniać elektoratowi bieżące kwestie, ponieważ rywalizują o głosy wyborców. Jednak UE rzadko pojawia się jako motyw kampanii w wyborach krajowych, a wybory do Parlamentu Europejskiego są zdominowane przez debaty o polityce krajowej, tak więc na poziomie Wspólnoty partie nie pełnią swojej funkcji edukacyjnej.

Innymi słowy, publiczne dyskusje na temat UE to w najlepszym razie zjawisko sporadyczne. Co za tym idzie, debaty, które mają czasem miejsce, są zwykle zdominowane przez naukowców i komentatorów, lubujących się w wymyślaniu coraz bardziej abstrakcyjnych i pretensjonalnych sformułowań dla opisu Wspólnoty. Zainteresowani tematem laicy natykają się więc na szereg mętnych pojęć żargonowych, m.in. na takie „perełki” jak „zdolność absorpcyjna”, „metoda wspólnotowa”, „komitologia”, „supranacjonalizm”, „teorie rowerowe”, itp. Niewiele lepsi bywają też politycy. Zamiast objaśniać obywatelom, na czym polega UE, zmówili się (choć trzeba przyznać, że kierując się słusznymi pobudkami, jak zobaczymy w rozdziale 1), by uczynić Unię czymś równie niejasnym, co odległym.

Jakby tego było mało, UE jest niesłychanie skomplikowanym tworem, co sprawia, że mówiąc o niej trudno jednocześnie zachować precyzję i nie zanudzić odbiorcy. Połączenie złożoności i wyjątkowości stanowi problem w świecie, gdzie w dyskusji o polityce dominują chwytliwe hasła. W rezultacie otrzymujemy coś na kształt mało zrozumiałego dialogu pomiędzy głuchymi. Jak zauważył Chris Patten, „wyróżnienie i modulacja, subtelne rozróżnienia i niedopowiedzenie nie są głównymi cechami

języka, którym posługują się krytycy Wspólnoty”³. Miał rację, tylko że to samo można powiedzieć o języku jej sympatyków. Po części ze względu na trudności związane z opisem UE takiej, jaka jest, zarówno przeciwnicy jak i zwolennicy integracji przedstawiają ją tak, jak chcieliby ją widzieć albo jaką boją się zobaczyć, zamiast opisywać stan faktyczny. Czy to strasząc groźnym superpaństwem czy też mając mile widzianą alternatywą dla państwa narodowego, zarówno euroentuzjaści jak i eurosceptycy opisują fikcję, a nie rzeczywistość.

A zatem celem tej książki jest próba oceny, czym jest UE i co robi, bez wskazywania, co mogłaby czy powinna robić lub czym powinna być. Staram się znaleźć właściwą miarę w ocenie nadużyć zarówno euroentuzjastów jak eurosceptyków. W odróżnieniu od tych ostatnich dowodzę, że UE jest zarówno koniecznym, jak i w zasadzie skutecznym narzędziem w rękach państw członkowskich. W przeciwieństwie do euroentuzjastów nie posuwam się w swoim uznaniu do bezkrytycznej aprobaty wszystkiego, co robi UE. Są takie sprawy, które aż nadto krytycznie opisuję w kolejnych rozdziałach książki, za które Wspólnota nie powinna się brać, oraz takie, którymi zajmuje się bez powodzenia. Czasem jestem wysoce sceptyczny, zwłaszcza jeśli chodzi o próby poszerzenia kompetencji Wspólnoty daleko poza pierwotny cel, jakim było stworzenie wspólnego europejskiego rynku. Jednocześnie generalnie popieram to, co – z mojego punktu widzenia – jest w historii politycznej wyjątkowym procesem, którego dotychczasowe osiągnięcia rzadko bywają doceniane zarówno przez sceptyków jak i entuzjastów UE.

W chwili, kiedy piszę te słowa, gorączkowo się spekuluje, czy zostaną zarządzone referenda w celu ratyfikacji traktatu reformującego, który jest teraz przedmiotem negocjacji pomiędzy rządami 27 państw członkowskich. Moim zdaniem, Wspólnota to narzędzie państw członkowskich, a nie – ich domniemany zamiennik. Z samej swojej natury skazana została (w najlepszym

³ C. Patten, *Not Quite the Diplomat*, Londyn: Allen Lane, 2005, s. 34.

razie) na obojętność ze strony obywateli. Zatem referenda wymagające lektury technicznych i praktycznie niedających się czytać tekstów prawnych nie są odpowiednią metodą podejmowania decyzji o sposobie funkcjonowania UE, co oczywiście nie znaczy, że referenda te nie zostaną przeprowadzone. Biorąc pod uwagę, że ludzie głosują w oparciu o swoje poglądy na temat Wspólnoty, a nie – na podstawie krytycznej oceny tekstu jakiegokolwiek traktatu, to ważne, aby rozumieli czym jest i co robi UE.

Poszczególne rozdziały tej książki są poświęcone odpowiedzi na następujące pytania: dlaczego państwa podejmują wysiłki, by tworzyć instytucje takie jak UE? Dlaczego po powołaniu do życia takich instytucji, politycy zazwyczaj niechętnie wyjaśniają społeczeństwu, o co tak naprawdę chodzi? Jak przebiegała integracja europejska od swego zarania w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku? Jak działa współczesna Unia Europejska? Czym dokładnie się zajmuje i na ile dobrze wykonuje powierzone jej zadania? No i w końcu, jaki jest obecny stan Unii Europejskiej?

Odpowiedź na to ostatnie pytanie wiąże się ściśle z odpowiedziami na poprzednie i stanowi ich wypadkową. Biorąc pod uwagę kruchość UE, jej zależność od państw członkowskich, trapiący ją brak zasobów, oraz wielce skomplikowaną i delikatną naturę tego, co robi, Wspólnota jawi się jako triumf współpracy między państwowej. Z pewnością daleko jej do ideału, a jej funkcjonowanie – zwłaszcza relacje z państwami członkowskimi – można by usprawnić na kilka sposobów. Co więcej, natura UE narzuca ograniczenia jej aspiracjom oraz temu, czym mogłaby lub powinna się zajmować, zaś zlekceważenie owych ograniczeń może się stać zagrożeniem dla całego przedsięwzięcia. Jednak Unia Europejska jest czymś, co Europejczycy i ich polityczni liderzy powinni doceniać w znacznie większym stopniu, niż ma to teraz miejsce. Ale, by tak się stało (i by mogli głosować nad jej przyszłością), muszą ją najpierw zrozumieć.