

ROBERT GRZESZCZAK

Globalna rola Europy
oraz Wspólna Polityka
Zagraniczna i Bezpieczeństwa
– od słów do rzeczywistości

Global Role of Europe
and Common Foreign
and Security Policy
– from words to reality



Globalna rola Europy
oraz Wspólna Polityka
Zagraniczna i Bezpieczeństwa

*– od słów do rzeczywistości**

Global Role of Europe
and Common Foreign
and Security Policy

– from words to reality

* Praca jest rezultatem badań przeprowadzonych w 2012 r. w Bibliotece Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji w ramach programu „Badania letnie” sfinansowanego z grantu Centrum Europejskiego Natolin.

Dziękuję za komentarze i inspirujące rozmowy podczas pracy nad tą analizą pani Alicji Chytle oraz pani Wioletcie Dunin-Majewskiej.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-03-6

WARSZAWA 2013

Spis treści

Wstęp	6
Unia Europejska i procesy globalizacji – uwagi wprowadzające	12
Kod europejskich procesów integracyjnych	17
Legitymizacja i efektywność	22
Postlizbońska Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej	25
Wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej – twarz Europy w świecie?	30
Unijna globalna <i>soft-power</i> ?	33
Kryzys strefy euro czy światowy kryzys finansowy?	40
Zaskakujące zadłużenie?	43
Grexit i Eurogedon?	49
Wizja Europy: polityczne, ekonomiczne i prawne narracje o Unii Europejskiej po kryzysie	56
Wzmocniona współpraca w UE i poza jej ramami – szansa czy zagrożenie dla zjednoczonej Europy?	59
W stronę renacjonalizacji Unii?	62
Rezurekcja Europy	67
Unia fiskalna – w stronę unijnego federalizmu fiskalnego	69
Działania doraźne i trwałe reformy	74
Zakończenie	84
O Autorze	90

Table of contents

Introduction	92
The European Union and globalisation – introductory remarks ...	97
Code of European integration	103
Legitimacy and efficiency	108
Post-Lisbon Common Foreign and Security Policy of the European Union	110
High Representative for Common Foreign and Security Policy – Europe’s face in the world?	115
EU’s global soft power?	119
Euro area crisis or global financial crisis?	125
Surprise debt?	127
Grexit and Eurogedon?	133
Vision of Europe: political, economic and legal narratives about the post-crisis EU	140
Is enhanced cooperation within the EU and outside it an opportunity or a threat for united Europe?	143
Towards the renationalisation of the Union?	146
Resurrection of Europe	150
A fiscal union – towards Community fiscal federalism	152
Ad hoc action and sustainable reforms	157
Conclusions	167
About the Author	173

Wstęp

*Europa jest jednocześnie przeszłością i przyszłością.
Chociaż swoją nazwę zdobyła dwa i pół tysiąclecia temu,
nadal jednak znajduje się w fazie szkicu.
Czy ta wiekowa Europa potrafi sprostać wymaganiom nowoczesnego Świata?
Czy jej wiek jest źródłem stabilizacji czy raczej słabości?
Czy jej dziedzictwo pozwoli utrzymać się w nowoczesności?*
Jacques le Goff¹

Miarą wartości tworzonych struktur międzynarodowych, a szczególnie w tak zaawansowanej formie integracyjnej, jaką jest Unia Europejska, jest ich demokratyczna legitymizacja, stanowiąca ich podstawową formułę ewaluacyjną.² Początki Unii Europejskiej są znane, jej przyszłość zaś jest wciąż otwarta. De Gaulle widział Wspólnoty (Unię) jako „Europę ojczyzn” (*l'Europe des patries*). Natomiast Unia Europejska, ustanowiona na mocy Traktatu z Maastricht, ze strukturą reformowaną w Amsterdamie, Nicei i Lizbonie, stała się jednak organizacją ponadnarodową o stopniowo sfederalizowanym ustroju, autonomicznym

¹ J. LE GOFF: „(...) Europa ist Vergangenheit und Zukunft zugleich. Seinen Namen hat es vor zweieinhalb Jahrtausenden erhalten, und gleichwohl befindet es sich noch im Zustand des Entwurfs. Kann das alte Europa auf die Herausforderungen der modernen Welt eine Antwort geben? Ist sein Alter Ursprung für Stabilität oder Ursache für Schwäche? Befähigt es sein Erbe, sich in der Moderne zu behaupten? (...)” cyt. z J.J. HESSE, *Institutioneller Wandel in Europa als Bestandssicherung und Konsolidierung*, [w:] D. GRIMM, J.J. HESSE, R. JOCHIMSEN, W.R. SCHARPF (Hrsg.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996/97*, Baden-Baden 1997, s. 93, tłum. własne.

² S.M. LIPSET, *Political Man*, New York 1963, s. 64.

systemie prawa i znaczącym zakresie władzy przekazanej jej przez państwa członkowskie.

Należy mieć nadzieję, że bezprecedensowy kryzys pierwszej dekady XXI wieku stanie się trampoliną, od której Unia Europejska będzie się umiała odbić, a sam kryzys, paradoksalnie, daje szansę na zwiększenie poczucia unijnej solidarności między narodami państw członkowskich. Wyjście z kryzysu obronną ręką może zwiększyć zaufanie do gospodarki unijnej, tym samym wzmacniając jej rolę jako gracza globalnego. Jednak nim UE zdoła przekuć kryzys w sukces i wybić się z marazmu, to musi przebyć długą drogę trudnych społecznie i politycznie reform. Mowa tu o nowym ładzie instytucjonalnym UE.

Od początku istnienia procesu integracji europejskiej wymiar gospodarczy był motorem jej rozwoju. Miał on być realizowany poprzez ustanowienie wspólnego rynku, oznaczającego także osiągnięcie niezakłóconej konkurencji oraz realizację wspólnych polityk (wspólnej polityki handlowej, rolnej, transportowej, rybołówstwa) oraz innych polityk (np. polityki w sferze społecznej, polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju).³

Europejską Unię Gospodarczą i Walutową można analizować na różne sposoby, zarówno w sensie materialnym, jak i proceduralnym, z punktu widzenia nauk ekonomicznych, politycznych, prawnych, a także socjologicznych. W niniejszej analizie kryzys polityki gospodarczej i UGiW oraz rola UE jako gracza globalnego zostaną przeanalizowane głównie w wymiarach prawnym i instytucjonalnym. Aspekty te związane są zatem ze sferą prawną i polityczną i nie mogą być analizowane odrębnie. Jest to znamienne i potwierdza tezę o politycznym charakterze początku Wspólnot Europejskich, integracji monetarnej, a po części o politycznym, oprócz ekonomicznego, charakterze kryzysu.

³ A. ZAWIDZKA-ŁOJEK, *Wprowadzenie do prawa materialnego Unii Europejskiej*, [w:] A. ZAWIDZKA-ŁOJEK, R. GRZESZCZAK (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej*, wyd. II, Warszawa 2012, s. 12 i n.

O ile czas jakiś temu padały pytania o przyszłość strefy euro, ewentualnie o przyszłość Grecji, o tyle w roku 2012 stało się mniej więcej jasne to, że pytania te dotyczą Unii jako takiej, a nie jej poszczególnych sektorów.

O powadze problemu zdawać sobie zaczęły sprawę zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie, a co najważniejsze – obywatele Unii Europejskiej. Stwarza to rzadką szansę na podjęcie działań opartych na rzeczywistej demokratycznej legitymizacji w nowych strukturalnych warunkach demokracji i rządów prawa w UE.⁴ Nie jest to jednak zadanie łatwe, zważywszy, że jak dotychczas, projekt integracji europejskiej był projektem elitarnym, opartym na pewnych dogmatach nieuchronności integracji niż na woli i wyborze narodów. Zdanie pierwszego ustępu Preambuły Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zapowiada przecież tę dogmatyczną nieuchronność integracyjną, stwierdzając, że „Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach”.

Niniejsza analiza dotyczy zatem interakcji między zjawiskiem kryzysu finansowego (a *de facto* – kryzysu polityki gospodarczej UE) a procesami integracji europejskiej, przy czym uwaga została przede wszystkim skoncentrowana na roli Unii Europejskiej jako aktora globalnego i konsekwencjach, jakie niesie dla niej kryzys. Opracowanie skupia się na trzech węzłowych zagadnieniach, tj.: Unia jako aktor globalny, kryzys gospodarczy (kryzys w strefie wspólnej waluty euro) oraz przyszłość Unii Europejskiej, co pozostaje w ścisłym związku z kryzysem w UE i jej rolą globalną.

Głównym celem przedstawianych w artykule rozważań jest próba odpowiedzi, dokąd prowadzą Unię Europejską dotychczasowe trwałe derogacje oraz projekty nowych ram prawnych współpracy, przewidzianych

⁴ Szerzej zob. P.F. KJAER, *Between Governing and Governance*, Oxford 2010, s. 2 i n.

dla integrowania tylko grupy państw. Czy inicjowanie pewnych form współpracy i dalej idącej integracji poza ramami UE, choć do niej nawiązujących i pośrednio z nią związanych, mają szansę przyczynienia się do umocnienia spójności Unii, czy raczej zagrażają jej fragmentacją? Nad całością rozważań ciąży problem braku decyzji podstawowej – to jest, jaki będzie finał polityczny procesów integracyjnych. Być może, także tym razem, kryzys procesów integracyjnych stanie się trampoliną do odważniejszych reform i rozwoju integracji w ramach Unii Europejskiej?

Zakres tematyczny analizy objął następujące problemy ogólne i szczegółowe. Zbadany został tzw. kod europejskich procesów integracyjnych, ukształtowany jeszcze w czasach politycznych decyzji o powołaniu procesów integracyjnych. W kontekście swoistego oktrojowania wyborów integracyjnych, także tych ekonomicznych, pada pytanie o ich legitymizację i efektywność. W jaki sposób UE może odgrywać istotną rolę w globalnej demokracji, skoro sama stoi w obliczu „niedokończonej demokratyzacji”? Globalna pozycja UE związana jest ze zreformowaną przez Traktat z Lizbony wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Po okresie dynamicznego rozwoju w pierwszej dekadzie obecnego wieku polityka ta przechodzi fazę odczuwalnego zastoj. Reformy Traktatu z Lizbony wprowadziły nowe urzędy i organy oraz wzmocniły wymiar zewnętrzny UE, już poprzez nadanie Unii podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Celem podstawowym rewizji lizbońskiej było unowocześnianie Unii i dopasowanie jej do globalizującego się świata. Czy wciąż aktualne jest, wobec (próby) personalizacji UE na zewnątrz, wspomniane już wcześniej pytanie Henry’ego Kissingera o numer telefonu do Europy?

A może UE jest globalną *soft-power*? Czy UE jest zatem bardziej twardą, czy miękką, a może inteligentną, siłą?

W analizie założono, że kryzys strefy euro jest elementem światowego kryzysu finansowego. Źródłem kryzysu w samej Europie jest m.in. źle napisany, w zakresie konstrukcji unii walutowej, Traktat z Maastricht. Ale kryzys Unii Europejskiej to, innymi słowy, kryzys państw członkowskich. Unia, stanowiąc system wzajemnych powiązań prawnych, politycznych, społecznych i ekonomicznych, potrzebuje sprawnych państw, by efektywnie działać. Co więcej, tylko sprawne państwo jest w stanie korzystać z „oferty” integracyjnej.

Problemem wspólnej waluty euro są znaczne różnicowania makroekonomiczne i strukturalne między gospodarkami państw członkowskich, rozchwianie prawodawstwa i procedur, m.in. w odniesieniu do dyscypliny budżetowej. Wśród państw, których walutą jest euro, trwa proces wyodrębniania się rdzenia, tzw. *core*.

Ważny w przedstawionej analizie jest wątek tzw. Grexitu i rozpadu strefy euro, a *de facto* i UE. Oczywiście już w 2010 roku stało się jasne, że Grecja nie będzie już dłużej w stanie samodzielnie obsługiwać zadłużenia. Panuje jednak zgoda, zarówno w doktrynie, jak i wśród polityków, co do tego, że fatalnym scenariuszem dla Europy i stosunków globalnych byłby rozpad UE na pojedyncze państwa lub ich mniejsze grupy, zintegrowane w różnych zakresach. Oznaczałoby to, że Europa w XXI wieku przestałaby się liczyć globalnie. Dlatego należy dokończyć budowę wizji Europy, jej politycznego, ekonomicznego i prawnego kształtu po kryzysie. Bo stało się też jasne to, że nic nie będzie w integracji europejskiej takie samo, jak przed jej ostatnim kryzysem. Oprócz integracji i konsolidacji, harmonizacji oraz unifikacji, także dezintegracja i elastyczność stały się bowiem w XXI wieku pojęciami charakteryzującymi system Unii Europejskiej. Kryzys gospodarczy spotęgował podstawowe trudności w dążeniu do europejskiej integracji, jakimi są wzajemne nieufności w ramach UE.

Wzmocniona współpraca w UE i poza jej ramami – to szansa czy zagrożenie dla zjednoczonej Europy?

Wzmocniona współpraca jest mechanizmem współdziałania kilku państw w ramach Unii Europejskiej. Według opinii niektórych, stanowi sposób na bardziej dynamiczną integrację, pozostali uważają ją za zaprzeczenie idei solidarności. Czy zatem zmierzamy w stronę renacjonalizacji Unii?

W analizie zwrócono uwagę, że Unia jest organizacją niezwykle złożoną, podzieloną, mimo że integracyjną. Choć przypomina Stany Zjednoczone, a proces federalizacji jest niekwestionowany, to zasadniczo różni się od nich tym, że „pracuje na starej tkance”. Próbuje bowiem zjednoczyć wiele odmiennych tradycji – gospodarczych i politycznych, kulturowych, społecznych i prawnych. Kryzys (w) UE uatrakcyjnia wizje procesów renacjonalizacji poszczególnych polityk. Nieporadność Unii wydaje się dowodzić, że to państwa są w stanie skuteczniej działać.

Dlatego w analizie mówi się o pilnej potrzebie rezurekcji zjednoczonej Europy. Powrót do Europy z czasów jej tworzenia wydaje się już niemożliwy i z pewnością jest niewskazany. Diametralnie zmieniło się otoczenie gospodarcze, zmienił się świat i rola, jaką odgrywa w nim Europa, zmieniła się polityka, zmienili się także ludzie. Odrodzenie Europy oznacza przyjęcie wspólnotowej perspektywy, opartej na zasadzie lojalności i solidarności, podjęcie decyzji co do formy politycznej, do jakiej zdążają procesy integracyjne. W świetle kryzysu polityki gospodarczej i kryzysu fiskalnego oznacza to potrzebę stworzenia efektywnych i legitymizowanych struktur instytucjonalnych.

Odrodzeniu integracji europejskiej powinny towarzyszyć takie inicjatywy, które skonsolidują jej ekonomię, m.in. unia fiskalna, jako przykład trwałej reformy strukturalnej UE. W miarę zaostrzania się kryzysu w strefie euro stało się jasne, że mimo niedawnej rewizji traktatów, w tym kształcie utrzymać się ich nie uda i konieczna jest kolejna rewizja, zmieniająca ustrój gospodarczy Unii Europejskiej. Dyskusja o wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w UE nabierała dynamiki wraz z kolejnymi transzami pomocowymi dla zadłużonych państw strefy euro.

Unia Europejska i procesy globalizacji – uwagi wprowadzające

Unia Europejska XXI wieku jest konfrontowana z problemami nieznanymi jej założycielom. Bez względu na to, czy reformy i nowe problemy opisuje się równie niejasnym, ale współcześnie bardzo popularnym „językiem globalizacji”, czy też wyróżnia się tendencje i nowe paradygmaty, jasne jest, że dotychczasowy porządek oparty na centralnej roli państw narodowych najwyraźniej dobiega końca.⁵ Globalizacja gospodarki światowej, nierównomierny rozwój demograficzny i problemy nielegalnej imigracji oraz związane z tym konflikty różnych kultur, ale także zmiany klimatu, bezpieczeństwo ekologiczne i energetyczne czy zagrożenie atakami terrorystycznymi powodują, że państwa członkowskie nie są już w stanie samodzielnie sprostać wyzwaniom. Procesy globalizacji powodują zatem znaczną otwartość państw na regionalne procesy integracyjne.

Można uznać, że niejako odpowiedzią na globalizację staje się integracja, a z kolei na procesy integracji – regionalizacja.⁶ Rozwój procesów integracyjnych zarówno w Europie, jak również w innych rejonach świata powiązany jest zatem ściśle z procesami globalizacji, stanowiąc odpowiedź na nią i tarczę ochronną dla integrujących się państw.⁷ Globalizacja obejmuje sfery prawa, ekonomii, polityki, technologii, kultury i idei,

⁵ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [w:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 488.

⁶ R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony jako próba sprostania przez UE wyzwaniom globalizacji*, [w:] J. GIARO (red.), *Prawo w dobie globalizacji*, Warszawa 2011, s. 58.

⁷ A. VON BOGDANDY, *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization, and International Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 15 (2004), nr 5, s. 885; A. BRYSK (ed.), *The Politics of the Globalization of Law. Getting from Rights to Justice*, Routledge 2013, s. 14 i n.

w których to sferach przenikają się i upodabniają gospodarki, systemy prawne czy wartości kulturowe.⁸ Zjawisko globalizacji polega na obiektywnych, transnarodowych procesach i zjawiskach prowadzących do splatania i umiędzynarodawiania się różnych dziedzin w wyniku postępu technologicznego i cywilizacyjnego, z drugiej zaś strony na towarzyszącej tym zjawiskom świadomej i celowej politycznej reakcji znoszącej różnego rodzaju bariery.⁹ Globalizacja powstaje w znacznym stopniu bez, a nawet wbrew woli państw. Są one jednak zmuszone reagować na współczesne problemy, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.¹⁰

W globalnym układzie sił wytwarza się swoisty paradoks. Globalizacja przynosi w stosunkach międzynarodowych gwałtowny wzrost wielości aktorów (podmiotów) i wzmacnia procesy konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego.¹¹ Nie zmienia to faktu, że to wciąż państwo pozostaje w centrum procesów integracyjnych i jest najwyższą formą struktury politycznej. Z drugiej zaś strony państwo, w warunkach globalizacji, musi się włączać coraz mocniej w różnego rodzaju powiązania międzynarodowe.¹²

Redukowane są zdolności do samodzielnego rządzenia się państw i wzmacniają się społeczeństwa obywatelskie. Jesteśmy, być może, świadkami powstawania globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Szczególnym

⁸ I. CLARK, *Globalization and Fragmentation*, Oxford 1997, s. 20–21; P. NOUSIOS, H. OVERBEEK, A. TSOLAKIS (eds.), *Globalisation and European Integration. Critical Approaches to Regional Order and International Relations*, Routledge 2012, s. 18 i n.

⁹ A. NOWAK-FAR, *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 186.

¹⁰ J. KRANZ, *Suwerenność w dobie przemian*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suwerenność...*, *op. cit.*, s. 15.

¹¹ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 13 i n.

¹² Por. A. WASILKOWSKI, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, [w:] J. KOLASA, A. KOZŁOWSKI (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, s. 14 i n.

przykładem takich powiązań jest właśnie Unia Europejska. Istota wspomnianego paradoksu polega na tym, iż państwo – aby skutecznie wykonywać swoje funkcje oraz utrzymać niezależność – zmuszone jest włączać się w jak największym zakresie w powiązania międzynarodowe i uczestniczyć w procesie globalizacji.¹³

Globalna pozycja UE i jej wpływy w świecie są funkcją przynajmniej dwóch, powiązanych ze sobą, elementów. Są to dobre rządy sprawowane w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji oraz efektywność gospodarcza.¹⁴ Jest to zatem związek polityki i prawa z gospodarką. Państwa członkowskie w Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) podkreśliły, że są zdecydowane realizować wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym stopniowo określać wspólną politykę obronną, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony, zgodnie z regulacjami traktatu, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie. Jednak podstawowym ograniczeniem w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB) pozostaje brak określenia kluczowego dla tej sfery jednego interesu europejskiego. Są natomiast liczne i partykularne interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich lub ich grup.

Rozwój WPZiB mógłby doprowadzić w przyszłości do osiągnięcia niezwykle ambitnego celu Unii, tj. do zdolności globalnego oddziaływania na stosunki międzynarodowe. Rozwój tej polityki (integracyjnej) wciąż pozostaje w sferze eksperymentu, a nie w dziedzinie realnej

¹³ J. BARCZ, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suwerenność (...) op. cit.*, s. 66; a także J. KRANZ, *Unia Europejska. Zrozumienie konieczności i konieczność zrozumienia*, Sprawy Międzynarodowe, nr 1, styczeń–marzec 2006, s. 28 i n.

¹⁴ J. GASPER, *The EU's position as a global foreign policy player has been impacted by the debt crisis*, [w:] European Foreign Policy Scorecard, 12/02/2012, na ><https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis/><.

wspólnej i ponadnarodowej polityki. Aby WPZiB była efektywna, działania państw członkowskich, podejmowane na arenie międzynarodowej, muszą być spójne horyzontalnie i wertykalnie (czyli między państwami oraz między państwami i instytucjami UE), co w praktyce jest zasadniczym problemem.¹⁵

Same państwa członkowskie nie ufają unijnej WPZiB i w rezultacie podmioty zewnętrzne (państwa, organizacje międzynarodowe) nie ufają UE. Tym samym koło wydaje się zamykać. Dlatego konieczna jest budowa **politycznej tożsamości** (wyróżn. autora) Unii Europejskiej, bez której trudno oddziaływać na stosunki międzynarodowe. Jednak wielu autorów literatury wątpi w zdolność Unii do zbudowania zbiorowej tożsamości politycznej, szczególnie w czasie, gdy nie ma już „wspólnego” zagrożenia zewnętrznego. G. Majone wskazuje na zaskakujący brak konsensu nawet na poziomach niższych i starszych od samej UE. Nawet Holandia i Belgia diametralnie różniły się przecież w stanowiskach wobec amerykańskiej inwazji w Iraku – Holandia tę interwencję wsparła, a Belgia była jej przeciwna.¹⁶

Działania zewnętrzne UE w efekcie ograniczają znaczenie państw członkowskich na arenie międzynarodowej. Dlatego tak długo, jak państwa nie będą ufały UE i jej efektywności na polu działań zewnętrznych, tak długo będą oceniały utratę kompetencji w polityce zagranicznej jako niedopuszczalne ograniczenie suwerenności i ingerencję w robiące w ostatnich latach karierę pojęcie tożsamości narodowej, na którą składa się m.in. polityka zagraniczna.

Efektywna wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa zależy od czynników nie tylko politycznych, ale także ekonomicznych. Mamy tu do czynienia z powiązaniem spraw wewnętrznych i ich emanacją na zewnątrz. Jeżeli same państwa członkowskie dają sygnał o słabości WPZiB,

¹⁵ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, s. 21 i n.

¹⁶ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 223.

to trudno liczyć, że partnerzy (mocarstwa światowe i organizacje międzynarodowe) będą się liczyli z UE. W rezultacie dochodzi do dwutorowości wykonywania polityki zewnętrznej. Doświadczenia m.in. kryzysu strefy euro dowodzą, że dyplomacja unijna pozostaje w cieniu dyplomacji niemieckiej, brytyjskiej czy francuskiej.

Od wejścia w życie TL, w 2009 roku, wiele rządów państw członkowskich UE świadomie lub nieświadomie realizuje programy, które są sprzeczne z duchem Lizbony. Trwa proces „pełzającej renacjonalizacji” europejskiej polityki zagranicznej. Za przykład posłużyć mogą instrukcje Londynu, polecające swoim ambasadorom, aby powstrzymywać członków Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dalej ESDZ) przed artykułowaniem wspólnych stanowisk UE w państwach trzecich, a nawet w niektórych organizacjach międzynarodowych, np. OBWE, gdzie jest już praktykowane prezentowanie stanowisk przez samą UE. Co istotne, nawet zwolennicy europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej (Niemcy, Francja czy Włochy) pozostali w dużej mierze obojętni na postępowanie Brytyjczyków, co w rezultacie kompromitowało europejski korpus dyplomatyczny za granicą.¹⁷

Mowa tu także o wiarygodności UE wynikającej i opartej na legitymizacji, która zakłada efektywność w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych, w tym ekonomicznych. Dlatego kryzys strefy euro jest probierzem znaczenia UE. Jej kryzys wewnętrzny i działania podjęte przez instytucje i państwa zadecydują o odbiorze UE na zewnątrz. Formułowana w traktatach WPZiB jest cechą charakterystyczną europejskiego celu – utrzymania różnorodności w procesie integracji, który zdaje się prowadzić do wewnętrznych zróżnicowanych punktów widzenia, ale przy zachowaniu jedności w sferze międzynarodowej. Cel osiągnąć jest tylko częściowo.

Skuteczność jest parametrem jakościowym i podstawowym, z punktu widzenia zewnętrznego, uznania UE za aktora światowego. Oczywiście

¹⁷ J. GASPERS, *The EU's position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

na arenie międzynarodowej będzie istniało pole dla autonomicznego istnienia Unii, mimo jej licznych i nierozwiązanych wewnętrznych limitów. Aby UE była jednak postrzegana jako przewidywalny i stabilny partner polityczny i gospodarczy, musi prezentować na zewnątrz jeden głos. Pomocne byłoby zamknięcie słynnego pytania Henry'ego Kissingera o numer telefonu do Europy. Stanie się tak zapewne wówczas, gdy Unia (państwa) zaufa konkretnej osobie prezentującej urząd o odpowiednich kompetencjach, a w rezultacie Unii zaufają jej partnerzy.

Kod europejskich procesów integracyjnych

Wspólnoty Europejskie to projekt elit, powstały w wyniku pragmatycznych aspiracji i kompromisów, których treść określili ojcowie założyciele (de Gaulle, Schuman, Adenauer czy De Gasperi). Pierwsze dwie dekady istnienia Wspólnot, lata 1951–1975, są znane jako czas „gospodarczej chwały”. Zbiegły się one bowiem z okresem koniunktury w gospodarce światowej. W rezultacie udawało się znakomicie połączyć projekt elit politycznych z korzyściami dla społeczeństw, a w imię efektywności ucięto dyskusję o (nie)demokratyczności projektu integracyjnego.¹⁸

Projekt europejski i tzw. metoda wspólnotowa koncentrują się na celu integracji. Stąd pojawiają się głosy, że ma ona swoistą, funkcjonalną i odmienną od systemów państwowych formę legitymizacji. W model integracji gospodarczej rzeczywiście jest wpisany konflikt między demokracją i efektywnością. Z jednej strony uprawnienia Komisji Europejskiej naruszają demokratyczne zasady znane w demokratycznych państwach prawa, z drugiej zaś jej profesjonalizacja zbliża UE do modelu zarządzania

¹⁸ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 43–45.

biurokratycznego, czyni ją efektywną, a owa efektywność legitymizuje działania (model funkcjonalny legitymizacji).¹⁹

Gdyby przyjąć, że UE to rynek, ww. model jest uzasadniony. Jednak UE wykracza poza integrację gospodarczą i wpada w pułapkę deficytu demokratycznego i legitymizacyjnego. O gotowości do poświęcenia demokracji na „ołtarzu integracji” i jej efektywności świadczy monopol legislacyjny udzielony niewybieralnej Komisji.²⁰ Procesy integracyjne kształtowały się w określonych realiach politycznych – powojennych i w szczególnym kryzysowym otoczeniu gospodarczym, przybierając konkretne funkcjonalne cele – zapobieżenie wojnie na kontynencie między państwami uczestniczącymi w integracji gospodarczej, budowanej poprzez okrojone decyzje polityczne rządów państw.

Wskazywane dotąd cele (i osiągnięcia) Unii Europejskiej, takie jak „zapewnienie pokoju w Europie” czy rozwój gospodarczy albo przestały ludzi przekonywać, albo wcale nie są lepiej dzięki UE osiąganymi (relatywny, w stosunku do USA, poziom rozwoju państw europejskich nie poprawił się w ostatnich dwudziestu latach).

Integracja przynosiła korzyści gospodarcze i z biegiem lat przekuwała motywację polityczną w gospodarczą. Od początku integracja była też projektem *stricte* politycznym, kreowanym, tak jak polityka zagraniczna, w salonach rządów, z dala od parlamentów i społeczeństw. W rezultacie UE wykształciła swój własny *modus operandi*, który wciąż jest praktykowany. Rzecz dotyczy sposobu podejmowania decyzji (politycznych) i forsowania ich w państwach członkowskich. Ten unijny styl nie jest ujęty w żadnym dokumencie, nie wynika wprost z traktatów stanowiących UE.

Postępujące procesy integracji europejskiej powodują, że w miejsce tradycyjnego podejścia dualistycznego, które odróżnia sprawy

¹⁹ R.D. KELEMEN, *Eurolegalism, the Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge Harvard University Press 2011, s. 36.

²⁰ G. MAJONE, *Unity in Diversity: European Integration and the Enlargement Process*, 33/2008 *European Law Review*, s. 457–81; tenże *Europe as...*, *op. cit.*, s. 72.

wewnętrzne prawa publicznego państwa od międzynarodowego prawa publicznego, jako prawa umów zawieranych między państwami, w XXI wieku wkracza coraz silniej model monizmu.²¹ Ponadto traktaty założycielskie uzyskały konstytucjonalny status.²² Trybunał Sprawiedliwości UE wyłowił z ich ducha normatywną „autonomię” europejskiego porządku prawnego, co w rezultacie trwale rozdzieliło go od międzynarodowego porządku prawnego. Trybunał uznał także pierwszeństwo prawa unijnego przed krajowym, łącznie z krajowym prawem konstytucyjnym. Kontrastowało to z doktryną klasycznego prawa międzynarodowego. Zasada pierwszeństwa prawa UE jest bez wątpienia fundamentem systemu prawnego UE. Cechą charakterystyczną prawodawstwa unijnego jest tendencja do ciągłego wzrostu prawotwórczej aktywności administracji, która organizując na masową skalę zaspokajanie potrzeb zbiorowych, wytwarza swoiste podsystemy prawa. Modyfikują one często normy prawne najwyższej rangi, często kształtują sytuację prawną i faktyczną obywateli, a to pociąga za sobą osłabienie legitymizacji prawa. Gdyby wziąć zatem pod uwagę to, że podstawowym źródłem prawa w UE są decyzje podejmowane przez egzekutywy państw członkowskich na forum Rady, przy ogromnym udziale administracji unijnej (Komisji Europejskiej), otrzymujemy obraz „osobliwych” uwarunkowań prawnych systemu rządów w UE.

Kod integracji europejskiej opiera się także na pomieszaniu i przeplataniu kompetencji Unii i państw członkowskich (niem. *Kompetenzverflechtung*) i niewielkim zakresie autonomii decyzyjnej obu poziomów

²¹ Por. J. KOLASA, A. KOZŁOWSKI (red.), *Rozwój prawa międzynarodowego, jedność czy fragmentacja*, Wrocław 2007; A. VON BOGDANDY, *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, *The European Journal of International Law*, 2008, nr 19/2, s. 241–275.

²² O sposobach konstytucjonalizacji zob. Z.A. MACIĄG, *Zasady konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, [w:] P. SARNECKI (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 126 i n.

systemu UE (unijnego i państw).²³ Są jednak pewne wspólne obszary. Podział władz w Unii Europejskiej nie opiera się na zasadzie trójpodziału władzy, a na zasadzie równowagi instytucjonalnej. To ona jest podstawą dla systemu rządów w UE. Państwa członkowskie (ich rządy) były gotowe przyjąć nowy, ponadnarodowy porządek prawny UE, na rzecz którego przekazały wykonywanie części swoich kompetencji, ponieważ same były aktywną częścią sprawowania władzy w tym nowym porządku prawnym. UE, niejako rekompensując przekazywane kompetencje, oferuje nowe możliwości państwom członkowskim przez to, że mają one prawo uczestniczyć w tworzeniu polityk, które będą realizowane i obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich UE (wymiar wewnętrzny) i wobec państw trzecich (wymiar zewnętrzny).²⁴

Kryzys UE, demokratyczny i legitymizacyjny, kryzys polityki gospodarczej, erozja znaczenia UE jako aktora globalnego są związane z tym charakterystycznym modelem rozwijania procesów integracyjnych. Bez zrozumienia unijnego *modus operandi*, tj. unijnego kodu postępowania, czyli charakterystycznego i z reguły powtarzalnego sposobu postępowania w kluczowych kwestiach, nie sposób zrozumieć kryzysu samej Unii.

Naczelną zasadą operacyjną było (i wciąż pozostaje) nadanie integracji w państwach członkowskich priorytetowego charakteru, bez względu na to, o jakim obszarze integracyjnym jest mowa i jakich wartości dotyczy. Priorytet ten dotyczył nawet (a może zwłaszcza) zasady demokracji. W efekcie nie dziwi, jak podkreśla G. Majone, że inicjatywę prawodawczą uzyskało na poziomie UE ciało niewybieralne – Komisja Europejska.²⁵

²³ F.W. SCHARPF, *Optionen des Föderalismus in Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt–New York 1994, s. 14 i n.

²⁴ R. GRZESZCZAK, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 39 i n.

²⁵ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 2.

Kod unijnego operowania to przede wszystkim polityka faktów dokonanych (fr. *fait accompli*). W rezultacie czyni się bezużyteczną publiczną debatę i działania opozycji w państwach członkowskich. Monnet wprost twierdził, że tak długo, jak ludzie nie będą gotowi do wspierania integracji, należy ją rozwijać bez mówienia im zbyt wiele o tym, co się dzieje.²⁶

Metoda faktów dokonanych posłużyła wprowadzeniu w życie unii walutowej, nim udało się wypracować porozumienie co do unii politycznej. Integracja polityczna obudowała się na centralizacji polityki pieniężnej, w efekcie Europejski Bank Centralny (EBC) działał w politycznej próżni, a stan ten się utrzymuje. Jest to sytuacja nieznana współczesnym demokracjom.²⁷

W przypadku UE nierzadko mamy do czynienia, o czym będzie jeszcze wielokrotnie mowa, ze zintegrowanymi różnorodnościami; za zaawansowanym stopniem integracji nie podąża proces unifikacji. Stąd wynikają strukturalne problemy, odrębności w prowadzeniu wielu polityk, odmienności perspektyw i interesów.²⁸ Integrowanie odrębności zamiast unifikacji nawiązuje do retoryki integrowanych i podzielnych suwerenności państw członkowskich. Model ten od pewnego już czasu charakteryzuje stosunki prawno-polityczne w UE i jej relacje z państwami członkowskimi. Oznacza on także, że UE w pewnym momencie rozwoju (w latach 90.) stała się antytezą państwa narodowego (członkowskiego).²⁹ Był to moment ustrojowo krytyczny, gdy struktura o charakterze

²⁶ Za G. ROSS, *Jacques Delors and European Integration*, London 1995, s. 194, cyt. J. MONNET: „Since the people aren't ready to agree to integration, you have to get on without telling them too much about what is happening”.

²⁷ G. MAJONE, *Europe as the... , op. cit.*, s. 2.

²⁸ M. KNOTT, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge 2005, s. 22 i n.

²⁹ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [w:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 488.

gospodarczym, z przyjętym w latach 50. modelem integracyjnym, zaczęła się przekształcać w polityczną hybrydę ustrojową.

Podsumowując, nadrzędną zasadą „nowego kodu integracyjnego”, dostosowanego do realiów globalizacji, konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego i demokratyzacji społeczeństw w XXI wieku, powinno zawsze być to, aby każda kolejna idea unijna wsparta była przez odpowiednie zasoby materialne i normatywne.³⁰ Oznacza to, że strategia faktów dokonanych musi zostać raz na zawsze porzucona. Jeśli z doświadczeń ostatnich pięćdziesięciu lat płynie jakiś jasny wniosek, to, jak podkreśla G. Majone, jest nim to, że w warunkach demokratycznych każdy sterowany z góry przez elity polityczne projekt integracyjny może dojść na tyle daleko, na ile jest legitymizowany efektywnością lub demokracją.³¹ Innym otwartym, jak się zdaje, zagadnieniem, jest to, czy opowiedzenie się za zjednoczeniem w różnorodności dotyczy każdej sfery integracyjnej.

Legitymizacja i efektywność

Stosunki społeczne oraz podążający za nimi świat prawa zmieniły się ogromnie w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci, rozwijając coraz bardziej złożone konstrukcje i instytucje. Uwaga ta dotyczy szczególnie Unii Europejskiej i jej prawa. Po zakończeniu II wojny światowej na kontynencie europejskim odnotowano bezprecedensowe zmiany systemów społecznych, gospodarczych, prawnych, krajowych, regionalnych i międzynarodowych, ponadnarodowych czy wreszcie postnarodowych.³² Prawo *per se*

³⁰ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 258 i n.

³¹ G. MAJONE, *Europe as...*, *op. cit.*, s. 234.

³² N. WALKER, J. SHAW, S. TIERNEY (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford 2011, s. 404.

było i jest instytucją społeczną o nadzwyczajnym potencjale integracyjnym, który zawdzięcza rozwiniętemu systemowi reguł dyskursu prawniczego. Dyskurs ten, odmiennie od politycznego, ma łatwość w przejściu od abstrakcyjnych pojęć do sytuacji konkretnych jednostek.³³

W jaki sposób UE może grać istotną rolę w globalnej demokracji, skoro sama stoi w obliczu „niedokończonej demokratyzacji”?³⁴ Pozostając przy metodologicznym założeniu, że tylko jednostki mogą być uznane za „pierwotne i ostateczne” w globalnej społeczności (wyraz normatywnego indywidualizmu), uznać należy, że tylko państwa (jako podmioty, które reprezentują swoich obywateli w sprawach międzynarodowych) są najważniejszymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Stosunki globalne stwarzają potrzebę działań wspólnych i w rezultacie wyposażenia w legitymizację innych podmiotów, które można nazwać „wspólnotami konstytucyjnymi”.³⁵ Towarzyszy temu proces wynarodowiania społeczeństw oraz proces globalnego zarządzania, które jest wykonywane (zarządzanie globalne) przez instytucje (między-) rządowe, biznes i organizacje pozarządowe.³⁶ Podmioty te stają się nowymi podmiotami tworzącymi prawo i to one stanowią konstytucyjną wspólnotę.

Unia Europejska ma dwie zasadnicze podstawy legitymizujące. Są to państwa i obywatele UE. Jednak UE ma zmienną dynamikę poszukiwania swojej legitymizacji i odpowiedzialności, zarówno działań wewnętrznych, jak i podejmowanych na zewnątrz Unii. Europa wyróżnia się tym, że państwa narodowe właśnie tu osiągnęły najwyższy stopień rozwoju, a sama UE stworzyła strukturę ponadnarodową

³³ J. HABERMAS, *Faktyczność i obowiązkiwanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, w tłum. A. ROMANIUK, Warszawa 2005, s. 92 i n.

³⁴ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 312 i n.

³⁵ *Ibidem*, s. 216.

³⁶ *Ibidem*, s. 258.

o szerokim zakresie władzy powierzonej jej instytucjom. Właśnie procesy integracji stały się źródłem rozwoju państw narodowych. Czy taka UE powinna się wykazywać odrębną podstawą legitymizacji od tej, jaka mają organy państwowe? W literaturze spotkać można zwolenników³⁷ i przeciwników³⁸ takiej odmiennej, nazywanej funkcjonalną, podstawy legitymizującej Unię.

W efekcie mówi się o eurolegalizmie jako strategii zarządzania w UE. Zakłada ona, że Unia wykorzystuje do realizacji wspólnych zasad różne regulacje w obrębie poszczególnych systemów krajowych. Legitymizacja w UE, a Kelemann nazywa ją eurolegalizmem właśnie, opierała się w rezultacie na wielu wynikach (efektywności) konkretnych decyzji politycznych (funkcjonalizm polityczny). Najbardziej widocznym paradygmatem priorytetów integracyjnych była tu budowa rynku wewnętrznego i jego „okrętu flagowego”, tj. UGiW.³⁹

Politycznym patronatem dla rynku wewnętrznego od początku była Rada, a faktycznym wykonawcą – Komisja Europejska, której główny obszar działań to rozwój i zapewnienie efektywności gospodarce na rynku wewnętrznym. Tak jak doświadczała tego sama UE (a również jej organy), kryzysy stanowią znakomitą trampolinę do podjęcia działań, na które nie zdecydowano by się w innych (spokojniejszych) realiach politycznych i gospodarczych. Choć np. rezygnacja Komisji w 1994 r. spowodowała poważny kryzys instytucji i wywołała lawinę krytyki, to stała się jednocześnie polityczną szansą dla nowego przewodniczącego, R. Prodiego, pod którego przewodnictwem Komisja wprowadziła zmiany ułatwiające jej reagowanie m.in. na efekt *spill-over* w UGiW, co wymagało

³⁷ G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, ELJ 1998, Vol. 4, s. 5 i n.

³⁸ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [w:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 487.

³⁹ R.D. KELEMEN, *Eurolegalism, the Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge Harvard University Press 2011, s. 36.

np. zniesienia pionowego przyporządkowania polityk w ramach dyrekcji generalnych KE oraz wzmocnienia koordynacji i interakcji między różnymi politykami gospodarczymi.⁴⁰

Postlizbońska Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Po okresie dynamicznego rozwoju w pierwszej dekadzie obecnego wieku Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) przeszły w fazę odczuwalnego zastoju.⁴¹ Reformy Traktatu z Lizbony wprowadziły nowe urzędy i organy oraz wzmocniły wymiar zewnętrzny UE, już poprzez nadanie Unii podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Celem podstawowym rewizji lizbońskiej było unowocześnianie Unii i dostosowanie jej do globalizującego się świata.

Podejście reformatorskie jest wielowymiarowe i wychodzi tym samym poza reformę instytucjonalną. Nie można jednak zaprzeczyć, że ta stała się jej główną osią. Od TL oczekiwano jednak przede wszystkim reformy systemu instytucjonalnego UE. Trudno odmówić racji pogładowi,

⁴⁰ E. SZYSZCZAK, *Social policy in the post-Nice Era*, [w:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 312.

⁴¹ Rozważania na temat oddzielenia retoryki od praktycznego wymiaru roli UE w świecie mogą być prowadzone na różnych płaszczyznach, ale nie sposób pominąć płaszczyzny normatywnej. Podstawy polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa znajdują się w traktatach stanowiących UE, tj. w art. 3 ust. 5, 15 ust. 6, 16 ust. 6, 17 ust. 1, 18 ust. 2 i 4, 21–46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 2 ust. 4 oraz art. 205 i 275 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Postanowienia te uzupełniane są protokołami, tj. protokół (nr 10) w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej oraz protokół (nr 11) w sprawie artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

że siłą Unii Europejskiej wciąż pozostaje przede wszystkim jej gospodarka, a zatem rynek wewnętrzny, w tym wspólna waluta jako znak rozpoznawalny UE w świecie.

Stąd część reform, które pozwolą na usprawnienie działań instytucji, na efektywniejsze wykonywanie kompetencji, co będzie wzmacniało gospodarkę UE, a tym samym umacniało pozycję Unii jako jednej z najsilniejszych gospodarek świata. Tym samym TL jest uzasadnieniem poglądu, że zwiększyły się szanse na sprostanie przez gospodarkę UE konkurencji globalnej.⁴² W związku z tym Unia gospodarczo może być już uważana za wpływowego aktora międzynarodowego w dziedzinach, w których metoda wspólnotowa (unijna) jest trafna i efektywna. Są to obszary gospodarcze, m.in. handel, polityka konkurencji, swobody rynku wewnętrznego czy polityka rozwojowa.⁴³

Rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony potwierdzają, iż polityka zagraniczna i bezpieczeństwa należy do obszarów szczególnie wrażliwych, stanowiących nadal zasadniczą domenę suwerenności państwowej.⁴⁴ Mimo zlikwidowania przez TL filarowej struktury UE, WPZiB zachowała swój specjalny status. Traktat utrzymuje zasadę głosowania jednomyślnego w tym obszarze, przyznając państwom członkowskim pełną swobodę decyzyjną. Wyklucza również przyjmowanie aktów prawodawczych w odniesieniu do WPZiB (art. art. 3 i ust. 1 TUE). Równocześnie jednak stanowi krok naprzód w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji, wprowadzając wiele modyfikacji umożliwiających aktywniejszą realizację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na poziomie unijnym.

⁴² R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, s. 64.

⁴³ G. MAJONE, *Introduction in: Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press 2009, s. 2–21.

⁴⁴ Zob. B. GÓRNICZ, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska na forum globalnym*, Biuletyn Analiz UKIE, Warszawa 2009, dostępna na >[http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/o/63FA469A23F05CDBC12576A1003A89CB/\\$file/BA23.1.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/o/63FA469A23F05CDBC12576A1003A89CB/$file/BA23.1.pdf?Open)<.

Problematyka bezpieczeństwa może być postrzegana w przynajmniej dwóch płaszczyznach, zewnętrznej i wewnętrznej. Sama WPZiB związana jest z wymiarem bezpieczeństwa zewnętrznego, natomiast dynamicznie kształtowana przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości realizuje wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego. Oba obszary integracyjne wyrosły ze swoistego deficytu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego i to czynniki zewnętrzne wpłynęły na względną otwartość państw wobec przeprowadzenia w tym zakresie reform. I tak, jak na ukształtowanie się samego II filaru UE decydujący wpływ miały upadek Związku Radzieckiego i słabnięcie zaangażowania w Europie sił USA, tak kluczowym momentem dla powstania lizbońskiej architektury WPZiB był konflikt w Iraku. Rozłam państw UE w podejściu do problemu irackiego mógł doprowadzić, zdaniem niektórych, do realnej groźby fragmentaryzacji WPZiB, a zwłaszcza WPBiO. Kryzys ten został jednak przezwyciężony w 2003 r., co znalazło wyraz w przyjętej 12 grudnia 2003 r. strategii bezpieczeństwa UE „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”. Stworzyło to z kolei polityczny impuls do wprowadzenia do ostatecznego tekstu traktatu konstytucyjnego (TK) solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB.⁴⁵

Wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa UE (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) istnieje w sferze globalnej w związku z „eksportem” unijnych standardów ochrony praw człowieka.⁴⁶ Unia dysponuje instrumentami zapewniającymi wysoki standard poszanowania praw podstawowych w zakresie swojej działalności. W XXI wieku

⁴⁵ J. BARCZ, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 79; K. MISZCZAK, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na mocy Traktatu z Lizbony*, [w:] *Sprawy Międzynarodowe* nr 4/2007; DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008, s. 56; J. JASKIERNIA, *System instytucjonalny...*, *op. cit.*, s. 7 i n.

⁴⁶ M. KNOTD, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge 2005, s. 142 i n.

poszanowanie praw podstawowych stało się kwestią priorytetową w Unii, zarówno dla państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. Przyjęto Kartę praw podstawowych (2000 r. i ponownie 2007 r.) i utworzono Agencję Praw Podstawowych UE (2007 r.). Znaczące wzmocnienie ochrony praw podstawowych nastąpiło w wyniku orzecznictwa TSUE, uznającego wielokrotnie prawa podstawowe za fundamenty systemu unijnego.⁴⁷

W komunikacie, zawierającym plan działań służących realizacji tzw. programu sztokholmskiego, Komisja Europejska wskazuje, że należy zagwarantować skuteczność i rzeczywiste korzystanie z ochrony praw zapisanych w Karcie praw podstawowych UE, która powinna się stać dokumentem przewodnim w zakresie wszystkich przepisów prawnych i obszarów polityki UE.⁴⁸ Praktyka podejmowanych przez KE działań wskazuje, że szczególną wagę przykładają do zwalczania wszystkich form dyskryminacji, przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i dzieci, rasizmu, ksenofobii i homofobii, zagwarantowania właściwej ochrony ofiar przestępstw, rzetelności postępowań sądowych czy prawa do ochrony danych osobowych.⁴⁹

Do zasadniczych elementów reformy instytucjonalnej w WPZiB należało ustanowienie urzędu Wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (dalej: Wysoki przedstawiciel). Ponadto TL wprowadził do prawa pierwotnego (w art. 42 i art. 45 TUE) umocowanie dla ustanowienia Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (tzw. Europejskiej Agencji

⁴⁷ Sprawa C-402/05 P i C-415/05 Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation p. Radzie i Komisji, zob. orz. z 2008 nr 635 I, § 303.

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla obywateli europejskich. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, COM(2010) 171 w.o.

⁴⁹ A. FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, *Multicentric Protection of Fundamental Rights in Europe*, [w:] R. GRZESZCZAK, I.P. KAROLEWSKI (eds.), *The Multi-level and Polycentric European Union*, LIT Verlag, Berlin–Münster–Wien–Zürich–London 2012, s. 103 i n.

Obrony). Został rozszerzony zakres tzw. misji petersberskich (na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach) – art. 42 ust. 1, art. 43 i art. 44 TUE. Traktat z Lizbony przewidział nowe możliwości różnicowania w zakresie polityki bezpieczeństwa, za pośrednictwem stałej współpracy;⁵⁰ jej wyrazem jest mechanizm stałej współpracy strukturalnej, która umożliwi nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw mającą większą wydolność obronną (ale w ramach instytucjonalnych Unii, a nie poza nią) – art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE. Interesującą nowością jest ustanowienie klauzuli sojuszniczej, w związku z którą państwa członkowskie są zobowiązane do udzielenia „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków” państwu członkowskiemu, które „stanie się ofiarą agresji na własnym terytorium”. Klauzula ta jest obwarowana zastrzeżeniem obowiązku przestrzegania postanowień art. 51 KNZ, odwołuje się do roli NATO oraz gwarantuje specyfikę polityki bezpieczeństwa niektórych państw wieczyście neutralnych czy też prowadzących politykę neutralności (por. art. 42 ust. 7 TUE). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na tzw. klauzulę solidarności (art. 222 TFUE), która, co prawda, została umiejscowiona w osobnym tytule TFUE, poza obszarami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jest jednak z nimi ściśle powiązana. Ustanawia bowiem obowiązek współpracy między państwami członkowskim „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z państw członkowskich stałoby się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka.

Na ile ww. reformy będą w stanie w praktyce zapewnić rozwój WPZiB, pokaże czas. Z pewnością stanowią one solidny instytucjonalny punkt wyjścia.

⁵⁰ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, s. 227.

Wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej – twarz Europy w świecie?

Czy wciąż aktualne jest, wobec (próby) personalizacji UE na zewnątrz, wspomniane już wcześniej pytanie Henry’ego Kissingera o numer telefonu do Europy? Kissinger miał na myśli niejasną strukturę rządu w UE.⁵¹ Pomysł twórców TK, a także TL był taki, aby ustanowić nowy urząd, silny i jednoosobowy, który skupiając w jednym ręku kompetencje ówczesnego Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, zapewni spójne i efektywne postrzeganie Unii w stosunkach międzynarodowych. Co do potrzeby powołania rozpoznawalnej w świecie „twarzy Europy”, istniał daleko idący konsens państw członkowskich już podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004.⁵²

Na mocy TL (art. 18 TUE) Wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa jest powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Od 1 grudnia 2009 roku tę ważną funkcję państwa członkowskie powierzyły Brytyjce Catherine Ashton.

Uprawnienia Wysokiego przedstawiciela są sprowadzane przede wszystkim do prowadzenia WPZiB UE, a zatem sztandarowej kompetencji władzy wykonawczej, jeśli odnieść się do rozwiązań znanych z systemów państwowych. Przyczynia się on, przez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wysoki przedstawiciel przewodniczy posiedzeniom Rady ds. Zagranicznych,

⁵¹ Zob. CH. TOMUSCHAT, *Calling Europe by Phone*, [w:] 2010 Common Market Law Review 47, s. 3–7.

⁵² Por. J. BARCZ, A. GRZELAK, C. HERMA, J. KRANZ, A. KREMER, C. MIK, K. MISZCZAK, A. NOWAK-FAR, P. ŚWIEBODA, A. WYROZUMSKA, *Traktat z Lizbony. Główne reformy Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 94–95.

a zabiegała o to, co znamienne, Komisja Europejska. Jednak część państw wolała w to miejsce przewodniczącego Rady Europejskiej, który czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Wysoki przedstawiciel natomiast odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii.

W architekturze instytucjonalnej UE pojawia się zupełnie nowa kategoria – jest to Europejska Służba Działań Zewnętrznych (art. 27 TUE), której powołanie ma realną szansę na wzmocnienie wizerunku UE na forum międzynarodowym. Wysokiemu przedstawicielowi po międzyinstytucjonalnych zmaganiach udało się przekształcić tę służbę w zinstytucjonalizowaną podstawę polityki zagranicznej UE. Decyzje wykonawcze były przygotowywane w kulisach biura Catherine Ashton, co było krytykowane m.in. przez pominięty PE.⁵³ Ta swego rodzaju służba dyplomatyczna Unii składa się z urzędników Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady oraz urzędników delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Ustanowienie tej służby, co zostało wyraźnie zastrzeżone, nie ma wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych. Jednak ani Wysoki przedstawiciel, ani utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) nie przyniosły, jak dotychczas, oczekiwanego nowego impulsu, który miał wzmocnić spójność i zdolność UE do działań skierowanych na zewnątrz. Służba ta ma służyć wspieraniu działań Wysokiego przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu. Proces kształtowania struktury służby jest przykładem metody faktów dokonanych. Faktyczna rola ESDZ będzie mogła wykraczać poza opisane w traktacie wspomaganie działań

⁵³ Szeroko na ten temat, zob. O. OSICA, R. TRZASKOWSKI, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Zeszyty Nowa Europa, numer specjalny 2 (3) 2009, s. 3–72, szczególnie s. 32; por. także *The Lisbon treaty and its implications for CFSP/ESDP*, European Parliament, Policy Department External Policies, Briefing Paper, February 2008, s. 3.

Wysokiego przedstawiciela, a to ze względu na ulokowanie ESDZ między Radą, Komisją i Parlamentem oraz jej kompetencje, autonomię instytucjonalną i budżetową. Może się więc okazać, że będzie nie tylko realizatorem, ale i inicjatorem wielu działań politycznych. Otwartym jest pytanie, czy nakaz skuteczności Służby zewnętrznej oznacza nadanie jej wymiaru ogólnoświatowego i zlokalizowanie delegatur UE we wszystkich państwach trzecich? Czy ESDZ stanowi załączek własnej, unijnej, ponadnarodowej administracji zewnętrznej? Jeszcze podczas kryzysu irańskiego działanie dyplomacji europejskiej idealnie oddaje tytuł artykułu, który ukazał się w *The Economist* – „Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce”.⁵⁴ Podobne zjawiska miały miejsce przy okazji „problemu kosowskiego”, co dodatkowo osłabiło efektywność WPZiB, w kontekście tak bardzo zróżnicowanego stanowiska państw członkowskich wobec pojawienia się, u granic UE, nowego podmiotu prawa międzynarodowego, czyli Republiki Kosowa.

W styczniu 2011 r. zaczęła oficjalnie funkcjonować ESDZ, a 4 maja 2011 r. UE uzyskała status „superobserwatora” w Zgromadzeniu Ogólnym Organizacji Narodów Zjednoczonych. Oba wydarzenia zostały uznane za sukces Catherine Ashton. Do jej zasług zalicza się też wznowienie negocjacji z Iranem w sprawie programu nuklearnego tego kraju. Nowy urząd Wysokiego przedstawiciela ma szansę zająć mocną pozycję w nowym, postlizbońskim porządku instytucjonalnym UE. Związane jest to z „podwójnym kapeluszem” tego urzędnika (i) polityka.⁵⁵ Zaletą tego rozwiązania jest zlikwidowanie dublowania struktur i kompetencji w Radzie i Komisji Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej. Jednak

⁵⁴ I. MIEDZIŃSKA, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (red. nauk.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, s. 170.

⁵⁵ J. NERGELIUS, *Główne kwestie konstytucyjne poruszone w Traktacie z Lizbony*, [w:] E. PIONTEK, K. KARASIEWICZ (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2010, s. 71–72.

otwarte jest pytanie, który z kapeluszy będzie częściej na głowie Wysokiej przedstawiciel? Tym samym, czy działania Wysokiego przedstawiciela będą ciążyć ku Komisji, czy raczej wzmacniać metodę międzyrządową oraz czy będzie on urzędnikiem czy politykiem? Należy mieć nadzieję, że nowe urzędy (przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela) nie popadną w otchłań wzajemnych konfliktów kompetencyjnych, a przede wszystkim, że urzędnicy powoływani przez państwa do sprawowania tych funkcji będą mieli odpowiednie przymioty. Pamiętać również należy o roli przewodniczącego KE. Ryzyko wystąpienia konfliktów o charakterze osobistym i politycznym między trzema głównymi postaciami politycznymi Unii, ich sztabami i gabinetami politycznymi jest spore.

Wydaje się, że mamy do czynienia z próbą połączenia niepołączalnego. Nie można zapominać, że ustanowienie jednolitej osobowości prawnej Unii wzmocniło jej pozycję negocyjną, zapewniając jej daleko większą siłę oddziaływania na arenie międzynarodowej oraz ułatwiając percepcję Unii przez państwa trzecie i organizacje międzynarodowe. Każda z kolejnych prezydencji staje przed coraz trudniejszym zadaniem, aby w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i z instytucjami unijnymi, w tym z przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim przedstawicielem, budować jedność europejską, w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

Unijna globalna soft-power?

Czy UE jest bardziej twardą, czy miękką siłą? A może inteligentną? *Hard power* oraz *soft power* równają się bowiem rozważnej sile (ang. *smart power*).⁵⁶ Najogólniej, twarda siła danego państwa to potencjał wynikający

⁵⁶ D. MIŁOSZEWSKA, *Europejska soft power w kontekście rozważań Josepha Nye'a*, ><https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/959/1/Europejska%20soft%20power.pdf>< s. 3.

z czynników geostrategicznych i ekonomicznych, a miękka siła (ang. *soft power*) to zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii.⁵⁷

Obecnie unijna *soft-power* operuje regionalnie, a w znikomym stopniu globalnie. Pola działania UE to przede wszystkim obszary graniczące z państwami członkowskimi i znajdujące się w jej strefie wpływów, gospodarczych i politycznych. Unia jest przecież konfrontowana w swoim sąsiedztwie z licznymi konfliktami, m.in. na Bałkanach, w Republice Mołdowy, na Kaukazie Południowym i Bliskim Wschodzie, które mogą zagrozić politycznej i gospodarczej stabilności tych regionów i samej Unii. Połączenie WPZiB z polityką gospodarczą, na przykład w formie warunkowych umów o wolnym handlu, pozwoliłoby UE występować w roli stabilizatora i pośrednika aktywnie wykorzystującego swoją *soft-power*.⁵⁸

Przykładem oddziaływania tego typu jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (dalej: EPS), sztandarowa inicjatywa UE. Działania skierowane są do państw Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego oraz Afryki Północnej. Niepokoje polityczne ostatniej dekady odsłoniły jednak mankamenty EPS, przede wszystkim jej nieskuteczność i ociążałość. Główny powód niepowodzenia EPS bierze się stąd, że nie oferuje ona państwom sąsiadującym z UE konkretnych i wiążących perspektyw „na już”. Z założenia konstrukcja tej polityki wspiera zmiany długofalowe, natomiast sąsiedzi oczekują od Unii wsparcia natychmiastowego. W polityce sąsiedztwa centralną rolę odgrywają miękkie instrumenty prawne.⁵⁹

⁵⁷ J. NYE, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004, s. 33.

⁵⁸ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁵⁹ V. VOOREN, [w:] P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, s. 165 i n.

Kolejnym mankamentem, który nie zmieni się w kontekście kryzysu finansowego, jest niedofinansowanie działań. Nie dość, że środków jest mało, to są one często wydawane nieefektywnie. Nieskuteczność i brak elastyczności EPS stały się wyraźne, gdy na początku 2011 r. wybuchła „wiosna arabska”. Unia, mimo instrumentów posiadanych w ramach WPZiB, nie była wówczas w stanie zaoferować krajom w transformacji wsparcia innego niż pomoc finansowa, za co fala krytyki spłynęła na Catherine Ashton. Cele EPS, w naturalny sposób, stają się zakładnikiem interesów gospodarczych UE.⁶⁰ Kryzys zadłużenia w strefie euro ogranicza potencjał UE do kształtowania spraw światowych. Zakres negatywnych skutków kryzysu zadłużenia na zdolność Europy do wpływania na sprawy międzynarodowe będzie widoczny w pełni dopiero w nadchodzących latach. Już samo zaangażowanie instytucji unijnych i państw członkowskich we wrażliwe politycznie procesy negocjacyjne, dotyczące strategii ratunkowych i nowych zasad fiskalnych dla strefy euro, zajmuje tak dużo uwagi i środków, że jest odczuwalny zastój inicjatyw w WPZiB UE. Głos UE w odniesieniu do rozwoju sytuacji w Syrii, na przykład, z pewnością nie jest tak głośny, jak to mogło i powinno mieć miejsce.⁶¹ Unia Europejska nie ma, także w tym wypadku, spójnej strategii budowy ładu w Syrii.⁶² Wydarzenia z jesieni 2012 roku dowiodły zasadności tego poglądu. Mimo pojawiających się wezwań do tworzenia „planu Marshalla dla śródziemnomorza”, pomoc UE dla regionu arabskiego została

⁶⁰ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁶¹ J. GASPER, *The EU's position as a global foreign policy player in:* ><https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis/><.

⁶² Mimo że UE (jej państwa członkowskie) podkreśla potrzebę odsunięcia od władzy prezydenta al-Assada i utworzenia rządu tymczasowego, to nadal szuka formuły zaangażowania się w łagodzenie konfliktu. Do tej pory priorytetem UE było dostarczanie pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej w Syrii oraz uchodźców.

zwiększona tylko umiarkowanie. Cięcia budżetowe mają też niekorzystny wpływ na i tak już napięte budżety obronne w Europie. Dlatego kryzys prowadzi do znacznego spadku dostępności środków materialnych na realizację ambitnej i rozwojowej polityki zagranicznej UE.⁶³

Jednak tym, co daje UE realną szansę wpływania na stosunki w regionach nadgranicznych, jest oddziaływanie gospodarcze. Wolności ekonomiczne i ich instytucjonalizacja w państwach sąsiednich są wstępnym krokiem do wprowadzenia i utrzymania tam wolności politycznych. W tym zakresie Unia porusza się znacznie pewniej i efektywniej. Działania prowadzone przez Komisję mają już i doświadczenia, i sukcesy. Są to różnego rodzaju umowy gospodarcze, bardziej lub mniej trwale wpisujące się w ład gospodarczy kształtujący się wokół UE. Są to unie celne, strefy wolnego handlu czy swobody przepływu, np. pracowników. Są to niezwykle ważne dla sąsiednich państw propozycje, w przeciwieństwie do EPS, oferujące konkretne rozwiązania o wymiernych korzyściach gospodarczych. Zazwyczaj stawiane są, obok gospodarczych, inne, m.in. polityczne i społeczne warunki zawierania tego rodzaju umów. Kryzys zadłużył podważył unijną „siłę przyciągania” w sprawach międzynarodowych. Przez długi czas unijny model społeczno-gospodarczy był postrzegany jako alternatywa dla modeli ekonomicznych rozwoju w USA i w Chinach. Dotychczas wydawało się, co kwestionuje kryzys gospodarczy i powiązane z nim decyzje polityczne (i prawne), że w UE udaje się znaleźć „złoty arystotelesowski środek” w zrównoważeniu sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju gospodarki wolnorynkowej.⁶⁴ W ten sposób UE efektywnie nie tylko redukuje ograniczenia w obrocie handlowym, ale eksportuje na zewnątrz unijne standardy demokracji, wolnego rynku i praw człowieka. Unia Europejska wywiera znaczący

⁶³ T. BEHR, *The EU's position as a global foreign policy player in:* ><https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis><.

⁶⁴ Za T. BEHR, *The EU's position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

wpływ w świecie w zakresie promocji standardów ochrony praw człowieka.⁶⁵ Rosnąca rola praw człowieka nie jest fenomenem tylko UE. Jednak zdolność powiązania gospodarki z promocją praw człowieka wydaje się być szczególną szansą oddziaływania właśnie gospodarczej organizacji integracyjnej, jaką jest UE. Powiązanie tych sfer wymaga synchronizacji instrumentów polityki zagranicznej wobec sąsiedztwa. Jednak, jak dotąd, działania UE w regionie nie są spójne. Wywieranie presji politycznej na Kijów w związku z aresztowaniem byłej premier Julii Tymoszenko oraz jednocześnie udzielenie Ukrainie pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego są tego przykładem.⁶⁶

Formą miękkiego oddziaływania na stosunki międzynarodowe jest aktywność UE na forach międzynarodowych. Stanowisko UE wobec prawa międzynarodowego, międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości, obszarów wrażliwych dla społeczności międzynarodowej, określane może być zatem zarówno kwantytatywnie, tj. poprzez udział UE w wielu organizacjach międzynarodowych, jak i jakościwnie, tj. przez podejmowane inicjatywy własne. Przykładem tego jest polityka sąsiedztwa. Nie oznacza to jednak, że istnienie rozległych zewnętrznych kompetencji i członkostwo UE w licznych organizacjach międzynarodowych automatycznie zwiększają wpływ UE na globalne rządzenie.⁶⁷ Za ilością podążać powinna bowiem także jakość.

Unijna polityka zagraniczna potrzebuje impulsów, m.in. nowej i klarownej strategii. Od czasu uchwalenia w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (dalej: ESB) międzynarodowe otoczenie Unii

⁶⁵ Szeroko zob. M. KNOTT, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge 2005, s. 125 i n.

⁶⁶ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁶⁷ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, s. 274 i n.

drastycznie się zmieniło pod względem politycznym, gospodarczym oraz w aspekcie polityki bezpieczeństwa. Szczególnie wyraźnie zmiany te widać w sąsiedztwie Europy, głównie w krajach arabskich. Przemianom ulega jednak cała scena międzynarodowa, m.in. poprzez wzrost znaczenia krajów Azji, a także strategicznej reorientacji USA w stronę obszaru Pacyfiku. W ramach owej strategicznej debaty należy wyraźnie zdefiniować granice, których przekroczenie oznaczać będzie, iż UE decyduje się użyć całego swego instrumentarium zawartego w WPBiO, włącznie ze środkami militarnymi.⁶⁸

Praktyka działań w ramach WPZiB przekonuje, że nie należy „ikonizować” regulacji prawnych, a tym samym przeceniać ich znaczenia.⁶⁹ W tak wrażliwym obszarze jak polityka zagraniczna bardzo często decyzje podejmowane są w oderwaniu od regulacji traktatowych. Najlepiej napisane reformy instytucjonalne, o ile nie uzyskają wsparcia ze strony państw członkowskich, nie są w stanie ani rozwiązać, ani przesłonić politycznych problemów polityki zagranicznej UE. Odmienny od założeń traktatowych wzorzec postępowania państw członkowskich i UE zachowany został także po reformie lizbońskiej, czego dowodzą wydarzenia w Afryce Północnej. W najważniejszych kwestiach, takich jak stanowisko wobec władz w Tunezji i Egipcie, najpierw reagowały państwa członkowskie o globalnych wpływach lub pretendujące do nich (Zjednoczone Królestwo, Francja, Włochy czy Niemcy), a dopiero potem Unia jako całość. Z kolei w odniesieniu do realizacji postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973 i operacji wojskowych w Libii także państwa członkowskie UE publicznie zajmowały odmienne stanowiska,

⁶⁸ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁶⁹ Szeroko o tym zob. P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, s. 320.

porozumiewając się jedynie w sprawie zastosowania sankcji gospodarczych oraz udzielenia pomocy gospodarczej i humanitarnej.⁷⁰

Ustąpienie Mubaraka wynegocjowało pięć największych państw członkowskich UE. W rezultacie działanie Wysokiej przedstawiciel stało się bezprzedmiotowe, a same państwa członkowskie skazują jej urząd na marionetkowość. Oczywiście wiele zależy także od samej Wysokiej przedstawiciel, która zdecydowanie bardziej powinna wykorzystywać swoje kompetencje, a ESDZ powinna się koncentrować na rozpoznawaniu konfliktów i dyplomacji prewencyjnej, angażować w to państwa członkowskie i, bazując na ich poparciu, wypracowywać wspólne stanowisko europejskie.

* * *

Możliwości działań globalnych UE są szerokie i różnorodne, ale częściej pozostają formalnym zapisem na kartach traktatów, a w praktyce nie są wykorzystywane.

Unia Europejska, już od lat, jest największym na świecie partnerem handlowym i największym dawcą pomocy dla krajów rozwijających się. Z pewnością dzięki połączeniu instrumentów europejskiej polityki zewnętrznej, zarówno w zakresie kształtowania, jak i realizacji tej polityki, Traktat z Lizbony wprowadził instytucjonalne podstawy aby UE zajmowała przejrzyste stanowisko w kontaktach z partnerami oraz wykorzystywała potencjał gospodarczy, humanitarny, polityczny i dyplomatyczny dla promowania swoich interesów i wartości na całym świecie. Wspomnianym ograniczeniem pozostaje jednak wymóg jednoczesnego poszanowania interesów poszczególnych państw

⁷⁰ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

członkowskich w zakresie spraw zagranicznych. Dopiero praktyka kolejnych lat i efekt zmagania się UE z kryzysem gospodarczym i ocalenie unii walutowej, da sygnał partnerom na zewnątrz czy UE jest wiarygodnym partnerem globalnym.

Kryzys strefy euro czy światowy kryzys finansowy?

Źródłem kryzysu w Europie jest m.in. źle napisany, w zakresie konstrukcji unii walutowej, Traktat z Maastricht. Ale kryzys Unii Europejskiej to, innymi słowy, kryzys państw członkowskich. Unia, stanowiąc system wzajemnych powiązań prawnych, politycznych, społecznych i ekonomicznych, potrzebuje sprawnych państw, by mogła efektywnie działać. Co więcej, tylko sprawne państwo jest w stanie korzystać z „oferty” integracyjnej. Dowodzi tego negatywny przykład Grecji, której problemy wewnętrzne (gospodarcze i polityczne) wstrząsnęły całą unią monetarną w 2010 r., a w wyniku silnego sprzężenia zwrotnego w relacji państwo członkowskie i UE oraz UE i państwo członkowskie kryzys dotknął całości procesów integracyjnych.

Problemy Unii Europejskiej wynikają z tego, że istocie rzeczy UGiW została wyposażona tylko w filar monetarny, zabrakło zaś wspólnej europejskiej polityki gospodarczej, co spotęgowało negatywne skutki kryzysu, gdyż zamiast umacniania gospodarczej zbieżności, czyli ujednolicania się wskaźników makroekonomicznych, nastąpił proces ich rozbieżności. Nie jest to jednak *stricte* kryzys waluty euro, której kurs np. wobec dolara w wielu wypadkach wręcz się umacnia. Nie odejmuje to jednak powagi sytuacji. O ile jeszcze w 2010 roku dyskutowano i zastanawiano się, czy pomagać niektórym państwom strefy euro, a jeżeli tak, to jak wysokie będą to transze pomocowe, o tyle obecnie

instytucje i państwa członkowskie zadają wprost pytanie – jak trwać dalej, jak się reformować, aby przetrwać kryzys gospodarczy. Do dyskusji włączają się aktorzy i gracze gospodarki globalnej. Trwający dłużej, niż powszechnie się spodziewano kryzys ekonomiczny, a szczególnie jego fiskalny wymiar, dotyka już nie tylko daleką, z perspektywy Europy Północnej, Grecję czy Cypr. Ma bowiem wpływ na nasze życie w każdym zakątku UE.⁷¹

Kryzys finansowy jest różny w swojej intensywności w poszczególnych państwach. W rezultacie kryzys przybiera różne formy oddziaływania ekonomiczno-społecznego, w tym także takie, które bezpośrednio dotyczą prywatnego portfela obywateli, co nie pozwala już traktować go jak zjawiska incydentalnego czy medialnego. Płacimy przecież wyższe raty kredytów hipotecznych, zmieniamy preferencje wakacyjne, omijając „niepewną Grecję i strajkujący Cypr”, zastanawiamy się, czy nie zmienić lokat w euro na np. dolarowe. Tylko czy dolar jest bezpieczny?

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy ostatniej dekady ma nie tyle rodowód europejski, ile amerykański. Jest to już kryzys globalny i w pewnej mierze importowany zza Atlantyku. Został on bezpośrednio wywołany przez przeciążenie systemu finansowego operacjami spekulacyjnymi na amerykańskim rynku nieruchomości. Doszło tam do załamania rynku kredytów hipotecznych typu *subprime*. W rezultacie w USA borykano się z problemem zjawiska powstania licznych problematycznych ekonomicznie aktywów, tracących szybko na wartości i obniżających zaufanie do rynków finansowych. Zważywszy, że rynki finansowe działają ponad granicami, kryzys amerykański stopniowo coraz silniej oddziaływał na podmioty europejskie, które w minionej dekadzie chętnie inwestowały w produkty finansowe w USA. Zainicjowany w ten sposób przebieg procesów recesyjnych dotknął rynki kapitałowe w Europie, obnażając wady konstrukcyjnie unii walutowej.

⁷¹ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [w:] Gazeta Bankowa nr 4/2012, s. 38.

Co więcej, kryzys strefy euro to kryzys całej Unii Europejskiej. Należy pamiętać o rzeczy podstawowej, że wszystkie państwa członkowskie UE tworzą jednolity rynek wewnętrzny, który „obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów” (art. 26 ust. 2 TFUE). Ustanowienie i zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów UE (art. 3 ust. 3 TUE), a w ramach realizacji tego celu Unia Europejska przyjmuje odpowiednie środki (art. 26 ust. 1 TFUE).

Na charakter i zakres szeroko rozumianych powiązań finansowych w UE i z państwami trzecimi ma również wpływ fakt, iż Unia i państwa członkowskie są stronami wielu umów międzynarodowych dotyczących operacji finansowych i międzynarodowych transferów kapitałowych, w szczególności ochrony inwestycji oraz transferu zysków za granicę. W tym kontekście należy wspomnieć o zobowiązaniach wynikających z członkostwa w OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) i konieczności przestrzegania przyjętego w jej ramach Kodeksu Liberalizacji Przepływów Kapitałowych w odniesieniu do płatności bieżących oraz niewidocznych operacji finansowych, a także o Międzynarodowym Funduszu Walutowym, którego statut zakłada, iż żaden z członków nie będzie bez zgody MFW stosował ograniczeń płatności i transferów w bieżących transakcjach międzynarodowych. Członkostwo w Światowej Organizacji Handlu zobowiązuje natomiast w ramach GATS (Układ ogólny w sprawie handlu usługami) do „niestosowania ograniczeń do płatności międzynarodowych i transferów z tytułu transakcji bieżących”. Ponadto Umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zawarta w 1992 r. między państwami członkowskimi i członkami EFTA, zawiera postanowienia dotyczące swobody przepływu kapitału i płatności wzorowane na przepisach unijnych.⁷²

⁷² *Ibidem*, s. 39.

Zaskakujące zadłużenie?

Podstawowym problemem wspólnej waluty euro są duże zróżnicowania makroekonomiczne i strukturalne między gospodarkami państw członkowskich, rozchwianie prawodawstwa i procedur, m.in. w odniesieniu do dyscypliny budżetowej. Wśród państw, których walutą jest euro, trwa proces wyodrębniania się rdzenia, tzw. *core*. Zaliczane są do niego państwa, które są płatnikami netto do budżetu UE i stanowią też grupę aktywnych państw proponujących pakiety reform (doraźnych – w postaci pakietów pomocy finansowych i długoterminowych – zmian w traktatach stanowiących UE) dla strefy euro, a *per saldo* – także dla UE. Drugą grupę państw strefy euro tworzą tzw. państwa PIIGS (Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania i coraz częściej dołączane są do nich Włochy, stąd pojawia się podwójne „I” w skrócie).⁷³ Są to państwa silnie zadłużone, tak w wymiarze instytucji państwowych (zadłużenie publiczne), jak i biznesowym (długi banków) oraz, co związane z tym, gospodarstw domowych. Z rozwojem kryzysu doszło do dalszego wewnętrznego zróżnicowania, a w efekcie do silnej polaryzacji pozycji poszczególnych państw w strefie euro. Jest to proces grupowania się państw tej strefy w bardziej jednorodną przestrzeń prawno-instytucjonalną oraz pozostawiania reszty członków Unii (zwłaszcza nowych) na peryferiach integracji walutowej (gospodarczej).⁷⁴

Zadłużenie to, wobec przyjęcia „wspólnych” kryteriów konwergencji gospodarczej z Maastricht, jeżeli jest zaskakujące, to tylko pozornie. Spójność bowiem, o czym będzie mowa niżej, wobec tzw. kreatywnej

⁷³ O naturze kryzysu w poszczególnych państwach grupy PIGS zob. PH. ARESTIS, M. SAWYER (ed.), *The Euro Crisis*, New York 2012 – autorzy opisują charakter kryzysów w Grecji, s. 119–159; Irlandii s. 159–195; Portugalii s. 195–235 oraz w Hiszpanii s. 235–269.

⁷⁴ D. BACH-GOLECKA, *Unia Europejska pomiędzy wspólnotą wartości a wartością wspólnoty*, [w:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (red. nauk.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, s. 66.

księgowości niektórych państw nie została osiągnięta w latach 90. i nie ma jej także obecnie. Zjawisko to nazywane jest błędem konstrukcyjnym unii walutowej.

Fundamentalne zasady ładu gospodarczego Unii Europejskiej są w podstawowym zakresie określone traktatowo. Reguły traktatowe rekonstruują delorsowski model zarządzania gospodarczego określony w Traktacie z Maastricht, bliski ordoliberalnym zasadom funkcjonowania gospodarki oraz zaangażowania władzy publicznej w wymiarze makro- i mikroekonomicznym⁷⁵. Wraz z przyjęciem przez państwo członkowskie UE wspólnej waluty następuje unijna procesualizacja jej polityk gospodarczych w zakresie wykraczającym poza politykę pieniężną *sensu stricto*. Do mechanizmów tych można zaliczyć kryteria konwergencji prawnej i ekonomicznej, warunkujące przystąpienie państw członkowskich UE do strefy jednolitej polityki pieniężnej; przepisy gwarantujące dyscyplinę finansów publicznych, w tym zabezpieczające przed nadmiernym deficytem budżetowym; przepisy zapewniające koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich UE wobec siebie. Wspólną funkcją tych mechanizmów powinno być efektywne wymuszenie konwergencji polityk gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej, opierającej się na pewnej liczbie istotnych z makroekonomicznego punktu widzenia i, co ważne, możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia politycznego „punktach krytycznych” wspólnych dla całej UE.⁷⁶

W kontekście funkcjonowania UGiW efekt ten oznacza, że wraz z euro państwo członkowskie musi przejąć znaczną liczbę reguł ograniczających możliwość dowolnego kształtowania przez nie polityki ekonomicznej, ustanawiających mechanizmy stabilizujące UGiW. Są to te wszystkie instytucje prawa UE, które mają na celu zapewnienie jej sprawnego

⁷⁵ M. VATIERO, *The Ordoliberal notion of market power: an institutionalist reassessment*, [w:] *European Competition Journal* 6 (3)/2010, s. 689–707.

⁷⁶ A. NOWAK-FAR, *Ustrój gospodarczy Unii Europejskiej w dobie kryzysu konstytucyjnego*, [w:] *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1 (LIX), styczeń–luty 2006, s. 90–92.

funkcjonowania i utrzymania jej w stanie pożądanej sprawności. Funkcją tych mechanizmów powinno być zarówno zapewnienie tych warunków niejako *ex ante*, w momencie przystępowania poszczególnych państw członkowskich do strefy wspólnej waluty euro, jak i *ex post*, czyli zapewnienie właściwej stabilizacji już po przejściu państw członkowskich do etapu, na którym są one objęte jednolitą polityką pieniężną Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).⁷⁷ Jednak środki instytucji (Komisji i Rady) służące koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej, które przyznawały im traktaty, były częściej formułowane jako miękkie. Jak się okazało w związku z kryzysem gospodarczym, przyjęte w traktatach stanowiących UE rozwiązania, tj. regulacje utrudniające państwom członkowskim odchodzenie od określonych w nich dopuszczalnych granic deficytu budżetowego i długu publicznego, były w zasadzie nieskuteczne. Szczególnie zakładane postanowieniami pakietu legislacyjnego, tj. Paktem stabilności i wzrostu z 1997 r., funkcje stabilizujące UGiW nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.⁷⁸ Od mniej więcej 2008 roku obserwujemy, że ordoliberalne marzenie o lojalnościowym i dobrowolnym przestrzeganiu uzgodnionych politycznie kryteriów stabilizacji i konwergencji, którymi mają się kierować, i to dobrowolnie, budżety państw członkowskich, definitywnie upada. Założenia ekonomiczne nie przekładane były na dokonywane wybory polityczne, co jest istotą błędów konstrukcyjnych UGiW.⁷⁹

⁷⁷ A. NOWAK-FAR, *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006 s. 193–194.

⁷⁸ Na zagrożenie to wskazywano w literaturze od lat, zob. A. NOWAK-FAR, *Suwerenność państwa a...*, *op. cit.*, s. 223 i powołany tam s. KORKMAN, *Fiscal Policy Coordination in EMU: Should it Go Beyond the SGP?*, [w:] A. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO (ed.), *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 287–308, zob. także A. NOWAK-FAR (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010, s. 76 i n.

⁷⁹ J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, s. 7; G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 35, zob. także na ten temat K. TURI, S. SANKARI, *The Many Constitutions of Europe*, Aldershot 2010, s. 398; M. VATIERO, *The Ordoliberal notion of market...*, *op. cit.*, s. 689 i n.

Ekonomiczna teoria integracji walutowej zakłada, że warunkiem powstania unii monetarnej jest osiągnięcie efektu statycznego – zapewnienia nieodwołalnego zamrożenia kursów walut państw uczestniczących w takiej unii wobec siebie, czego efektem jest doskonała wzajemna substytucyjność tych walut oraz, po drugie, osiągnięcie efektu dynamicznego – zaprowadzenia jednolitej polityki walutowej w krajach objętych taką unią, co jest jednoznaczne z wprowadzeniem podstawowego mechanizmu umożliwiającego (w najbardziej podstawowym wymiarze) jej trwałość. W ujęciu czysto prawnym (formalnym) elementem niezbędnym do powstania unii walutowej jest zaprowadzenie jednolitej instytucji emisyjnej, emitującej prawny środek płatniczy w krajach w niej uczestniczących.⁸⁰

Zakres udziału w UGiW jest w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowany. Formalnie rzecz biorąc, zróżnicowanie to polega na stosowaniu wobec nich zróżnicowanej regulacji traktatowej, zawartej w protokołach załączonych do Traktatu z Maastricht. Podstawowym wymiarem tego zróżnicowania jest stosowanie innych reguł udziału w UGiW w stosunku do państw z derogacją oraz taką derogacją nieobjętych. Do tej pierwszej grupy należą państwa członkowskie UE, które – nie spełniając kryteriów konwergencji określonych w prawie pierwotnym UE – nie przyjęły jeszcze euro oraz nie zostały objęte jednolitą polityką pieniężną (jak i innymi kompetencjami ESBC określonymi w art. 127 TFUE). Do drugiej grupy należą te państwa członkowskie, które wprowadziły do obiegu wspólną walutę i przekazały na poziom Europejskiego Systemu Banków Centralnych swoje kompetencje dotyczące prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej.⁸¹

Przyjęte w Traktacie z Maastricht kryteria konwergencji dotyczą zasadniczo dwóch sfer, tj. funkcjonowania banku centralnego w krajowym

⁸⁰ A. NOWAK-FAR, *Suverenność państwa a jednolita waluta europejska*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 193–194.

⁸¹ *Ibidem*, s. 203.

systemie politycznym służącym do kształtowania polityki gospodarczej oraz ładu gospodarczego w wymiarze budżetowym oraz monetarnym.

W pierwszym zakresie celem jest zapewnienie niezależności banku centralnego od organów funkcjonujących w sferze politycznej. W odniesieniu do kryteriów konwergencji dotyczących ładu gospodarczego wyznaczono kryteria budżetowe (dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego) i monetarne (wyznaczające progi inflacji, długookresowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego). Kryteria konwergencji Traktatu z Maastricht mają charakter określany jako nominalny, co oznacza, że nie obejmują one szerokiego spektrum innych mierników zbieżności gospodarczej poszczególnych państw UE, w tym w szczególności PKB. Przyjęte wówczas rozwiązania stanowią kompromis między głosami ekonomistów podkreślających, że warunkiem trwałej unii walutowej jest uprzednie zapewnienie w miarę pełnej konwergencji gospodarczej państw członkowskich oraz monetarystów, którzy we wprowadzeniu jednolitej polityki pieniężnej widzieli czynnik katalizujący wtórną konwergencję gospodarczą w państwach w niej uczestniczących.⁸² Jak pokazała praktyka, polityczne wybory zmierzały do osiągnięcia nie tylko ekonomicznych celów w związku z integracją walutową, niejako wzmacniając, mimo woli, pozycję monetarystów.

Analiza konwergencji pokazała, że kraje zainteresowane przystąpieniem do UGiW w momencie kwalifikacji spełniały podstawowe wymogi członkostwa pod względem poziomu inflacji, długoterminowej stopy procentowej, deficytu budżetowego i stabilności walutowej, natomiast poważny problem stanowiło kryterium zadłużenia publicznego wynoszące 60% PKB, gdyż w 1997 r. spełniało je zaledwie siedem krajów. Jednak znacznie bardziej złożona była ocena konwergencji realnej na podstawie pięciu kryteriów: spójności gospodarczej i synchronizacji cykli koniunkturalnych; dywersyfikacji produkcji i struktury gospodarczej; otwartości

⁸² *Ibidem*, s. 193–194.

gospodarczej i struktury geograficznej wymiany handlowej; mobilności czynników produkcji oraz skłonności do inflacji.

W literaturze podkreśla się, że grupa państw strefy euro nie spełnia(ła) wszystkich kryteriów optymalnego obszaru walutowego, ale połowa z nich tworzy(ła) swego rodzaju *core area* (najbardziej jednolity obszar gospodarczy w ramach strefy euro), a były to Niemcy, Holandia, Francja, Austria, Belgia i, pod pewnymi względami, Włochy. Jednak po dekadzie funkcjonowania unii walutowej okazuje się, że państwa wykazują wyższą realną konwergencję w strefie euro niż na jej starcie. Dowodzi to, że funkcjonowanie w ramach UGiW podnosi poziom konwergencji gospodarek tych państw, jednak kryzys pokazał, że w niewystarczającym zakresie. Kryteria zbieżności są w różny sposób komentowane przez ekonomistów i różnie ocenia się ich znaczenie. Zarzuca się im wręcz, że są wymyślone. Rzeczywiście, gdy spojrzeć na gospodarkę m.in. Japonii, to rozwija się ona mimo ponad 200-procentowego zadłużenia wewnętrznego państwa. Dług publiczny w USA rośnie w zastraszającym tempie, 26 kwietnia 2011 r. wyniósł 14,395 bilionów dolarów.⁸³ Trzeba pamiętać, że nie tylko państwa członkowskie UE zadłużają się, ale także USA, a ich największymi kredytodawcami są Chiny, Japonia, a nawet Brazylia oraz OECD. Państwem w dużej mierze zależnym od sytuacji ekonomicznej USA czy UE (ujmując Unię jako sumę gospodarek państw członkowskich) są np. Chiny, największy światowy eksporter zainteresowany utrzymaniem zdolności importowych swoich partnerów, tj. USA czy UE.

Proces zadłużania związany jest z zjawiskiem, które prof. A. Nowak nazywa „eurobiesiadą”.⁸⁴ Polega ono na tym, że państwa, które historycznie borykały się ze znaczącym długiem publicznym i rozchwianą inflacją, po wejściu do III etapu unii walutowej otrzymały niejako

⁸³ Dane z >http://treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd_debtposactrpt_1101.pdf<, z 20.07.2012 r.

⁸⁴ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [w:] *Gazeta Bankowa* nr 4/2012, s. 36.

gwarancję porządku gospodarczego i zielone światło dla „ekonomicznego rozkwitu”. W rezultacie doszło do procesu rozprężenia, nadmiernej konsumpcji indywidualnej, jak i nadmiernego inwestowania, zazwyczaj za sprawą hojnie otrzymywanych kredytów. W sposób gwałtowny rosły ceny, w tym nieruchomości, inwestycje zdawały się być bezpieczne, bo były prowadzone w warunkach wspólnej strefy monetarnej. Banki chętnie udzielały kredytów podmiotom indywidualnym, a same zapożyczały się, inwestując dodatkowo rządowe papiery obligacyjne. Wzrost kredytów konsumpcyjnych w państwach grupy PIGS wahał się w na początku XXI w. między 150 a 350% rocznie. W rezultacie podnosiła się podaż pieniędzy, wydatki inwestycyjne i ceny, co oznaczało rozchwieaną inflację. Dalszą konsekwencją były blokady w przepływie płatności, tj. problemy z wypłacalnością podmiotów indywidualnych i gospodarczych, a także samych państw, na końcu tego znalazły się banki, w które zjawisko to uderzyło z podwójną siłą.⁸⁵

Grexit i Eurogedon?

W 2010 roku stało się jasne, że Grecja nie będzie dłużej w stanie samodzielnie obsługiwać zadłużenia. Analizując sytuację tego państwa, dostrzeżono, iż Grecja to od lat już prowadziła politykę pobudzania gospodarki w drodze zwiększania deficytu, a jej dług publiczny wynoszący w 1981 roku ledwie 25% PKB, w roku 2013, zgodnie z prognozami, osiągnie ponad 150% PKB. Rząd grecki, dążąc do przystąpienia do strefy euro, ukrywał faktyczny stan finansów publicznych, który z pewnością zamknąłby Grecji drogę do tej strefy. Grecja bardzo skutecznie, będąc członkiem strefy euro, przejmowała wiarygodność takich

⁸⁵ *Ibidem*, s. 37.

stabilnych państw jak Niemcy i zapożyczała się na nadzwyczajnie dobrych warunkach.⁸⁶

Panuje zgoda co do tego, że fatalnym scenariuszem dla Europy i stosunków globalnych byłby rozpad UE na pojedyncze państwa lub ich mniejsze grupy, zintegrowane w różnych zakresach. Oznaczałoby to, że Europa w XXI wieku przestałaby się liczyć globalnie. Tak zwany *Grexit* niesie niemożliwe obecnie do przewidzenia skutki dla strefy euro. Jej finansowa upadłość byłaby kompromitacją polityczną i katastrofą gospodarczą dla wielu państw bałkańskich, m.in. dla Albanii, Macedonii, a nawet Turcji. Kłopoty gospodarki greckiej bezpośrednio przesądziły o kryzysie systemu bankowego na Cyprze w 2013 roku. Grecja z pewnością stoi przed zadaniem przebudowy państwa, systemu prawnego i modelu gospodarczego, niemalże od podstaw. Wydaje się, że nie będzie innej, kolejnej „Grecji”, choć oczywiście także inne państwa (wspominane PIIGS) mają kłopoty. Jednak są to innego rodzaju problemy, o mniejszym strukturalno-ustrojowym komponentcie. Mamy bowiem do czynienia z dość nieszczęśliwym splotem światowego kryzysu finansowego i kryzysu politycznego UE. Problemy UE wynikają ze wspomnianych już błędów konstrukcyjnych UGiW, a nawet UE jako takiej. Istnieje wspólna waluta, ale nie ma wspólnego budżetu i wspólnego rządu. UE powinna się wspiąć na poziom unii fiskalnej i politycznej, a to oznacza stworzenie efektywnych instytucji, które będą w stanie efektywnie reagować na kryzysy, m.in. stanowiska europejskiego ministra finansów.⁸⁷

Instytucje unijne powinny być wybierane w wyborach powszechnych, co zbudowałoby solidną legitymizację podejmowanych działań. Jeżeli strefa euro zaakceptowałaby tego rodzaju reformy, stałaby się prawdziwą

⁸⁶ Z. BRODECKI, A. MOLISZ, *Czy Zorba jeszcze zatańczy? Will Zorba dance again?*, [w:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (red. nauk.), *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, s. 161.

⁸⁷ J. FISCHER, *Kryzys w strefie euro*, [w:] *Forbes* nr 07/2012 r., s. 30 i n.

awangardą globalną. Przed strefą euro stoi zatem dylemat instytucjonalny – albo zostaną uzgodnione i wprowadzone mechanizmy, które będą skutecznie niwelować zróżnicowania strukturalne między poszczególnymi gospodarkami UGiW, albo należy ograniczyć unię walutową tylko do państw tworzących wspomniane centrum strefy euro.

Jesteśmy świadkami procesu budowania nowego ładu instytucjonalnego w UE, mowa tu o nowej równowadze instytucjonalnej i szczegółowym podziale kompetencji wertykalnych (państwa – UE). Do istotnych zmian w TL w wymiarze ekonomicznym należało umocnienie architektury instytucjonalnej strefy euro, m.in. poprzez wprowadzenie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) do katalogu instytucji UE, formalne powołanie Eurogrupy (art. 137 TFUE oraz Protokół nr 14 o Eurogrupie), zaktualizowanie reguł dualizmu walutowego Unii oraz reguł dostępu do strefy euro, zmiany w procedurze uchwalania budżetu (art. 313 i n. TFUE), jego kształcie czy uchwalaniu wieloletnich planów finansowych (art. 312 TFUE), a skończywszy na wielu zmianach sektorowych w poszczególnych swobodach i politykach UE.⁸⁸

Jak już zauważono w analizie, reformy, nawet te najlepiej skonstruowane, są reformami papierowymi (pisanymi) i nie zmienią praktyki bez poparcia i zaangażowania państw, a tego, szczególnie w świetle zachowania państw wobec kryzysu, brakuje. Proces reform i konstruowania nowej równowagi instytucjonalnej jest kontynuowany, ale częściowo poza formalnymi ramami UE. Dokonuje się przejście od dotychczasowego unijnego modelu integracyjnego do modelu operacyjnego, opartego na decyzjach tzw. państw rdzenia (Niemiec, Francji). Co więcej, kryzys osłabił znaczenie Komisji Europejskiej, wzmocnił natomiast rolę instytucji międzyrządowych, które mają zdolność do podjęcia decyzji.⁸⁹ Wciąż kwestią otwartą jest kierunek zmian ładu instytucjonalnego

⁸⁸ R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, s. 63 i n.

⁸⁹ J.D. MEDRANO, *The Limits of European Integration*, *Journal of European Integration*, Vol. 34, nr 2/2012, s. 191 i n.

i gospodarczego, czy UE sama wypracuje swój własny wariant gospodarczy? Oznaczałoby to nic innego jak wyważenie celów politycznych i możliwości ekonomicznych Unii, a w rezultacie wykreowanie niezależnego, na ile to możliwe, rządu gospodarczego UE.⁹⁰

W ten sposób powracamy do problemu już sygnalizowanego – błędu konstrukcyjnego unii walutowej. Obszar walutowy, tworzony w kręgu różnych obszarów (*casus* UGiW), dla stabilności powinien się wykazywać dużym stopniem mobilności zasobów pracy, rozwiniętymi instrumentami polityki fiskalnej, programami równoważenia rozwoju regionów. W efekcie można mówić o federacji fiskalnej, która, w ogólnym zarysie, oznacza przede wszystkim unię podatkową oraz silny (i nowoczesny) budżet centralny.

Dodatkowym elementem systemowym powinna być usystematyzowana na poziomie centralnym kontrola rynków kapitałowych i przepływów kapitałowych wewnątrz unii walutowej oraz w relacjach zewnętrznych, co powstrzymałoby spekulacyjne alokacje kapitału (co miało miejsce na rynku nieruchomości i kredytów w USA w 2008 r.).⁹¹

Jednak, odmiennie od doktryny ekonomicznej, elity polityczne UE powołały UGiW w bardzo szerokim i zróżnicowanym ekonomicznie składzie. Tym samym kształt architektury instytucjonalnej unii walutowej podporządkowano celom politycznym, a te nie zapewniły gwarancji na stabilność gospodarczą strefy walutowej w dłuższym okresie. Państwa, przygotowując program powołania unii walutowej, wpisany w 1992 roku do Traktatu z Maastricht, kierowały się kilkoma podstawowymi założeniami. Wydaje się, czego dowodzi lektura dokumentów, że przede wszystkim była to woła umocnienia i pogłębienia procesów

⁹⁰ O znaczeniu rządu gospodarczego dla UE w okresie kryzysu i post kryzysowej zob. P.J. RHYS MORGAN, *Euro Crisis. Aggregate Demand Control is European Single Currency Weakness*, *Morganist Economics* 2012, s. 32 i n.

⁹¹ T.G. GROSSE, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012, s. 8.

integracyjnych w UE i budowania pozycji globalnego gracza gospodarczego i, *de facto*, politycznego.⁹² Cel polityczny UE jako aktora światowego – chciano zbudować na sukcesie gospodarczym. Wspólna waluta jest w zasadzie ostatnim z etapów integracji gospodarczej i ostatnim akordem dopinającym rynek wewnętrzny.

Kolejnym motywem była próba stworzenia konkurencyjnego wobec dolara amerykańskiego systemu walutowego, który dodatkowo zabezpieczałby rynki finansowe przed kryzysami i „zjął” odpowiedzialność za ład finansowy z USA na rzecz Europy.

Zapewne swoją rolę odegrała także bardzo silna w latach 90. niemiecka marka, która z jednej strony obniżała konkurencyjność niemieckiego eksportu, z drugiej zaś nie była aż na tyle silna, aby samodzielnie stać się ww. II filarem światowego systemu.

To, że unijny mechanizm koordynacji polityki budżetowej wymaga instytucjonalnej korekty, jest oczywiste od lat. Już w chwili przygotowywania projektów budowy unii walutowej podnoszono, że „roztropność” nakazywałaby, co podkreślano m.in. w sceptycznie nastawionej do waluty europejskiej literaturze amerykańskiej, aby Unia Europejska przed wprowadzeniem euro podjęła kroki przygotowujące ją do tego. Rzecz dotyczy ustalenia warunków brzegowych, niezbędnych do zapewnienia trwałości unii walutowej w sytuacji integracji w różnorodności.⁹³ Jak zwraca uwagę

⁹² Szeroko na ten temat zob. J. BARCZ (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2010; A. NOWAK-FAR (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010; A. CIEŚLIŃSKI, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2009; a w lit. zachodniej zob. C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, Oxford 2010; C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European market. Unpacking the Premises*, Hart Publishing 2003; P. CRAIG, G. DE BURCA (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 1999; W. MOLLE, *The Economics of European Integration*, Ashgate, 1999; D. SWANN, *The Economics of the Common Market*, Penguin 1995.

⁹³ C.R. HENNING, *U.S. Relations after the Inception of the Monetary Union: Cooperation or Rivalry?*, [w:] C.R. HENNING, P.C. PADOAN (eds.) *Transatlantic Perspectives in the Euro*, Washington DC 2000, s. 36.

G. Majone, problemem jest przede wszystkim to, że takie rozumowanie ostrożnościowe jest obce filozofii faktów dokonanych, jakimi posłużono się przy tworzeniu unii walutowej. Praktyka integracyjna dowiodła, że traktatowy podział kompetencji oraz przyjęte w traktatach procedury często były dla polityków celem drugorzędym.⁹⁴

Projekt stworzenia UGiW był w pierwszym rzędzie projektem elit politycznych. Dokonywane wybory, m.in. co do składu strefy wspólnej waluty, motywowane były przede wszystkim politycznie, a nie ekonomicznie. Jak się okazuje, skutki tego odczuwalne są do dziś. Kryzys finansowy pokazał, jak w soczewce, istotę polityczną unii monetarnej w UE – opartą na polityce, zniekształconą wewnątrz, niedemokratyczną i nieprzystosowaną instytucjonalnie do zamierzonej roli globalnej, m.in. II filara światowego systemu finansowo-płatniczego. Kryzys finansowy pokazuje ponadto, że wprowadzenie wspólnej waluty było przykładem tego, co G. Majone nazywa mianem „kultury totalnego optymizmu”.⁹⁵ Oczywiście nie jest też tak, że integrację w ogóle, w tym także samą UGiW, wprowadzano na siłę. Procesy integracyjne przynosiły wiele konkretnych korzyści społeczeństwom i państwom. W efekcie, w imię korzyści i godząc się na paradygmat priorytetu procesów integracyjnych, przemilczano jej niedemokratyczny *modus operandi*, tak długo, jak długo owe korzyści przeważają nad kosztami integracyjnymi. Taki proces nie mógł jednak trwać w nieskończoność. Pojawiają się kryzysy i stagnacje gospodarcze, a wówczas odzywają dyskusje, jak obecnie, o błędach konstrukcyjnych.

Zatem tak długo, jak długo UE jest efektywna, pytanie o stopień jej demokratyczności jest pytaniem niejako zastępczym.⁹⁶ Jednak w przypadku wystąpienia kryzysu odwołanie się do legitymizacji demokratycznej podejmowanych działań antykryzysowych okazuje się spóźnione,

⁹⁴ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 2.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 124.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 22 i n.

utrudnia, a być może uniemożliwia rozwiązanie kryzysu w strefie euro.⁹⁷ Problem polega na tym, że, jak wskazywano, początkowy *modus operandi* procesów integracyjnych polegał na monnetowskiej technice faktów dokonanych. Procesy integracyjne rozwijane były na podstawie paradygmatu ich priorytetu i racji stanu. Zmienił się świat, zmieniała się Unia i jej społeczeństwa. Procesy wyszły poza sferę gospodarczą.

Okazało się, że niedemokratyczność integracji oddaliła ją od społeczeństw. Jednak tak długo, jak Unia przynosiła przewagę korzyści nad kosztami, tak długo ów paradygmat mógł lepiej lub gorzej funkcjonować. Wraz z recesją gospodarczą UE i jej elity polityczne utraciły tę swoistą legitymizację efektywności polityki. Jednak na przeniesienie procesów integracyjnych do znanych w państwach demokratycznych zasad demokracji było za późno.⁹⁸ Jak podkreśla T.G. Grosse, problemy demokracji stają się w coraz większym stopniu zasadniczą przyczyną tendencji dezintegracyjnych w UE. Demokratyczna presja ze strony wyborców hamuje możliwości skutecznego przeciwdziałania kryzysowi w strefie euro. Sprzeciw wyborców w najbogatszych państwach strefy euro nie pozwala bowiem na zwiększenie transferów fiskalnych do państw najsłabszych. Kryzys utrudnia wprowadzenie instrumentów federalizmu fiskalnego, który w ocenie wielu ekspertów jest podstawowym lekarstwem instytucjonalnym dla wspólnej waluty.⁹⁹ W rezultacie europejskie procesy integracyjne nie tylko nie zbudowały solidnej demokracji politycznej na szczeble unijnym, ale przyczyniają się w zasadzie do osłabiania demokracji w państwach członkowskich.¹⁰⁰

⁹⁷ A. MORAVCSIK, *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, Foreign Affairs, May–June 2012, s. 54.

⁹⁸ J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, s. 6.

⁹⁹ T.G. GROSSE, *Kłopoty demokracji – problemy integracji europejskiej* na ><http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/klopoty-demokracji-problemy-integracji-europejskiej><, 19.06.2012, s. 6.

¹⁰⁰ Tenże, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012, s.

W rezultacie tak niejednorodne motywy powołania UGiW w latach 90. powodują, że nie sposób przewidzieć zachowania strefy euro wobec kryzysu. Pozostaje pytanie, skoro nie ma wspólnego, ponadnarodowego rządu gospodarczego, to kto podejmuje decyzje? Problem ten widoczny był podczas negocjacji pakietów pomocowych i planów zmian traktatów stanowiących UE, o czym będzie jeszcze mowa.

Wizja Europy: polityczne, ekonomiczne i prawne narracje o Unii Europejskiej po kryzysie

Oprócz integracji i konsolidacji, harmonizacji oraz unifikacji, także dezintegracja i elastyczność stały się w XXI wieku pojęciami charakteryzującymi system Unii Europejskiej. Kryzys gospodarczy spotęgował podstawowe trudności w dążeniu do europejskiej integracji, jakimi są wzajemne nieufności w ramach UE. Kryzys ten, pod wieloma względami, poddał w wątpliwość poczucie wspólnego losu Europy. Wizjonerscy teoretycy integracji europejskiej ostatniej dekady, tj. Joseph Weiler, Jürgen Habermas, Fritz Scharpf i Giandomenico Majone, prezentują pewne modelowe rozwiązania dla Europy w kryzysie i jej przyszłości po. Czy Unia Europejska zdoła się ulegitymizować, szczególnie w warunkach braku zaufania do niej, powrotu do nacjonalizacji wspólnych dotychczas polityk?

W Europie podejmowane są wielorakie działania zaradcze. Można je podzielić na takie, które miały na celu osiągnięcie efektów jak najszybciej (działania doraźne) i takie, które miały zabezpieczyć UE przed kryzysami w przyszłości (działania długoterminowe). Wszystkie sprowadzały się do prób poprawy koniunktury gospodarczej.¹⁰¹ Ale w obliczu zagrożenia

¹⁰¹ Szeroko o działaniach doraźnych N. MOLONEY, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: „More Europe” or More Risks?*, [w:] CML Rev. 2010, s. 1317 i n.

dla istoty procesów integracyjnych – dla unii gospodarczej – okazuje się, że owa różnorodność przekłada się często na bardzo różne recepty walki z kryzysem. Jedni wskazują na potrzebę większej niezależności państw członkowskich UE, kładąc akcent na rolę państwa narodowego w walce z kryzysem. Inni z kolei wskazują na korzyści skumulowania wysiłków i przewagę działania wspólnego, odseparowanego jednak od partykularnych interesów narodowych. Zdaje się, że zarówno zwolennicy silnej i możliwie pełnej integracji, jak i zwolennicy powrotu do „Europy ojczyzn”, wraz z kryzysem umacniają swe poglądy i okopują się kolejnymi argumentami. Żadnej ze stron racji odmówić tu nie można.

Zmaganie się z kryzysem gospodarczym nie jest kwestią podjęcia kilku bardziej lub mniej odważnych decyzji. Jest to proces (od)budowy zaufania wewnętrznego, ale przede wszystkim zewnętrznego – wśród inwestorów, środowisk biznesowych pozaunijnych i samych państw spoza UE. Proces ten opiera się na przyjętej i konsekwentnie realizowanej ideologii. Unia Europejska nie cierpi na brak pomysłów i idei, wręcz przeciwnie, boryka się z ich piętrzeniem się. Wynika to m.in. z różnego stopnia zintegrowania w ramach samej UE. W UE mamy do czynienia z kilkoma prędkościami integracyjnymi.

Zróżnicowanie stopnia zintegrowania między państwami członkowskimi jest faktem od lat. Od początku towarzyszyły temu zjawisku różne koncepcyjne ujęcia. Większość takich pojęć jak „Europa wielu prędkości”, „Europa *a la carte*”, „zmienna geometria”, „rdzeń Europy” czy „Europa koncentrycznych okręgów” w szeroki sposób opisuje istniejące formy zróżnicowania oraz podkreśla polityczny aspekt elastyczności, odmiennie rozkładając akcenty, pozytywne i negatywne.¹⁰² Jedne z nich podkreślają potrzebę i wagę, choć w różnych perspektywach czasowych, osiągnięcia

¹⁰² Szeroko na ten temat zob. m.in. G. DE BURCA, J. SCOTT, *Constitutional Change in the European Union. From Uniformity to Flexibility*, Oxford University Press 2000; M. SZWARC-KUCZER, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, J. BARCZ, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, s. 9 i n.

wspólnych celów integracyjnych, inne z kolei legitymizują wybieranie spośród polityk integracyjnych.

Zróżnicowanie w Unii dotyczy między innymi członkostwa w strefie Schengen, przystąpienia do trzeciego etapu unii walutowej i w efekcie przyjęcia wspólnej waluty euro, realizacji polityk unijnych, w tym swobód rynku wewnętrznego. Są to wyłączenia trwałe lub okresowe, o różnej naturze prawnej. Mimo że co do zasady państwa członkowskie nie mogą wybierać spośród polityk UE, to istnieje możliwość ich uzupełniania dodatkowymi formami współpracy. Na przykład w koncepcji Europa *a la carte* wybór polityk odbywa się wedle możliwości i woli państwa. Pojęcie koncentrycznych kręgów wiąże się z koncepcją rdzenia Europy. Modelowe państwa UE tworzą ów rdzeń Unii, który otoczony jest kręgiem mniej zintegrowanych członków (np. Wielka Brytania, Dania), a następnie takimi państwami jak Szwajcaria czy kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Liechtenstein, Islandia i Norwegia), a wreszcie kręgiem państw stowarzyszonych z Unią (Turcja).

Najbardziej zróżnicowany jest status państw członkowskich UE w ramach UGiW, w której część należy do strefy euro, część objęta jest derogacją czasową, a kilka państw zostało objętych derogacją trwałą. W związku z różnym podejściem do roli samej wspólnej waluty oraz podejmowanych działań ratunkowych, od zadeklarowanych na zdecydowane działania do skrajnie wstrzemięźliwych, oraz w związku z omawianym błędem konstrukcyjnym UGiW, czyli znacznym zróżnicowaniem państw w ramach samej strefy euro w kwestii ich wydolności finansowej, zróżnicowanie jest tym większe.¹⁰³

¹⁰³ J. BARCZ, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (red.), *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia / The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, s. 103, także *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 45.

W 2012 roku pojawił się pomysł „ściślejszej unii fiskalnej”, która wymagałaby jednak zmian na poziomie prawa pierwotnego,¹⁰⁴ po drugie – przyjęcia dodatkowych środków w prawie pochodnym UE i, po trzecie, skorzystania z możliwości, jakie daje zasada wzmocnionej współpracy.

W UE można mówić wręcz o inflacji pomysłów na walkę z kryzysem. Niemniej, w większości, dotyczą one „jądra” UE, tj. tylko państw członkowskich UGiW. W 2012 roku sytuacja gospodarcza w UE wykazuje oznaki stabilizacji, dlatego Rada Europejska opracowuje strategie wychodzenia z prowadzonych obecnie polityk stymulujących gospodarkę i kondycję finansową, gdy tylko w pełni utrwali się ożywienie gospodarcze. Jednak niejasna interakcja między instytucjami europejskimi i brak zgody wśród państw członkowskich na propozycje reform i brak wizji sprawiają, że niezwykle trudno przewidzieć, jak obecnie proponowane środki będą w przyszłości realizowane.¹⁰⁵

Wzmocniona współpraca w UE i poza jej ramami – szansa czy zagrożenie dla zjednoczonej Europy?

Wzmocniona współpraca jest mechanizmem współdziałania kilku państw w ramach Unii Europejskiej. Według opinii niektórych, stanowi sposób na bardziej dynamiczną integrację, pozostali uważają ją

¹⁰⁴ *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [w:] CML Rev. 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, s. 4.

¹⁰⁵ M. GIOVANOLI, D. DEVOS (eds.), *International Monetary and Financial Law – The Global Crisis*, Oxford 2010, s. 621.

za zaprzeczenie idei solidarności. Pojawiają się poglądy, że zasada ta jest kulminacją tendencji różnicowania procesów integracyjnych.¹⁰⁶

Celem wzmocnionej współpracy jest „sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji”. Regulacje dotyczące mechanizmu wzmocnionej współpracy wprowadzone zostały do prawa pierwotnego późno, dopiero przez Traktat z Amsterdamu, a obecnie, nieco zmodyfikowane przez TL, zawarte są w art. 20 TUE i art. 326–334 TFUE.

Znaczenie wzmocnionej współpracy zyskało w świetle ostatnich rozszerzeń UE i związanego z nimi większego rozwarstwienia ekonomicznego i prawnego między państwami członkowskimi UE. Negatywne doświadczenia w podejmowaniu inicjatyw bliższej współpracy poza ramami prawnymi UE stało się przyczyną wpisania owej zasady do prawa traktatowego. Z drugiej strony, istnieje realne zagrożenie jej instrumentalizacji i w rezultacie wewnętrzna fragmentacja UE. Dlatego mocno obwarowano licznymi warunkami zainicjowanie wzmocnionej współpracy, co osadziło ją w dość sztywnym gorsecie. W efekcie wzmocniona współpraca jest bardziej środkiem ostatecznym, stosowanym tylko wówczas, gdy zostaną wyczerpane wszystkie standardowe procedury, niż alternatywą dla innych form integracyjnych.¹⁰⁷ Uzyskanie odpowiednich progów liczby państw zainteresowanych (od TL – dziewięć), nakaz poszanowania postanowień traktatowych oraz całego dorobku prawnego Unii, zakaz dyskryminacji i ustanawiania przeszkód w wymianie handlowej czy też zakłócenia wolnej konkurencji w UE, wyłączenie współpracy w ramach kompetencji wyłącznych Unii i otwartość dla wszystkich państw

¹⁰⁶ M. SZWARC-KUCZER, *Komentarz do art. 326 TFUE*, [w:] A. WROBEL (red.), *Komentarz. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III w red. D. KORNOBIS-ROMANOWSKA, J. ŁACNY, Warszawa 2012, s. 937.

¹⁰⁷ Odrębną formą współpracy w sprawach obronnych jest stała współpraca strukturalna w ramach WPZiB UE, która dotyczy kwestii obronnych, przede wszystkim zaś misji wojskowych, zob. >http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/aioo18_pl.htm<.

wyrażających chęć wzięcia w niej udziału stanowi podstawowy, ale niepełny katalog warunków podjęcia.

Jak pokazuje praktyka, mechanizm wzmocnionej współpracy nabiera pewnego znaczenia, skorzystano z niego, jak dotychczas, dwa razy: w zakresie rozwodów transgranicznych i patentu europejskiego. W 2008 r. grupa dziewięciu państw (Francja, Włochy, Hiszpania, Luksemburg, Austria, Rumunia, Węgry, Słowenia i Grecja) ogłosiła zamiar ustanowienia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa rozwodowego, co związane było początkowo z opozycją Szwecji, do współpracy przystąpiło ostatecznie czternaście państw (m.in. bez Polski). Z kolei w 2011 r. Rada zatwierdziła wzmocnioną współpracę 25 państw (bez Włoch i Hiszpanii) w sprawie jednolitych patentów.

Wzmocniona współpraca wciąż jednak jest bardziej eksperymentem niż sprawdzonym instrumentem współpracy państw. Jej pozaunijnym wyrazem jest tzw. metoda schengeńska¹⁰⁸). Ale, jak zauważa J. Barcz, sięgnięcie do współpracy między grupą państw członkowskich poza ramami UE jest niebezpieczne dla jej spójności. Może bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie do wyodrębnienia z niej „twardego jądra”. W najlepszym razie skutkuje pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza grupą) państw członkowskich.¹⁰⁹

Państwa członkowskie, jak dowodzi dotychczasowa praktyka, preferują zawieranie wspólnych umów w obszarach wrażliwych z punktu

¹⁰⁸ Metodą schengeńską nazywa się podejmowane przez grupę państw członkowskich UE spraw istotnych dla procesów integracyjnych, po części także objętych kompetencją UE, jednakże poza ramami prawnymi UE – w formie odrębnych umów międzynarodowych. Najbardziej znanym przykładem tego zjawiska była umowa z 1985 r. z Schengen, stąd ukuto nazwę metody schengeńskiej, szeroko zob. J. BARCZ, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 41 i n.

¹⁰⁹ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, [w:] Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2/2011, s. 19.

widzenia suwerenności politycznej, zanim podejmą one środki ostateczne, polegające na wykluczeniu innych państw członkowskich poprzez wzmocnioną współpracę.¹¹⁰ Była to wyraźna tendencja w czasie przygotowywania europejskiego prawa spółek, europejskiego nakazu aresztowania (ENA),¹¹¹ kwestii związanych z transgranicznymi rozwodami (rozwoły międzynarodowe) czy patentem europejskim. W większości tych przypadków pojawiały się poszczególne państwa oponenti, które ostatecznie rezygnowały ze swoich zastrzeżeń (jak na przykład w przypadku europejskiego nakazu aresztowania), w nielicznych przypadkach w efekcie doszło do podjęcia wzmocnionej współpracy bez państw oponentów (jednolite patenty europejskie i wyłączenie się Włoch i Hiszpanii). Zatem wzmocniona współpraca jest raczej wykorzystywana jako instrument polityczny lub karta przetargowa służąca „przekonywaniu” opornych państw członkowskich i osiągnięciu konsensu, a nie stosowana w praktyce. To samo dotyczy rozszerzenia zakresu wzmocnionej współpracy na zagadnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (np. klauzula współpracy strukturalnej).

W stronę renacjonalizacji Unii?

Unia jest organizacją niezwykle złożoną, podzieloną, mimo że integracyjną. Choć przypomina Stany Zjednoczone, a proces federalizacji jest niekwestionowany,¹¹² to zasadniczo różni się od nich tym, że „pracuje na starej tkance”. Próbuje bowiem zjednoczyć wiele

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 20.

¹¹¹ ENA został ustanowiony decyzją ramową Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi.

¹¹² J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, s. 24.

odmiennych tradycji – gospodarczych i politycznych, kulturowych i społecznych, a także prawnych. Stany Zjednoczone budowały naród i państwo, mając przede wszystkim ludność napływową. Właśnie WPZiB, jak w soczewce, skupia te mankamenty. Wciąż słowo „federalny” jest postrzegane w Europie jako „*F-word*”, a zatem coś, co nie może być widoczne i wprost nazwane, jako politycznie niebezpieczne.¹¹³ Stosunkowo niedawnym przykładem jest przecież usunięcie formuły oparcia procesów integracyjnych na „zasadach federalnych” z preambuły traktatu konstytucyjnego.¹¹⁴

Kryzys (w) UE uatrakcyjnia wizje procesów renacjonalizacji poszczególnych polityk. Nieporadność Unii wydaje się dowodzić, że to poszczególne państwa są w stanie skuteczniej działać. I rzeczywiście, jak już była o tym mowa, w przypadku braku legitymizacji po stronie instytucji, niewłaściwego instrumentarium prawnego pozwalającego na skuteczne działania, naturalną kolejną rzeczą jest powrót do państw, gdzie tego rodzaju problemów nie ma, a przynajmniej nie występują aż w takim natężeniu. Istnieją przesłanki przemawiające za tym, że obecne tendencje renacjonalizacji polityki zagranicznej UE utrzymają się. Podczas rewolucji w Tunezji, Egipcie i Libii różnice między dużymi państwami członkowskimi UE nie pozwoliły na podjęcie działań w ramach WPZiB. Skoro UE trudno jest mieć wspólną politykę wobec potęg globalnych, takich jak Chiny, Rosja czy USA, to w powstałą lukę wkraczają państwa członkowskie. Istnieją wyraźne tendencje w samej polityce bezpieczeństwa UE, że proces renacjonalizacji może trwać nadal, zważywszy, że Francja i Wielka Brytania zdają się obecnie sprzyjać większej współpracy dwustronnej niż wspólnym unijnym rozwiązaniom. Choć wiele z tych zjawisk nie jest nowych (Irak, Kosowo), to kryzys zadłużenia wzmógł

¹¹³ F. LAURSEN (eds.), *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, Farnham: Ashgate, 2010, s. 14.

¹¹⁴ Prezydium konwentu przedstawiło taki zapis w dniu 28 października 2002.

napięcie wewnątrz UE i utrudnił państwom współpracę w delikatnych kwestiach, które dotyczą bezpieczeństwa narodowego.¹¹⁵

Większość państw rozwijającego się świata uważa, że obecnie UE to problem dla gospodarki globalnej, a nie część rozwiązania, ze względu na zadłużenie UE, które stanowi realne ryzyko dla globalnego wzrostu gospodarczego. Konsternację wywołały oczekiwania, sygnalizowane przez niektóre państwa członkowskie UE, aby to MFW oraz wschodzące mocarstwa, takie jak Chiny, Indie, Indonezja i Brazylia, przyczyniały się do ratowania Grecji, podczas gdy w samej UE dla wielu państw nie jest to takie oczywiste.¹¹⁶ Brak solidarności wewnętrznej w UE dał zatem argument państwom trzecim.

Zdaniem wielu środowisk ekonomicznych, jeżeli banki europejskie nie są w stanie spłacać długów, to powinny upaść. Stanowisko takie wynika zapewne w dużej mierze z przeświadczenia tam panującego, że proces integracji walutowej w tak zróżnicowanej UE skazany jest na porażkę. Obawy, że amerykańska wizja jest prawdziwa, wydają się coraz silniejsze w samej Unii. Stąd pojawiają się idee budowy suwerenności ekonomicznej państw członkowskich, co jest bardzo umownym pojęciem, rozumianym w tym kontekście jako pozostawanie poza ostatnim etapem unii monetarnej. Proces renacjonalizacji polityki pieniężnej może się okazać bardzo kosztowny. Jednak wobec odium kryzysu fiskalnego pozwala zachować podstawowe narzędzia i instrumenty polityki pieniężnej, z których można względnie swobodnie korzystać, choć jest to złudne.¹¹⁷

Trzeba jednak pamiętać, że bankructwo instytucji finansowych w państwach PIGS wpłynie na kondycję gospodarki pozostałych krajów. Kapitał w UE swobodnie się przemieszcza, a w okresie koniunktury szczególnie chętnie był lokowany w aktywach banków i instytucji

¹¹⁵ T. BEHR, *The EU's position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [w:] *Gazeta Bankowa* nr 4/2012, s. 35.

finansowych dziś balansujących na krawędzi upadku. Upadek banków w państwach PIGS pociągnie za sobą upadek kolejnych instytucji w pozostałych państwach członkowskich UE strefy euro i w państwach członkowskich UE pozostających poza strefą euro. Mając to na uwadze, trudno nie dostrzec wspólnego interesu w ratowaniu np. gospodarki greckiej. Co więcej, wspólny interes dotyczy także samych USA i innych części świata.

W literaturze wymienia się kilka bardziej lub mniej restryktywnych i realnie możliwych do przeprowadzenia scenariuszy naprawczych. Jednym z nich, zdaniem zwolenników amerykańskiej wizji „restryktywnych kroków”, jest projekt wyjścia państw niewypłacalnych ze strefy euro i powrotu do walut narodowych sprzed 2002 roku (tzw. *Grexit*).

Kolejny zakłada wprowadzenie restrykcyjnej polityki finansowej, w szczególności zaś fiskalnej. Jak trudny społecznie jest to plan, pokazują m.in. wydarzenia w Grecji. Projekt ten polega bowiem na ścisłej kontroli wydatków budżetowych, licznych cięciach wydatków publicznych i ewentualnie towarzyszącemu temu wzrostowi dochodów dla budżetu (podniesienie podatków). Są przykłady skuteczności tego projektu, m.in. w republikach bałtyckich, szczególnie zaś w Estonii, będącej 17 i najmłodszym członkiem strefy euro, od 2011 r.

Kolejny scenariusz naprawczy to restrukturyzacja długów. Zakłada on, w dużym uproszczeniu, obniżkę zadłużenia państw PIGS i ich zadłużonych podmiotów.¹¹⁸ *De facto* ten scenariusz, z różnymi skutkami, jest realizowany od pewnego czasu w Grecji. Projekt ten przyjmuje

¹¹⁸ Państw członkowskich zmagających się z nadmiernym deficytem UE jest wiele. Pierwsza próg 3% deficytu budżetowego przekroczyła Portugalia (2001 r.), rok później Niemcy i Francja, następnie Grecja i Holandia (2003 r.), a w roku 2004 także Włochy. Dla strefy euro (i UE) kompletną katastrofą byłoby, gdyby Włochy, z długiem publicznym wynoszącym w 2010 roku 120% PKB, stałyby się niewypłacalne. Zważywszy, że gospodarka włoska jest siedmiokrotnie większa od greckiej, a dług publiczny Włoch jest niemal sześciokrotnie wyższy niż dług grecki, strefa euro nie przetrzymałaby takiego ciosu.

podobne założenia do postępowań upadłościowych, w których wyważa się interes wierzycieli i dłużników. Jednak wobec wielości zadłużonych podmiotów (zarówno państw, jak i podmiotów indywidualnych i środowisk biznesowych), ze strefy wspólnej waluty, jak i sytuowanych poza nią, scenariusz jest niezwykle trudny.

Proponowany bywa także argentyński model restrukturyzacji gospodarki. Polega on na zdevaluowaniu waluty (po wcześniejszym powrocie do waluty narodowej w przypadku państw strefy euro), w rezultacie zwiększa się atrakcyjność gospodarki (m.in. poprzez obniżenie kosztów eksportu) i rosną wpływy do budżetu. Scenariusz ten spowoduje jednak nieodwracalne w dłuższej perspektywie czasowej skutki. Dojdzie bowiem do dewaluacji także waluty euro, destabilizacji całej strefy, a w rezultacie także światowych rynków finansowych. Możliwe, że także destabilizacji politycznej. Dewaluacja euro byłaby błędem: jak wspomniano, mamy do czynienia z kryzysem polityki gospodarczej, a nie samej waluty, która utrzymuje rolę globalną, tj. II filara finansów światowych.¹¹⁹

Modelem powiązaniem z poprzednimi scenariuszami, o ile mają przynieść trwałą poprawę i zapewnić istnienie samej UE, jest zmiana sposobu myślenia i logiki integracyjnej. Kwestia ta wydaje się o tyle przesądzona, że kryzys ostatnich lat pokazał, że bez podjęcia decyzji co do natury politycznej integracji UE nie stanie się ani graczem globalnym, ani nie spełni postawionych jej traktatowo celów i zadań. Mowa tu, jak pisze o tym prof. Nowak, „rezurekcji Europy”.

Odrodzenie Europy, o którym wiele już się mówi, może być pustym hasłem, „łabędzim śpiewem na wietrze”, jeśli elity polityczne nie zdobędą się na konstruktywne i strukturalne zmiany w technice integracyjnej. Czy zdolne są do zmiany ważenia własnych, politycznych i *de facto* koniunkturalnych, czasowo krótkotrwałych i zmiennych interesów – pytanie to pozostaje otwarte.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 39.

Rezurekcja Europy

Powrót do Europy z czasów jej tworzenia wydaje się już niemożliwy i z pewnością niewskazany. Zmieniło się diametralnie otoczenie gospodarcze, zmienił się świat i rola, jaką odgrywa w nim Europa, zmieniła się polityka, zmienili się także ludzie.

Idee federalistyczne początków wspólnotowych procesów integracyjnych były, jak na dyskusję o integracji, przekazywane dość jednoznacznie i otwarcie. W zasadzie opierały się na wierze w szybki proces europeizacji społeczeństw i przebiegające wraz z nim przesunięcie lojalności z poziomu państwa narodowego na poziom unijny. Proces ten jednakże nie nastąpił. Miejsce federalizmu, w opinii G. Majone, zajął „kryptofederalizm”. Pojęcie to oznacza ukryte dążenie do budowy federalnego państwa poprzez przybliżaną już w tej analizie metodę faktów dokonanych. Przykładami ww. były m.in. wprowadzenie wspólnej waluty czy tworzenie nowych urzędów, jak np. Wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czy przewodniczący RE, tworzących, zdaniem wielu, tylko pozory istnienia wspólnych celów w zakresie polityki zagranicznej 27 państw na poziomie UE.¹²⁰

Pytanie o finał procesów integracyjnych w Europie znów staje się palące. Jest to pytanie o formułę docelową, w efekcie o dobór właściwych instrumentów politycznych, prawnych i ekonomicznych dla przyjętej formuły. Jednak po półwieczu istnienia Unii wiemy mniej więcej tyle, że już nie jest to pytanie kierowane do salonów elit politycznych, tylko do obywateli. Być może właśnie realne zagrożenie bytu Unii pozwoli na szeroką refleksję i rzeczywistą demokratyzację struktur Unii Europejskiej. W historii integracji europejskiej często to, co dla elit politycznych było jedynie środkiem do urzeczywistnienia dalszych,

¹²⁰ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 72 i n.

śmielszych zmian, okazywało się możliwym do zaakceptowania maksimum dla społeczeństw.¹²¹

Kryzys pokazuje nam, niestety, że niezwykle łatwo jest nadwerżżyć zaufanie społeczne do instytucji unijnych, że w przypadku zagrożenia, społeczeństwa zwracają się w stronę instytucji państwowych, nawet jeżeli te operują zgodnie z prawem UE i gospodarują środkami unijnymi. W rezultacie niezwykle kruche jest powiązanie jednostek z UE. W przypadku problemów z dużym stopniem prawdopodobieństwa można przyjąć, że powiedzie się skrajnym ugrupowaniom zdobycie władzy (np. Grecja) i powrót do indywidualistycznego i w pewnym sensie nacjonalistycznego myślenia „my – oni”.

Owa „narodowa perspektywa” zasłania perspektywę wspólną. Funkcjonujemy w jednolitym rynku wewnętrznym i czerpiemy z tego wiele korzyści, jednak społeczeństwa „przyzwyczajają” się do pewnych wysokich standardów, a ich obniżenie powoduje gniew i sprzeciw wobec aktualnie sprawujących rządy i *per saldo* przeciwko UE.

Odrodzenie Europy oznacza przyjęcie wspólnotowej perspektywy, opartej na zasadzie lojalności i solidarności, podjęcia decyzji co do formy politycznej, ku jakiej zdążają procesy integracyjne. W świetle kryzysu polityki gospodarczej i kryzysu fiskalnego oznacza to potrzebę stworzenia efektywnych i legitymizowanych struktur instytucjonalnych. Do zarządzania UGiW potrzebny jest wspólny finansowy rząd (kosmopolityczny rząd gospodarczy¹²²), sprawujący nadzór nad budżetami państw członkowskich strefy euro.¹²³ Rzecz jest niezwykle delikatna i trudna. Rząd gospodarczy w zakresie polityk budżetowych wypierałby rządy narodowe,

¹²¹ R. GRZESZCZAK, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej. Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych*, [w:] J. KRANZ (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 205.

¹²² J. HABERMAS, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Volkerrechts. Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, s. 39.

¹²³ P.J. RHYS MORGAN, *Euro Crisis...*, *op. cit.*, s. 12 i n.

jak więc miałby być kontrolowany przez parlamenty narodowe? Jaki byłby związek z Parlamentem Europejskim i pozostałymi instytucjami oraz źródłami prawa pierwotnego i pochodnego oraz procedurami decyzyjnymi? Wagę problemów pokazuje idea unii fiskalnej, zbliżająca się, choć formalnie poza ramami strukturalnymi Unii Europejskiej, do modelu rządu gospodarczego UE.

Unia fiskalna – w stronę unijnego federalizmu fiskalnego

W przypadku unii walutowej mamy do czynienia ze zintegrowanymi odrębnościami, z zaawansowaną integracją gospodarczą, jednak bez unifikacji. Zintegrowane odrębności zmuszają, by mimo wyboru wspólnej podstawy prawnej, nie wyłączać drugiego (innego) standardu. Spójność systemu zagwarantowana jest nie tyle przez obiektywne fakty (kryteria zbieżności), ile przez wykładnię dynamizującą. Zmiany wykładni jednego standardu znajdują swoje odbicie w drugim standardzie. Dzięki temu odzęgnyje się system oparty na zintegrowanej odrębności od niebezpieczeństwa fragmentaryzacji. Świadczą o tym m.in. niezwykle liczne protokoły ustanawiające odrębne zasady i wyłączenia dla poszczególnych państw lub ich grup.¹²⁴ Jednak metoda ta powoduje strukturalne problemy, przede wszystkim odrębności w prowadzeniu

¹²⁴ Wyrazem normatywnym polityki finansowej w ramach UE są liczne i rozsiane przepisy w traktatach stanowiących UE, tj.: art. 3 ust. 4 TUE, art. 3 ust. 1 pkt c, 5 ust. 1, 119–144 TFUE oraz protokoły: protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu; protokół (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy; protokół (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej; protokół (nr 16) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii; protokół (nr 17) w sprawie Danii.

polityk budżetowych poszczególnych państw członkowskich w warunkach unii walutowej, a ta wymaga ujednoczenia. Ta cecha różni charakter integracji w ramach unii walutowej od integracji w ramach rynku wewnętrznego i jego czterech wolności.

Pomysł przeniesienia z poziomu krajowego na unijny polityk budżetowych państw, które są lub w przyszłości zdecydują się na pełną integrację gospodarczą, nie jest nowy. Jednak dotychczas on był w sferze teoretycznych koncepcji i przyszłości.¹²⁵ Kryzys zaś obnażył wady konstrukcyjne unii walutowej, brak legitymizowanych instytucji i wspólnych procedur budżetowych.

Projekt unii fiskalnej przedstawia, zbliżoną do amerykańskiego modelu, ideę federalizmu fiskalnego. Federalizm fiskalny jest jedną z możliwych strategii finansowych, która wydaje się przeżywać swoisty renesans we współczesnym świecie. Jest to koncepcja zdecentralizowanego zarządzania oraz zróżnicowanej wertykalnie polityki finansowej w obszarach, w których następuje integracja interesów ogólnych (federalnych) i lokalnych oraz obszarów, w których integracji tej nie ma.¹²⁶ Część kompetencji odchodzi na poziom wspólny (federalny), a część jest dzielona, kolejna zaś część pozostaje przy państwach. System ten opiera się na wspólnych procedurach zapewniających stabilność finansową, nadzorujących dyscypliny budżetowe poszczególnych państw i budżetu wspólnego (Unii Europejskiej) oraz na systemie solidarnościowych transferów środków. Pomysł wydaje się atrakcyjny, ale kontrowersyjny, i to z różnych względów. W warunkach unii fiskalnej pogłębi się rozwarstwienie i strukturalny podział na płatników netto i płatników brutto. Opory budzić będą

¹²⁵ Prowadzenie polityk budżetowych na poziomie unijnym zostało zaproponowane przez Komisję Europejską 23.11.2011 w tzw. *two-pack*, propozycja jest aktualnie przedmiotem negocjacji między Parlamentem, Radą i Komisją.

¹²⁶ Szerzej na temat definicji federalizmu federalnego zob. G. ANDERSON, *Fiscal federalism: a comparative introduction*, Oxford 2010, s. 1–9; a także W. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3)/1999, s. 1120–49.

zapewne transze solidarnościowe dla słabiej radzących sobie państw/regionów ze strony państw płatników netto. Jednak podstawowym problemem może się okazać wkomponowanie w ten system parlamentów narodowych. Przy czym problem nie tkwi tu w znalezieniu miejsca dla narodowych legislatorów, ile w rzeczywistej roli krajowych władz budżetowych. *Modus operandi* może się okazać jeżeli nie niemożliwy, to niezwykle trudny.

Najważniejsze i wspólne dla rozważań o federalizmie fiskalnym jest dążenie do rozwiązań w zakresie redystrybucji środków publicznych, optymalnego z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społecznych.¹²⁷ Znaczenie przypisywane pojęciu „federalizm fiskalny” podlegało zmianom. Już same pojęcia „federalizm” oraz „fiskalny” wywodzą się z odmiennych obszarów, a połączenie obu pojęć we wspólną kategorię nadaje jej inne znaczenie, niż ma to miejsce w przypadku, kiedy rozpatruje się je rozłącznie.¹²⁸

Federalizm związany jest z koncepcją państwa, a fiskalizm związany jest z podziałem dóbr i środków. W tym kontekście pojawiło się kolejne pojęcie „fiskalny”, które jest rozumiane jako instytucja dysponująca majątkiem i posiadająca środki pochodzące z podatków. Z pojęciem tym występuje termin „fiskalizm”, w pewnym uproszczeniu utożsamiany z polityką skarbową państwa zmierzającą do osiągnięcia wpływów do budżetu, w pierwszym rzędzie z podatków.¹²⁹

Finanse publiczne są ściśle powiązane ze strukturą instytucji politycznych. Z tego założenia wychodząc, wyodrębniono dwa nurty teorii polityki fiskalnej. Pierwszy z nich wynika z modelu politycznego opartego

¹²⁷ D. TREISMAN, *Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis*, [w:] *American Journal of Political Science* 43/1999, s. 488–517.

¹²⁸ K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Warszawa 2009, s. 7, zob także J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, s. 24 i n.

¹²⁹ R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York 1959, por. także z. MOŻECKA (red.), *Teoria i praktyka podziału*, PWE, Warszawa 1988, s. 30.

na demokracji, woluntaryzmie i kooperacji, drugi zaś na monopolizacji, elitaryzmie i jedynowładztwie.¹³⁰ Na tym gruncie spotykają się dwie skrajne koncepcje państwa. Jedna związana jest z doktryną interwencyjną. W rzeczywistości politykę fiskalną na tej doktrynie oparły właśnie Niemcy i w pewnym stopniu, możliwym w obecnej fazie rozwoju, obszar wspólnej waluty Unii Europejskiej. Druga koncepcja wynika z tendencji monetarystycznych, co znajduje odbicie w polityce fiskalnej USA. Niezależnie jednak od szczegółowych rozwiązań, państwo traktuje się jako złożoną strukturę administracyjną, na którą składają się instytucje zarówno centralne, jak i fiskalne.¹³¹

W państwach federalnych podłożem federalizmu fiskalnego była logiczna i naturalna konsekwencja ustroju politycznego. W państwach unitarnych federalizm fiskalny wynika z decyzji politycznych. Tak też się dzieje obecnie w Unii Europejskiej. Odpowiednio więc są to procesy prowadzane „od dołu” oraz narzucane „z góry”.¹³²

Obecnie punktem wyjścia doktryny federalizmu fiskalnego jest fakt występowania federalnego lub też wieloszczeblowego systemu rządzenia.¹³³ Systemem takim jest Unia Europejska.¹³⁴

Federalizm fiskalny wpisuje się w realizację hasła Unii Europejskiej, tj. „zjednoczeni w różnorodności”. Federalizm fiskalny, utożsamiany w Unii Europejskiej ze strefą wspólnej waluty, zapewnia jedność w różnorodności w dziedzinie finansów publicznych. W UE politykę alokacyjną i redystrybucji w zakresie określonych polityk przyznano instytucjom kształtującym i wykonującym budżet UE i budżety krajowe,

¹³⁰ K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *op. cit.*, s. 142 i cytowany tam J.M. SUCHMAN, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, s. 127.

¹³¹ R. MILEWSKI (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2000, s. 385.

¹³² K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *op. cit.*, s. 6.

¹³³ G. ANDERSON, *Fiscal federalism: a comparative introduction*, Oxford University Press 2010, s. 6.

¹³⁴ R. INMAN, D. RUBINFELD, *Fiscal federalism in Europe. Lessons from the United States experience*, *European Economic Review* 36/1992, s. 654 i n.

przy czym politykę alokacyjną powierzono niższym poziomom (tj. rząd-
dom państw), a politykę redystrybucyjną poziomowi federalnemu (UE).
W tym przypadku uwidacznia się proces dążący do pogodzenia naro-
dowych tożsamości niższych szczebli władzy z federalnym interesem
wyższego poziomu rządu, zgodnie z zasadą subsydiarności z art. 5 TUE.
Kwestię stabilizowania cen rządy państw członkowskich powinny pozos-
tawić niezależnemu EBC, który traktuje pieniądź jako dobro wspólne,
zwracając uwagę nie tylko na sposób jego tworzenia, ale również na ko-
niecność jego regulacji w interesie ogółu społeczeństwa.¹³⁵

Teoretycznie unia walutowa jest wynikiem osiągniętego wyso-
kiego stopnia zintegrowania gospodarek. W praktyce istotnie łączy
w sobie wszystkie cechy wcześniejszych form integracji (strefy wol-
nego handlu, unii celnej czy rynku wewnętrznego), a ponadto ozna-
cza harmonizację polityki gospodarczej oraz wprowadzenie jednolitej
waluty i przeniesienie kompetencji w zakresie polityki monetarnej
na szczebel ponadnarodowy – do ponadnarodowego banku central-
nego. Państwa członkowskie UE rozpoczęły realizację koncepcji Unii
Gospodarczej i Monetarnej od budowy unii monetarnej. Proces two-
rzenia pełnej unii gospodarczej miał się zakończyć wprowadzeniem
w życie koncepcji federalizmu fiskalnego i unii politycznej. W teorii
wiąże się ona już teraz z koordynacją polityki monetarnej prowadzo-
nej na szczeblu ponadnarodowym oraz narodowych polityk fiskalnych
na tle niezbędnych przekształceń instytucjonalnych i strukturalnych
w gospodarkach państw Unii Europejskiej. Sposób skonstruowania
unii walutowej i kryzys gospodarczy zakwestionowały przekonanie,
że postęp integracji jest automatyczny, gdyż integracja, zgodnie z tezą
Haasa, „rozlewa się z jednego obszaru na inny”, a z gospodarki prze-
nika do instytucji politycznych.¹³⁶

¹³⁵ Zob. M. GIOVANOLI, D. DEVOS (eds.), *International Monetary and Financial Law – The Global Crisis*, Oxford 2010, s. 664.

¹³⁶ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 72.

Koncepcja i realizacja unii monetarnej w UE opiera się na teorii optymalnych obszarów walutowych oraz hipotezie o endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego. Jednak przez wspomniany błąd konstrukcyjny nastąpił w praktyce podział państwa strefy euro na kraje dominujące i peryferyjne, zarówno pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, jak i stopnia zintegrowania oraz poziomu korelacji cykli koniunkturalnych. W państwach członkowskich unii walutowej rządy mają do dyspozycji jedynie politykę fiskalną jako narzędzie absorpcji skutków szoków ekonomicznych o charakterze asymetrycznym. Jednakże nie jest to narzędzie skuteczne ze względu na liczne ograniczenia i ujemne skutki deficytu budżetowego oraz brak elastyczności budżetowej wynikającej z przyjętych w unii walutowej zasad dyscypliny fiskalnej. W warunkach braku federalizmu fiskalnego, w warunkach kryzysu, wystąpiły więc istotne sprzeczności między celami jednolitej polityki monetarnej, kształtowanej na szczeblu ponadnarodowym, i narodowych polityk fiskalnych, których podłożem są różne uwarunkowania gospodarcze poszczególnych krajów unii walutowej oraz różnice interesów gospodarczych.¹³⁷

Działania doraźne i trwałe reformy

W miarę zaostrzania się kryzysu w strefie euro stało się jasne, że mimo niedawnej rewizji traktatów, w tym kształcie utrzymać się ich nie uda i konieczna jest kolejna rewizja, zmieniająca ustrój gospodarczy Unii Europejskiej.¹³⁸ Dyskusja o wzmocnieniu zarządzania gospodarczego

¹³⁷ Szeroko na ten temat zob. The Spinelli Group, *Only a European federal union can solve the crisis. Federal Union or disintegration*. Shadow European Council, Brussels, 28.06.2012; a także H. ENDERLEIN, P. BOFINGER, L. BOONE i in., *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, June 2012.

¹³⁸ J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, s. 7.

w UE nabierała dynamiki wraz z kolejnymi transzami pomocowymi dla zadłużonych państw strefy euro. Podnoszone, szczególnie przez Niemcy i Francję, propozycje dotyczące pogłębienia integracji gospodarczej w strefie euro wywołały w 2011 r. ostre debaty. Stanowiska państw radykalizują się, solidarność staje się pustym hasłem, a jedność UE staje pod znakiem zapytania.

Kryzys finansowy w strefie euro postawił kwestie środków zaradczych, zarówno długoterminowych, o charakterze zinstytucjonalizowanym, jak i doraźnych. Podejmowane na forum UE decyzje mają, w swoim założeniu, wspomóc przezwyciężenie kryzysu finansowego, zapewnić stabilność strefy euro i wzrost gospodarczy. Decyzje te mogą zaważyć na przyszłości Unii, a tym samym państw członkowskich. Część podjętych inicjatyw, zwłaszcza w sprawie ustanowienia „Paktu euro plus” i „Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji” (dalej: EMS),¹³⁹ w pewnym stopniu konsoliduje strefę euro, tym samym umacniając Unię, ale wiele innych wzmacnia zróżnicowanie, jak np. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny).¹⁴⁰ Pakt fiskalny oznacza ponowne sięgnięcie do metody schengenńskiej, która może prowadzić do pominięcia w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych poza strefą euro państw członkowskich.¹⁴¹

Grecki kryzys finansowy wstrząsnął całą strefą euro. Ponieważ jest to wspólna strefa walutowa, jest to zarazem kryzys całej strefy i całej UE, także tych państw, w których nie wprowadzono jeszcze euro. W efekcie

¹³⁹ W celu wygenerowania pomocy dla najbardziej zagrożonej Grecji przywódcy UE wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym zdecydowali o utworzeniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (ang. *European Financial Stability Facility*). W ramach tego instrumentu pomoc otrzymały także Irlandia i Portugalia.

¹⁴⁰ >http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf<.

¹⁴¹ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2/2011, s. 9.

UE podjęła relatywnie radykalne działania ochronne.¹⁴² W marcu 2011 r. Rada Europejska potwierdziła przyjęcie tzw. sześciopaku, tj. sześciu aktów unijnego prawa pochodnego dotyczącego reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. Akty te nakierowane są na umocnienie nadzoru nad politykami budżetowymi oraz na stosowanie na wcześniejszym etapie i w sposób spójny środków dyscyplinujących. Bogaty katalog środków podjętych w UE jeszcze w 2010 r. uzupełniony został w marcu 2011 r. o „Pakt euro plus” oraz Europejski Mechanizm Stabilności. Ten ostatni, nie wdając się w szczegółowe analizy, to organizacja międzyrządowa, ustanowiona na mocy umowy międzynarodowej. Jest zatem instytucją publicznego prawa międzynarodowego i stanowi stały mechanizm zabezpieczający stabilność finansową strefy euro, w przypadku gdyby w jednym z państw wystąpił kryzys zagrażający takiej stabilności.¹⁴³ Z kolei Pakt został przyjęty tylko przez państwa strefy euro, a ich udział w Pakcie jest obowiązkowy. Pakt ma charakter ściśle polityczny i stanowi zobowiązanie polityczne państw strefy euro oraz pozostałych państw członkowskich spoza strefy euro, które do niego przystąpiły (co było wynikiem starań Polski). Mamy tu do czynienia z formą konsolidacji państw strefy euro prowadzącą jednak do wyłączenia z tej grupy państw najmniej wydolnych, niespełniających zasadniczych kryteriów dotyczących wydolności gospodarczej, finansowej i fiskalnej.¹⁴⁴

Oczywiście proces działań antykryzysowych obejmuje wiele przedsięwzięć, od lat niektóre z nich przebiegają z inicjatywy Komisji,

¹⁴² *Ibidem*, s. 21.

¹⁴³ J. BARCZ, E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, K. MICHAŁOWSKA-GORYWODA, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 345; Podkreśla się, że alternatywnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie EMS jako unijnej agencji. Wybrano jednak inną drogę, w znacznie większym stopniu niezależniającą EMS od Unii.

¹⁴⁴ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie...*, *op. cit.*, s. 22 i n.; zob także D. SOB-CZYŃSKI, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, [w:] Europejski Przegląd Sądowy nr 2/2012, s. 25–32.

przy politycznym poparciu Rady i PE. Najogólniej można je scharakteryzować jako podejście do walki z kryzysem oparte na równoważeniu polityki oszczędności z potrzebą pobudzania wzrostu gospodarczego. W 2011 r. był to m.in. sześciopak, a w 2012 r. prezydencja duńska doprowadziła do politycznego porozumienia w Radzie w sprawie dwóch wniosków Komisji Europejskiej, przedłożonych w listopadzie 2012 r., skierowanych do państw strefy euro. Dotyczą one wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami dotkniętymi lub zagrożonymi trudnościami w zakresie stabilności finansowej, a także monitorowania i oceny ich wstępnych planów budżetowych oraz korekty nadmiernego deficytu (tzw. dwupak¹⁴⁵). Otwarte są negocjacje m.in. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Amortyzacji Zadłużenia. Państwa członkowskie wyraźnie dzieli propozycja wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. W związku z brakiem kompromisu wobec wniosku Komisji w tej sprawie prawdopodobne jest uruchomienie przez zainteresowane państwa wzmocnionej współpracy. Zjawiska te muszą niepokoić. Kluczowymi obszarami prac prezydencji Irlandii w Radzie w I półroczu 2013 r. są działania na rzecz utworzenia unii bankowej i dalszej reformy usług finansowych, koordynacja działań w ramach Semestru Europejskiego, jak również kolejny etap wdrażania reformy Unii Gospodarczej i Walutowej.

Jednym z ostatnich, w czasie przygotowywania tego artykułu, akordów działań zaradczych było przyjęcie w 2012 r. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. paktu fiskalnego). Decyzję o przystąpieniu do niego podjęły wszystkie państwa członkowskie strefy euro i spoza niej, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Aby umowa ta weszła w życie, wymaga ratyfikacji ze strony jedynie 12 z 17 państw strefy euro. Pakt fiskalny jest to „związek umów”, który wywołuje różne skutki prawne dla jej stron. Na przykład państwa mogą

¹⁴⁵ A. GOSTYŃSKA, M. NASIENIAK, *Prezydencja Republiki Cypryjskiej w Radzie UE – w kierunku lepszej Europy?*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, nr 64 (929) z 4 lipca 2012, s. 2705.

podpisać umowę, ale jej nie ratyfikują, część państw podpisze i ratyfikuje, z kolei państwa, których walutą nie jest euro, a które przystąpią do umowy, będą nią związane w zasadzie od momentu przyjęcia waluty euro. Państwa te mogą się też związać niektórymi częściami umowy, co przypomina znany w prawie międzynarodowym model *contracting in*.

W każdym z ww. przypadków pojawiają się pytania o zgodność Paktu z traktatami stanowiącymi UE i z zasadą lojalności. Twórcy Paktu fiskalnego zadbali, na ile było to możliwe, o zachowanie spójności między postanowieniami umowy i traktatami stanowiącymi UE. W efekcie wzmocniono rolę instytucji UE, wprowadzono tzw. klauzulę włączenia, zapowiadającą włączenie umowy do prawa UE. Włączenie to najprawdopodobniej będzie się odbywało poprzez akty prawa pochodnego UE, choć pozostają tu pewne wątpliwości, czy nie będzie konieczna rewizja traktatów, np. w zakresie umocowania szczytów strefy euro. Niejasne pozostaje umocowanie kompetencji TSUE, który będzie badał zakres implementacji mechanizmów umowy zapewniających zachowanie dyscypliny budżetowej, zgodnie z procedurą z art. 260 TFUE, czyli będzie mógł nakładać kary pieniężne za nieprzestrzeganie tych mechanizmów. Naturalnym krokiem w celu ujednoczenia europejskiej gospodarki byłaby wspólna polityka ekonomiczna UE. Temat rodzi wiele dyskusji.¹⁴⁶ Taka koncepcja spotyka się jednak z ogromnym oporem ze strony samych państw, które chcą zachować wpływ na kształtowanie własnego budżetu oraz narzędzia pobudzające wzrost gospodarczy.¹⁴⁷ Pakt fiskalny został ostatecznie uzgodniony na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r. Ma on charakter wielostronnej umowy międzynarodowej i znajduje się poza systemem prawnym UE. W tekście

¹⁴⁶ ><http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/646-what-kind-of-fiscal-union><.

¹⁴⁷ *Abstimmung über Griechenlands Sparpaket. Die Alles-oder-nichts-Entscheidung*, Artykuł opublikowany w tygodniku „Der Spiegel”, ><http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,814681,00.html><.

uwzględniono jednak możliwość podjęcia działań w celu włączenia postanowień paktu do dorobku traktatowego UE w ciągu 5 lat od jego wejścia w życie. Wymagać to będzie zmiany traktatów stanowiących UE, na co zgodę powinny wyrazić wszystkie państwa członkowskie UE. Pakt fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.¹⁴⁸

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, który 12 września 2012 roku zdecydował, że Pakt fiskalny oraz Europejski Mechanizm Stabilizacyjny są zgodne z niemiecką konstytucją i tym samym otworzył drogę do ratyfikowania umowy, uczynił przy tym dwa istotne zastrzeżenia. Uznał, że obie izby parlamentu niemieckiego mają być dokładnie informowane o poczynaniach prowadzonych w ramach EMS. Po drugie, zastrzegł, że poziom finansowej odpowiedzialności Niemiec w EMS nie może przekroczyć 190 mld euro. Tyle też w rzeczywistości wynosi udział w nim RFN – 21,7 mld euro gotówki i gwarancje na dalsze 168,3 mld euro.

Pakt należy do rozwiązań długoterminowych i nie koncentruje się na bieżących problemach państw grupy PIGS. Niektóre idee zawarte w nim zostały uznane za oznakę triumfu wspólnej waluty. Z pewnością zbliża on UE do ściślejszej unii fiskalnej.¹⁴⁹ W Pakcie zapisano mechanizm kontrolny, który, co do zasady, przewiduje możliwość podejmowania wiążących działań legislacyjnych w stosunku do państw (strefy euro), które łamałyby dyscyplinę budżetową. Zawiera obowiązek wprowadzenia do krajowych porządków prawnych sygnatariuszy reguły ograniczającej

¹⁴⁸ Finlandia jako dwunaste państwo członkowskie strefy euro złożyła akt ratyfikacji 21 grudnia 2012 r. i tym samym umożliwiła wejście Paktu w życie 1 stycznia 2013 r. Państwa UE, które go dotychczas nie podpisały i nie ratyfikowały, będą mogły to zrobić w każdej chwili, Polska przeprowadziła proces ratyfikacji w marcu 2013 r. W rezultacie państwa strony paktu będą musiały zapisać wymóg dotyczący dyscypliny budżetowej i automatycznego mechanizmu korygującego w swoim ustawodawstwie, najlepiej w konstytucji, i mają na to rok od wejścia traktatu w życie, tj. do 1 stycznia 2014 r.

¹⁴⁹ *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [w:] CML Rev. 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, s. 2–3.

poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% PKB w cenach rynkowych w stosunku rocznym. Pakt przewiduje również obowiązek redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie, jeśli przekroczy on wartość 60% w stosunku do PKB. W tekście zawarto liczne odniesienia do prawa pierwotnego UE oraz do fundamentalnej dla integracji zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), które mają na celu zwiększenie spójności postanowień paktu z unijnym dorobkiem prawnym. W ostatecznej wersji paktu dookreślono, po wielu rundach negocjacyjnych, zakres udziału instytucji unijnych w zarządzaniu gospodarczym.

Kryzys nadwerżył znaczenie i rolę KE i innych instytucji, co nie służy UE jako takiej. Państwa zagwarantowały jednak rolę Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości. Sąd luksemburski objął swoją jurysdykcją kontrolę prawną wdrożenia do krajowych porządków prawnych reguły budżetowej, ograniczającej poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% rocznie w stosunku do nominalnego PKB. Państwa strony powierzają określone uprawnienia TSUE na mocy art. 273 TFUE, który wskazuje, że Trybunał jest właściwy do orzekania w sporach między państwami członkowskimi, związanych z przedmiotem traktatów, jeśli spór ten jest przedłożony TSUE na mocy kompromisu.¹⁵⁰ „Używanie” instytucji, w tym zwłaszcza KE i TSUE, w związku z umowami zawieranymi poza strukturą prawną UE, jest dyskusyjne.¹⁵¹ Jednak Trybunał zajmował się już podobnymi sprawami.¹⁵²

Wadą paktu jest dalsze mnożenie i skomplikowanie płaszczyzn decyzyjnych w UE. Jest to tendencja odwrotna do założonego upraszczania

¹⁵⁰ A. GOSTYŃSKA, P. TOKARSKI, *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych nr 17 (882) z 14 lutego 2012, s. 2060–2061.

¹⁵¹ Zob. *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [w:] CML Rev 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, s. 8 i n.

¹⁵² Zob. w szczególności sprawy C-181 i 248/91 Parlament przeciwko Radzie i Komisji, [1993] ECR I-3713, sprawa C-316/91, Parlament p. Radzie, [1994] ECR I-653.

struktur integracyjnych i wzmacniania ich tożsamości w stosunkach zewnętrznych, wreszcie przybliżania ich obywatelom. Proces decyzyjny w UE w sprawach gospodarczych, abstrahując od zróżnicowanych traktatowych kombinacji głosów w Radzie, odbywać się będzie w kilku składach ilościowych i jakościowych. Oprócz spotkań w gronie wszystkich 27 państw członkowskich odbywać się będą rozmowy w ramach samej strefy euro, a także państw sygnatariuszy Paktu fiskalnego (25 państw), a nawet w gronie określonym przez pakt euro plus (23 państwa). Szansą na sprawne zagospodarowanie ewentualnych konfliktów wynikłych z niejasnego zakresu tematycznego przyszłych spotkań jest stały przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy, który może odgrywać kluczową rolę.¹⁵³

Podczas spotkania Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r. państwa osiągnęły konsens, który zakłada, że będą się odbywały trzy rodzaje szczytów europejskich, tj. całej UE, państw Paktu fiskalnego oraz państw, których walutą jest euro – gdy tematyka dotyczyć będzie wspólnej waluty. Państwa spoza strefy euro, które przystąpią do Paktu fiskalnego, będą mogły uczestniczyć w szczytach trzeciego typu. Podczas szczytu 30 stycznia 2012 r. prezydent Francji podkreślał, że nie mamy do czynienia z UE kilku prędkości, ale z różnymi poziomami integracji. Czy rzeczywiście?

Charakterystyczna jest także rola Eurogrupy, która do czasu wejścia w życie TL była nieformalnym elementem infrastruktury decyzyjnej Unii Gospodarczej i Walutowej, otwartym jedynie dla państw strefy euro. Eurogrupa powstała w 1997 r. jako nieformalne forum decyzyjne i deliberujące w ramach unii monetarnej. W jej skład wchodzi ministrowie finansów państw, których walutą jest euro. W praktyce zaczęła odgrywać coraz większą rolę w procesie decyzyjnym w Unii, i to nie tylko w sprawach dotyczących wspólnej waluty. Jak podkreślał to już w 2006 r. A. Nowak-Far, choć funkcjonowanie Eurogrupy mieści się

¹⁵³ A. GOSTYŃSKA, P. TOKARSKI, *Spór o nowy...*, *op. cit.*, s. 2061.

w ramach porządku UE, to jest niezwykle kontrowersyjne, nie sprzyja bowiem utrzymaniu jednolitości procesu decyzyjnego w szeroko rozumianych sprawach gospodarczych UE. Ponadto Eurogrupa w wielu przypadkach może faktycznie w szerokim zakresie wpływać na wykonywanie kompetencji przez samą Radę (Radę UE), wkraczając w zakres prerogatyw, które należą do materii wyłącznej „odpowiedzialności państw strefy euro za jednolitą walutą”.¹⁵⁴ Nie bez przyczyny wskazywano, że wokół Eurogrupy zaczyna się tworzyć owe „twarde jądro” UE. Traktat z Lizbony dokonał formalnej instytucjonalizacji Eurogrupy w prawie pierwotnym Unii (art. 137 TFUE oraz *Protokół nr 14 w sprawie Eurogrupy*), włączając Eurogrupę w unijne ramy instytucjonalne. Jej powstanie wiąże się z przyjęciem w 1997 r. Paktu stabilności i wzrostu. Samo istnienie tego gremium od początku naruszało spójność procesu decyzyjnego w ramach Rady ECOFIN. Eurogrupa stanowiła bowiem faktyczną konkurencję dla tej instytucji UE. Stan ten zaaprobował TL. Komplikuje także koordynację polityki fiskalnej i monetarnej na poziomie unijnym. Funkcjonowanie Eurogrupy ma istotny wymiar międzynarodowy, polegający na udziale tego gremium w posiedzeniach grupy najbogatszych krajów OECD, G-8. Na forum tym stanowiska Eurogrupy dotyczą gospodarki światowej.¹⁵⁵

W 2012 r. instytucje unijne, przy zróżnicowanym poparciu państw członkowskich, podjęły inicjatywę federalizacji fiskalnej. Koncepcja utworzenia zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej) została przedstawiona przez przewodniczącego Komisji J.M. Barroso na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r. Na szczycie Rady Europejskiej 28 i 29 czerwca 2012 r. Herman Van Rompuy przedstawił sprawozdanie pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, w którym przedstawił cztery filary przyszłej UGiW. Są to zintegrowane

¹⁵⁴ A. NOWAK-FAR, *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, [w:] *Bank i Kredyt*, nr 2/2007, s. 23.

¹⁵⁵ *Ibidem*, s. 31 i n.

ramy finansowe, budżetowe, polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji.¹⁵⁶

Zintegrowane ramy finansowe, obejmujące wszystkie państwa członkowskie, mają się składać z dwóch podstawowych elementów, tj. jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego oraz z europejskiego systemu gwarantowania depozytów i europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zintegrowane ramy finansowe mają zapewniać stabilność finansową w strefie euro i w UE jako takiej i minimalizować koszty upadku banków ponoszone przez obywateli Europy. Ramy te przenoszą odpowiedzialność za nadzór na szczebel europejski i zapewniają wspólne mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów konsumentów. Zintegrowane ramy budżetowe mają zapewnić zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim, obejmujące koordynację, wspólne podejmowanie decyzji, skuteczniejsze egzekwowanie oraz proporcjonalne działania w kierunku wspólnej emisji długu. Ramy te mogłyby obejmować także różne formy solidarności fiskalnej.

Cztery elementy składowe tworzą razem spójną i wydaje się, że kompletną konstrukcję, którą trzeba będzie zbudować w najbliższych dziesięciu latach. Wszystkie te elementy są niezbędne do uzyskania długotrwałej stabilności i dobrobytu w unii gospodarczej i walutowej i będą wymagać wielu dalszych prac, w tym – w pewnym momencie – ewentualnej zmiany traktatów UE. Kolejne projekty aktów prawnych dotyczących zintegrowanych ram finansowych Komisja przedstawi jesienią 2012 r.¹⁵⁷

Otwarte pozostaje pytanie, czy efektywne wcielenie w życie ww. reform, w obliczu stagnacji gospodarczej, jest w ogóle możliwe. Traktat

¹⁵⁶ *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a*, 26 czerwca 2012, >http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf<.

¹⁵⁷ Zob. Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, 29 czerwca 2012r., >http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131376.pdf<.

z Lizbony stara się złagodzić konflikt między „władzą rynku” a „władzą demokratyczną” poprzez budowę społeczeństwa obywatelskiego czy ideę dobrego zarządzania gospodarczego, szczególnie strefą euro. To właśnie złe zarządzanie i nietrzymanie się dyscypliny finansów publicznych obnażyły największe słabości UE oraz Paktu stabilności i wzrostu.¹⁵⁸

Zakończenie

Nowe problemy przestawiają zwrotnice starych perspektyw. Co ważniejsze, otwierają się perspektywy nowe, umożliwiające nam dostrzeżenie różnych możliwości działania.¹⁵⁹ Kryzys finansowy w strefie euro sprawił, że ponownie pojawił się problem utrzymania spójności Unii Europejskiej i, co za tym idzie, jej wiarygodności w stosunkach globalnych. Zaskakująco, ta sytuacja zewnętrzna może się stać i wybawieniem dla UE, i katalizatorem zmian, na jakie nie mogą się zdecydować państwa członkowskie. Czynnikiem tym jest zmiana ładu polityczno-ekonomicznego na świecie. Znaczenie polityczne i gospodarcze nowych mocarstw (tzw. wschodzących), nieuchronny w przyszłości kryzys energetyczny, problemy z surowcami naturalnymi spowodują przetasowanie ról. Smutną konstatacją jest to, że Unia Europejska słabnie politycznie, a jej gospodarka jest coraz mniej konkurencyjna. Efekt synergii w obliczu braku postępu integracyjnego nie przynosi już efektów jak przed laty. Nie jest już pytaniem, czy Europa zgodzi się na strategiczną rolę Chin, Indii czy Brazylii, ale w jaki sposób ułoży z nimi stosunki i, co bolesne, czy przypadkiem nie stanie się zależna od tych gospodarek, już chociażby przez fakt, że to budżety

¹⁵⁸ Z. BRODECKI, A. MOLISZ, *Czy Zorba jeszcze zatańczy? / Will Zorba dance again?*, [w:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (red. nauk.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, s. 161.

¹⁵⁹ J. HABERMAS, [w:] W. KAUTE (red.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Katowice 2004, s. 211.

tych mocarstw wykupią obligacje państw członkowskich i staną się naszymi wierzycielami utrzymującymi deficyty publiczne.

Międzynarodowe problemy, w rozwiązaniu których UE chce i powinna móc odgrywać kluczową rolę, to m.in.: powstrzymanie nuklearnych aspiracji Iranu, stabilizacja sytuacji na Bliskim Wschodzie czy walka z terroryzmem, zabezpieczenie ładu w Kosowie, współpraca z USA w działaniach w Afganistanie i Iraku, dyplomatyczna aktywność i obecność w południowym Kaukazie, a także w państwach Afryki Północnej. Odrębną i zasadniczą kwestią pozostają stosunki z Moskwą, szczególnie wobec trudnych relacji Rosji i niektórych państw członkowskich Europy Wschodniej. Jednym z głównych celów, jakie UE przed sobą stawia, jest poszerzenie obszaru stabilizacji politycznej i gospodarczej, rozwój demokracji, szczególnie na regiony sąsiadujące. Jednak, jak wykazano w analizie, zasadniczą słabością UE jest jednak jej asymetryczność w polityce zagranicznej. Unia, mimo że jest bezspornym ekonomicznym gigantem, to w wymiarze międzynarodowym wciąż nie odgrywa istotnej roli jako gracz polityczny.

Z pewnością wspólna waluta jest największym atutem Unii w poszukiwaniu globalnej pozycji. Euro w ciągu 10 lat funkcjonowania stało się jej najlepszym znakiem rozpoznawczym w świecie. Nie należy jednak oczekiwać szybkiego zakończenia kryzysu. Jego skutki mogą być odczuwalne przez całe dekady w UE i w państwach związanych gospodarczo z Unią. Grecja, jeżeli wyjdzie ze strefy euro, to wywoła silne niepokoje społeczne i wiele negatywnych konsekwencji dla UE i jej pozycji globalnej, które trudno obecnie ocenić. Scenariusz, na jaki powinna być gotowa Unia, to pogłębianie się dwutorowości integracji.¹⁶⁰ Unia nigdy nie była monolitem, ma przynajmniej kilka prędkości integracyjnych. Kryzys może spowodować trwałe instytucjonalne zmiany w koordynacji polityki budżetowej i w rezultacie przyczynić się długoterminowej

¹⁶⁰ Tak F. Fukuyama w rozmowie z Polską Agencją Prasową, wywiad nadany 28 maja 2012 r. na antenie TOK FM.

stabilności finansów publicznych. W preambule do TUE podkreśla się, że państwa są zdecydowane umacniać swoje gospodarki, a także doprowadzić do ich konwergencji oraz do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, w tym – zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących UE – jednej i stabilnej waluty. Struktury, instytucje i prawo UE rozwijają się ewolucyjnie, a kolejne fazy rozwoju wynikają ze wcześniejszych doświadczeń zewnętrznych i wewnętrznych. Kryzysy w procesach integracyjnych pojawiały się w zasadzie od początku procesów integracyjnych. Jak dotychczas Unia wychodziła z nich nie tylko obronna ręką, ale wzmacniała się, ucząc się i wyciągając wnioski z kryzysów.

Obecny kryzys ma proveniencję globalną. Ale UE jest także podmiotem pretendującym do takiej roli i sukcesywnie ją uzyskującym. Unia Europejska aspiruje do pierwszoplanowej roli na scenie międzynarodowej, gdyż jej wspólny potencjał, m.in. gospodarczy, finansowy i polityczny, jakim dysponują wszystkie państwa członkowskie, jest olbrzymi i daje podstawy tym aspiracjom.

Kryzys zadłużenia w państwach Unii Europejskiej, a w szczególności w krajach strefy euro, jest rezultatem strukturalnych problemów procesu integracji walutowej. Problemy te stały się widoczne w następstwie kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, a następnie uległ transmisji do Europy, gdzie przyczynił się do poważnej recesji gospodarczej.

Od państw członkowskich i instytucji UE zależeć będzie, w jakim zakresie potencjał ten zostanie wykorzystany.¹⁶¹ O tym, czy UE stanie się

¹⁶¹ Nie napawa zatem optymizmem odwołanie uczestnictwa w szczycie UE – USA przez prezydenta Obamę, a w efekcie odwołanie planowanego na 24–25 maja 2010 r. szczytu w Madrycie. Pokazuje dobitnie, że przed UE daleka droga do rzeczywistej roli globalnego aktora. Wydaje się, że prezydentowi USA zwyczajnie było szkoda czasu na angażowanie się w unijny wielogłos, że wciąż szuka się porozumień dwustronnych z poszczególnymi państwami, a nie z Unią jako całością. UE wciąż nie jest zdolna do wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie kontaktów w Rosję, w sprawie polityki energetycznej czy stopnia zaangażowania się w Afganistanie.

partnerem dla mocarstw światowych, zdecydują jednak nie same państwa członkowskie, ale partnerzy UE. Jej wiarygodność i jedność odczytamy, jak w zwierciadle, poprzez zachowania takich państw jak np. USA, Rosja, Chiny czy Japonia.

Już od rewizji z Amsterdamu z 1997 r., to UE, a nie jej państwa członkowskie z osobna, miała kształtować WPZiB. Jednak kondycja tej polityki pozostawała daleka od założeń. Ambicje poszczególnych państw i ich różne wizje WPZiB, trudności w podjęciu decyzji (zasada jednomyślności), rozbijanie jedności UE przez Rosję, która celowała w prowadzeniu dwustronnych rozmów z poszczególnymi państwami, a nie z UE, spowodowały, że rozwój WPZiB był niewielki. Stan ten utrzymuje się także obecnie.

Efektywność UE na arenie międzynarodowej wciąż zależy nie od zapisów w traktatach stanowiących, ale od woli politycznej państw członkowskich oraz od parametrów ekonomicznych rynku wewnętrznego z jego flagowym okrętem – wspólną walutą. Czy mamy zatem do czynienia z eksperymentalnym podejściem do integracji? Zapewne jest tak od samego początku. Pytanie to można zatem odwrócić – czy mamy już do czynienia z zakończeniem fazy eksperymentalnej w integracji i osiągnęliśmy formę, która dojrzała do demokracji?

Pakt fiskalny, przyjęty w omawianej tzw. metodzie schengenskiej, podważającej ideę jedności UE, ma szansę, aby w dłuższej perspektywie przyczynić się do wzmocnienia dyscypliny budżetowej państw członkowskich UE. Postanowienia Paktu skupiają się na aspektach fiskalnych, zatem w ograniczonym zakresie oddziałuje on na rozwój kryzysu gospodarczego w strefie euro. Przesłanie płynące z przyjętych uzgodnień w sprawie „Paktu euro plus”, EMS i Paktu fiskalnego jest jednoznaczne. Państwa członkowskie muszą przeprowadzić programy konsolidacyjne, nastawione na umocnienie stabilności finansowej i dyscypliny budżetowej, oraz radykalnie podnieść poziom konkurencyjności. W ten sposób dopełnią reformę ustrojową przeprowadzoną na mocy Traktatu

z Lizbony i wzmocnią spójność Unii Europejskiej. Działania te umożliwią rzecz zasadniczą, tj. dalsze trwanie Unii Europejskiej i jej możliwość bycia gwarantem bezpieczeństwa dla państw członkowskich.

W UE obserwujemy silny konflikt imperatywów wolnego rynku i siły regulacyjnej polityków, przy ich słabości merytorycznej. W Eurostrefie powinien powstać rząd gospodarczy, poddany jednak demokratycznej kontroli, co dałoby legitymację podejmowanym działaniom bez odwoływania się do 27 procedur państw członkowskich. Zapowiadał to poprzedni szef EBC, J.C. Trichet, forsujący ideę wspólnego dla siedemnastu państw strefy euro ministerstwa finansów. Jednak tak długo, jak nie zbudujemy narodu (tożsamości) europejskiego, tak długo UE będzie unią polityczną, a nie realną, budowaną wciąż na piasku, czego dowodzi obecny kryzys, który stawia pod znakiem zapytania takie fundamentalne zasady integracyjne jak lojalność i solidarność.¹⁶²

Procesy globalizacji oraz malejące znaczenie militarnej rywalizacji mocarstw rodzą tendencję do kosmopolityzacji wspólnot politycznych. Integracja europejska stanowi zatem regionalną i rozwiniętą instytucjonalnie formę odpowiedzi na procesy globalizacji, które polegają na obiektywnym procesie splatania i umiędzynarodawiania się różnych dziedzin współpracy w wyniku postępu technologicznego i cywilizacyjnego, konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego oraz na towarzyszącej temu politycznej i celowej reakcji w postaci znoszenia różnego rodzaju barier i granic.¹⁶³

* * *

Podsumowując, przedstawiona analiza pokazuje, że pierwszą i najważniejszą lekcją płynącą z kryzysu jest przekonanie, że potrzebujemy większej integracji politycznej w Europie, aby skutecznie oddziaływać

¹⁶² J. HABERMAS, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, s. 43.

¹⁶³ J. KRANZ, *Unia Europejska. Zrozumienie...*, *op. cit.*, s. 28.

na problemy globalne. Unia, dążąc do potwierdzenia swojej roli w świecie, musi oprzeć swój kod integracyjny” na mocnej legitymizacji demokratycznej. Jednak trudno przesądzić, na ile akurat trudne warunki kryzysu ekonomicznego są dla tego dobrym czasem. Z pewnością kryzys stawia z całą stanowczością wymóg, aby w gospodarce było więcej ekonomii, a mniej polityki. Zmiany wspomnianego kodu integracyjnego wymagają zmieniające się czasy. Nad przedstawionymi tu rozważaniami ciąży pytanie, stare jak same Wspólnoty, ale wciąż pozostające bez odpowiedzi – o finał procesów integracyjnych.

Czy mamy zatem do czynienia z momentem krytycznym integracji europejskiej? Momentem tym jest zależność i rozwój integracji, w której spójność jest coraz bardziej potrzebna, a coraz trudniej jest ją osiągnąć. Z pewnością zależność ta jest poważną cenzurą kryzysu. Bez jedności wewnętrznej nie uda się zrealizować ambicji globalnych. Unia musi mieć „jeden głos”, aby był reprezentatywny i rozpoznawalny. Problem kryzysu unii walutowej leży bowiem w strukturalnym zróżnicowaniu gospodarek, które znalazły się we strefie euro i ich różnej konkurencyjności oraz produktywności. Obszar włączony do UGiW nie był *optimal currency area* czyli nie spełniał podstawowego teoretycznego założenia, żeby poprawnie funkcjonować. ■

O Autorze

Robert Grzeszczak – doktor habilitowany nauk prawnych, wykładał prawo europejskie i międzynarodowe na Uniwersytetach Wrocławskim i Warszawskim, a także na Uniwersytecie Philippsa w Marburgu i w Poczdamie. Tytuł doktora uzyskał na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego w 2003 r., a habilitację na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 2012 r. W latach 2004–2008 był adiunktem w Katedrze Nauk Prawnych Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willi Brandta UW, od 2008 r. związany z Uniwersytetem Warszawskim. Do podstawowych obszarów badawczych Autora należą zagadnienia konstytucyjne Unii Europejskiej, w szczególności prawo porównawcze, zagadnienia rynku wewnętrznego UE, system polityczny UE, procesy europeizacji i internacjonalizacji prawa publicznego.

Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy

*– from words to reality**

Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

– od słów do rzeczywistości

* This study is a result of research carried out in 2012 in the Library of the European University Institute in Florence under the “Summer Schools” programme financed by a grant of the Natolin European Centre.

I would like to thank Ms. Alicja Chytla and Ms. Wioletta Dunin-Majewska for comments and inspiring talks during the work on this article.

Introduction

*Europe is the past and future at the same time.
Although it has been known by the name for two and a half thousand years,
it is still an outline.
Can the centuries-long Europe face the challenges of modern world?
Is its age a source of stability or rather a weakness?
Will its heritage allow Europe to stay modern?*
Jacques le Goff¹

The value of evolving international structures, especially at such an advanced stage of integration as Europe's, is measured by their democratic legitimacy, which is a fundamental formula for their evaluation.² While the origins of the European Union are known, its future is still open. De Gaulle saw the Communities (the Union) as a "Europe of homelands" (*l'Europe des patries*). Meanwhile, the European Union as established by the Maastricht Treaty, with its structure reformed in Amsterdam, Nice and Lisbon, has become a supranational organisation with a gradually federalising political structure, an autonomous legal system and far-reaching scope of authority devolved to the Union by Member States.

¹ J. LE GOFF: "(...) Europa ist Vergangenheit und Zukunft zugleich. Seinen Namen hat es vor zweieinhalb Jahrtausenden erhalten, und gleichwohl befindet es sich noch im Zustand des Entwurfs. Kann das alte Europa auf die Herausforderungen der modernen Welt eine Antwort geben? Ist sein Alter Ursprung für Stabilität oder Ursache für Schwäche? Befähigt es sein Erbe, sich in der Moderne zu behaupten? (...)" as cited in J.J. HESSE, *Institutioneller Wandel in Europa als Bestandssicherung und Konsolidierung*, [in:] D. GRIMM, J.J. HESSE, R. JOCHIMSEN, W.R. SCHARPF (Hrsgs.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996/97*, Baden-Baden 1997, p. 93.

² S.M. LIPSET, *Political Man*, New York 1963, p. 64.

It is to be hoped that the unprecedented crisis of the first decade of the 21st century will be a springboard for the European Union, and that the crisis, paradoxically, will create an opportunity for Europe to consolidate the sense of solidarity between the peoples of Member States. Once the Union emerges from the crisis unharmed, the trust in its economy will be strengthened and its role as a global player consolidated. However, before the EU manages to turn the crisis into a success and cast off its apathy, it must go a long way of painful social and political reform. In other words, the EU needs new institutional governance.

Since the beginning of the European integration process, its economic dimension has driven EU's development. It was to be delivered by the establishment of a common market, which meant, among other things, undistorted competition and implementation of common policies (common commercial, agricultural, transport and fisheries policies), as well as other policies (social, environmental, cooperation for development, etc.).³

The European Economic and Monetary Union may be analysed in many ways, both in substantive and procedural terms, as well as from the perspective of economic, political, legal and social sciences. In the present analysis, the crisis of the economic policy and of the EMU, as well as the role of the EU as a global player, will be analysed mainly in legal and institutional terms. These aspects are linked to the legal and political sphere, and cannot be analysed separately. This is meaningful and proves the point that the origins of the European Communities, monetary integration, and partly also of the crisis, are political in nature, the latter having also economic roots.

While some time ago the questions asked concerned the future of the eurozone, possibly the future of Greece, then in 2012 it became more

³ A. ZAWIDZKA-ŁOJEK, *Wprowadzenie do prawa materialnego Unii Europejskiej*, [in:] A. ZAWIDZKA-ŁOJEK, R. GRZESZCZAK (ed.), *Prawo materialne Unii Europejskiej*, Edition II, Warszawa 2012, pp. 12 et seq.

or less clear that the questions concern the EU as a whole, and not its individual sectors.

It seems that both EU institutions and Member States, and most importantly, EU citizens, started to be aware of the gravity of the problem. This creates a rare opportunity for taking actions based on real democratic legitimacy in the EU's new structural conditions of democracy and rule of law.⁴ However, the task is not easy, given that, to date, the European integration project has been an elitist endeavour, based on some dogmas of the inevitability of integration, rather than on the will and choice of peoples. After all, the first sentence of the Preamble of the Charter of Fundamental Rights of the European Union anticipates the dogmatic inevitability of integration, stating that: "The peoples of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values"

This study examines the interactions between the financial crisis (being also a crisis of the EU economic policy) and the European integration processes, with the main focus on the role of the European Union as a global actor and the related implications of the crisis for the EU. It focuses on the following three key issues: the Union as a global actor, the economic crisis (eurozone crisis), and the future of the European Union, the latter being closely related to the crisis in the EU and its global role.

The main objective of the discussion presented in this article is to answer the question about the consequences for the EU of the permanent derogations applied to date and the legal framework for cooperation being currently designed to integrate exclusively a group of countries. Is initiating certain forms of cooperation and farther-reaching integration outside the EU framework – even though directly associated and related with the EU – likely to contribute to strengthening the Union's coherence or rather expose it to the risk of fragmentation? The deliberations

⁴ See also P.F. KJAER, *Between Governing and Governance*, Oxford 2010, pp. 2 et seq.

will suffer from the absence of the fundamental decision. i.e. what will be the political end-result of the integration processes. Perhaps, also this time, the crises of integration will be a springboard for bolder reforms and accelerated approximation within the European Union?

* * *

The thematic scope of this analysis comprises the following general and specific problems. The study examines the so-called “code of the European integration processes”, going back to the very decisions on the establishment of integration. Considering that the integration choices, including economic ones, are imposed, in a peculiar manner, their legitimacy and efficiency need to be examined. How can the EU play an important role in global democracy, if it faces “uncompleted democracy” itself? The EU’s global position is linked to the common foreign and security policy of the European Union as reformed by the Treaty of Lisbon. Following a period of dynamic growth in the first decade of the 21st century, the policy is going through a phase of perceivable slowdown. The reforms of the Treaty of Lisbon put in place new authorities and bodies and strengthened the external dimension of the EU by giving the Union an international legal personality. The fundamental purpose of the Lisbon revision was to modernise the Union and adjust it to the globalising world. Is then Henry Kissinger’s question about Europe’s phone number still relevant, given the (attempted) personalisation of the EU in external relations?

Or perhaps the EU is a global soft power? Is then the EU a hard, soft or perhaps smart power?

This study assumes that the euro crisis is part of the global financial crisis. The crisis in Europe itself is attributable, among others, to the Maastricht Treaty, which is defective in terms of the monetary union structure. But the crisis of the European Union is, in other words, a crisis of Member States. Being a system of mutual legal, political, social and economic

relations, the Union needs efficient states to function effectively. What is more, only an efficient state can benefit from an “offer for integration”.

The common currency suffers from such problems as huge macroeconomic and structural disparities between the economies of Member States, instability of legislation and procedures, among other things, those concerning budgetary discipline. The so-called “core” is emerging among the euro countries.

Among the topics addressed in this study are ‘Grexit’ and a breakup of the euro area, and thus of the EU itself. Naturally, it was obvious as early as in 2010 that Greece would no longer be able to service its debt on its own. However, there is a consensus, both among theorists and politicians, that a breakup of the EU into individual states or smaller groups – integrated to a greater or lesser extent – would be disastrous for Europe and its global relations. It would mean that Europe of the 21st century would cease to be a global player. Therefore the construction of the visions of Europe, its political, economic and legal model after the crisis, must be finished, considering that nothing will be the same in the European integration as it used to be before the crisis. This is due to the fact that apart from integration and consolidation, harmonisation and unification, the system of the European Union of the 21st century also shows disintegration and flexibility. The economic crisis has augmented the fundamental hindrances to European integration efforts, i.e. the mutual mistrust within the EU. Is enhanced cooperation within and outside the EU an opportunity or a threat for the united Europe?

Enhanced cooperation is a mechanism of joint action by several EU countries. Some people think that it is a method for a more dynamic integration, others think that it defies the idea of solidarity. Are we then heading towards the renationalisation of the Union?

The study points out that the Union is a very complex and divided – albeit integrative – organisation. Even though it resembles the United States, and its federalisation process is unquestionable, it differs radically as

it “works on an old tissue”, by trying to bring together many different economic and political, cultural, social and legal traditions. The crisis of (within) the EU makes the visions of policy renationalisation more appealing. The Union’s ineptitude seems to prove that states can act more effectively.

Therefore this study stresses that there is an urgent need to restructure the united Europe. A return to the Europe of its beginnings seems impossible and certainly inadvisable. The economic environment, the world and the role Europe plays in it, as well as politics and people, have changed radically. Europe’s rebirth means adopting a community perspective based on the principle of solidarity and loyalty, deciding on the political form that should emerge from the processes of integration. In the light of the economic policy and financial crisis, this means a need of creating effective and legitimised institutional structures.

The revival of European integration should be accompanied by initiatives integrating Europe’s economy, notably a fiscal union, which is an example of a sustainable structural reform of the EU. As the euro area crisis deepened, it became clear that despite their recent revision, the Treaties are unsustainable in their present form and will require another revision to change radically the economic system of the European Union. The discussion on strengthening the EU’s economic governance started to gain momentum along with the successive tranches of aid paid to indebted euro area countries.

The European Union and globalisation – *introductory remarks*

The European Union of the 21st century is facing problems unknown to its founders. Regardless of whether reforms and new problems are described using the “language of globalisation”, which is as obscure

as it is popular nowadays, or whether new trends and paradigms are defined, it is clear that the existing order based on the central role of nation states is coming to an end.⁵ As a result of economic globalisation, uneven demographic growth and problems of illegal immigration, as well as the related conflicts between different cultures, but also climate change, environmental safety and energy security or terrorist threats, Member States are unable to face the challenges on their own. Thus, globalisation processes make countries show a considerable openness to regional integration processes.

It may be concluded that integration responds to globalisation and that, in turn, regionalisation is a response to integration.⁶ Therefore the evolution of integration processes, both in Europe and in other parts of the world, is tightly linked to globalisation processes, being a response to them and a shield for the integrating states.⁷ Globalisation spreads across such areas as law, economy, politics, technology, culture and doctrine. In those areas economies, legal systems and cultural values merge and become alike.⁸ Globalisation involves objective, transnational processes and phenomena leading to the intertwinement and internationalisation of various fields as a result of progress in technology and civilisation. On the other hand, it involves a parallel conscious

⁵ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [in:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 488.

⁶ R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony jako próba sprostania przez UE wyzwaniom globalizacji*, [in:] J. GIARO (ed.), *Prawo w dobie globalizacji*, Warszawa 2011, p. 58.

⁷ A. VON BOGDANDY, *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization, and International Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 15 (2004), No. 5, p. 885; A. BRYSK (ed.), *The Politics of the Globalization of Law. Getting from Rights to Justice*, Routledge 2013, pp. 14 et seq.

⁸ I. CLARK, *Globalization and Fragmentation*, Oxford 1997, pp. 20–21; P. NOUSIOS, H. OVERBEEK, A. TSOLAKIS (eds.), *Globalisation and European Integration. Critical Approaches to Regional Order and International Relations*, Routledge 2012, pp. 18 et seq.

and deliberate political response aimed at removing any types of barriers.⁹ To a large extent, globalisation evolves without, or even against, the will of states. However, states are forced to respond to present-day problems, both internally and externally.¹⁰

A peculiar paradox is created in the global system of powers. Globalisation brings to international relations a radical increase in the multitude of actors (entities) and strengthens the constitutionalisation of international law.¹¹ Nevertheless, the state still remains in the centre of integration processes and is the most important form of political structure. On the other hand, in the face of globalisation, the state is forced to participate, to a growing extent, in a range of international interrelations.¹²

States gradually lose their ability to govern themselves independently and civil societies grow in strength. We may be witnessing the origins of a global civil society. The European Union is a unique example of such interlinks. In essence, the above paradox lies in the fact that in order to perform its functions effectively and retain its independence, the state is forced to get deeply involved in international relations and participate in globalisation.¹³

⁹ A. NOWAK-FAR, *Suverenność państwa a jednolita waluta europejska*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, p. 186.

¹⁰ J. KRANZ, *Suverenność w dobie przemian*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suverenność...*, *op. cit.*, p. 15.

¹¹ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, pp. 13 et seq.

¹² Cf. A. WASILKOWSKI, *Suverenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, [in:] J. KOLASA, A. KOZŁOWSKI (eds.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, pp. 14 et seq.

¹³ J. BARCZ, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suverenność (...) op. cit.*, p. 66; see also J. KRANZ, *Unia Europejska. Zrozumienie konieczności i konieczność zrozumienia*, *Sprawy Międzynarodowe*, No. 1, January-March 2006, pp. 28 et seq.

The EU's global position and its worldwide influence are a function of at least two interrelated elements: good governance in exercising the powers conferred on it and economic efficiency.¹⁴ This causes the relationship to be that of politics and law with the economy. In the Preamble to the Treaty on European Union (TEU), Member States stress that they are resolved to implement a common foreign and security policy, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence in accordance with the provisions of the Treaty, thereby reinforcing the European identity and its independence in order to promote peace, security and progress in Europe and in the world. However, the core European interest with respect to the Common Foreign and Security Policy (hereinafter CFSP) has not been defined yet, which is a major shortcoming of this area. Meanwhile, there are numerous and particular national interests of individual Member States or their groups.

Moving the CFSP further could lead to the attainment, in the future, of the Union's extremely ambitious objective of the EU being capable of having a global impact on international relations. Considering the stage of its development, this (integrative) policy still remains an experiment, rather than a genuine common and supranational policy. For the CFSP to be effective, international actions taken by Member States must be consistent horizontally and vertically (i.e. between countries and between countries and EU institutions, respectively), which is a major problem in practical terms.¹⁵

Member States themselves do not have confidence in the CFSP, as a result of which external actors (states, international organisations) do

¹⁴ J. GASPERS, *The EU's position as a global foreign policy player has been impacted by the debt crisis*, [in:] European Foreign Policy Scorecard, 12/02/2012, at ><https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis/><.

¹⁵ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, pp. 21 et seq.

not trust the EU. Thus the circle seems to close. Therefore it is necessary to build a **political identity** (author's bold type) for the European Union, without which influencing international relations will be problematic. However, many authors doubt the EU's ability to build collective political identity, especially at a time when there is no external threat any longer. G. Majone indicates the puzzling lack of consensus, even at levels that are lower and older than the EU itself. Even the Netherlands and Belgium differed radically in their positions with respect to the American intervention in Iraq – the Netherlands supported it and Belgium was against.¹⁶

As a result, the EU's external actions have a detrimental impact on the international importance of Member States. Therefore, as long as states mistrust the EU and the effectiveness of its external actions, they will consider a loss of their foreign policy powers as an unacceptable violation of their sovereignty and interference with their national identity – a term so popular among politicians in recent years – which covers foreign policy, among other things.

The effectiveness of a common foreign and security policy depends not only on political but also economic factors. Such a policy combines internal affairs with their outward emanation. If Member States themselves send a message about the weakness of CFSP, it is not to be expected that partners (global powers and international organisations) will treat the EU as a respectable partner. As a consequence, there is a twin-track approach in the implementation of external policy. For instance, the euro area crisis has proven that EU's diplomacy remains in the shadow of German, British or French diplomacies.

Since the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009, many Member State governments have consciously or unconsciously pursued agendas which are contrary to the Lisbon spirit. The process of "creeping renationalisation" of the European external policy is going on. This is

¹⁶ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, p. 223.

exemplified by the fact that London instructed its ambassadors to prevent members of the European External Action Service (EEAS) from articulating common EU's positions in third countries, and even in some international organisations, e.g. OSCE, where the presentation of positions by the EU as a whole has already been practised. Importantly, even advocates of European cooperation in the area of external policy (Germany, France or Italy) have remained largely indifferent to the conduct of the British, which has been an embarrassment for the European diplomatic corps abroad.¹⁷

What is at play here is also the credibility of the EU derived from and based on the legitimacy that anticipates efficiency in solving internal problems, including economic ones. Thus, the euro area crisis becomes a touchstone of the EU's importance. The Union's internal crisis and actions taken by institutions and states will determine the perception of the EU by other countries. The CFSP formulated in the Treaties is a characteristic trait of the European objective: to maintain diversity in the process of integration, which, though leading to internally diversified points of view, maintains unity in international relations. This objective is being attained only in part.

Efficiency is a qualitative parameter, and a crucial one, when it comes to the EU being recognised externally as a global actor. Naturally, there will be space within international relations for an autonomous existence of the EU, despite the numerous and unresolved internal constraints. However, for it to be perceived as a predictable and stable political and economic partner, the EU must speak with one voice. It would be helpful to answer Henry Kissinger's famous question about Europe's phone number. This will certainly happen once EU countries start to trust a concrete person holding an office with suitable competences. Then EU's partners will trust the EU, as well.

¹⁷ J. GASPERS, *The EU's position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

Code of European integration

The European Communities are an elitist project, which originated as a result of pragmatic aspirations and compromises defined by the Founding Fathers (de Gaulle, Schuman, Adenauer or De Gasperi). The first two decades of the existence of the Communities, i.e. the years 1951–1975, are known as times of “economic glory”, as they concurred with a period of prosperity in the global economy. This provided a perfect opportunity for combining a project of political elites with benefits for societies, and by invoking efficiency, it was claimed that discussing the (un)democratic nature of the integration project is irrelevant.¹⁸

The European project and the Community method focus on the integration objective. Hence the claims emerge that the Community method has a unique, functional legitimacy, different from that of state systems. Certainly, the conflict between democracy and efficiency is an inherent feature of any economic integration model. On the one hand, the powers of the European Commission undermine the democratic principles known in democratic states, and on the other, its professionalisation brings the EU closer to a bureaucratic model of management, makes it efficient, and the efficiency legitimises actions (functional model of legitimacy).¹⁹

If it was assumed that the EU is a market, the above model would be legitimate. However, the EU goes beyond economic integration and is caught in a pitfall of democracy and legitimacy deficit. The readiness to sacrifice democracy “on the altar of integration” and its efficiency is reflected by the legislative monopoly granted to the Commission, which

¹⁸ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, pp. 43–45.

¹⁹ R.D. KELEMEN, *Eurolegalism, the Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge Harvard University Press 2011, p. 36.

is not an elected body.²⁰ The integration processes evolved in a specific political reality, in a post-war time and in the reality of an economic crisis, as a result of which they worked towards concrete functional goals, i.e. preventing a war on the continent between the countries participating in economic integration built by superimposed political decisions of state governments.

The EU's goals (and achievements) to date, such as "ensuring peace" or economic growth in Europe, either have ceased to convince people or are not being attained by the EU in a better way at all (the relative level of Member States' growth, compared to the USA, has not improved in the last twenty years).

Integration has brought economic benefits and has transformed political motivation into economic one. From the start, integration has also been a strictly political project, created, just like foreign policy, in government cabinets, far from parliaments and societies. As a consequence, the EU has developed its own *modus operandi*, which has been used ever since. It consists in (political) decision making and pushing Member States to accept decisions. The EU's style is not defined by any document, nor does it ensue directly from the Treaties establishing the EU.

As a result of the ever more advanced processes of European integration, in the 21st century a monistic model has taken over, replacing the traditional dualistic approach, which distinguishes internal affairs of the state's public law from international public law, i.e. the law of agreements between states.²¹ Moreover, the founding treaties have acquired

²⁰ G. MAJONE, *Unity in Diversity: European Integration and the Enlargement Process*, 33/2008 *European Law Review*, pp. 457–81, G. MAJONE, *Europe as...*, *op. cit.*, p. 72.

²¹ Compare J. KOLASA, A. KOZŁOWSKI (eds.), *Rozwój prawa międzynarodowego, jedność czy fragmentacja*, Wrocław 2007; A. VON BOGDANDY, *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, *The European Journal of International Law*, 2008, No. 19/2, pp. 241–275.

a constitutional status.²² The Court of Justice has “fished out” of their spirit a normative “autonomy” of the European legal order, which resulted in it being permanently separated from the international legal order. The Court has also recognised the precedence of EU law to national law, including national constitutional law. This is in contrast with the doctrine of classic international law. Undoubtedly, the Union’s legal system is founded on the principle of the precedence of EU law. What is characteristic of EU legislation is the tendency to intensify the legislative activity of the administration, which creates peculiar subsystems of law by catering for collective needs on a mass scale. Such subsystems often modify legal norms of the highest rank, determining the legal and actual situation of citizens, which weakens the legitimacy of law. Thus, given that EU law is sourced from decisions taken by the executive powers of Member States at Council meetings, with huge involvement of EU administration (the European Commission), we have the picture of “peculiar” legal conditions of the EU’s system of governance.

The code of European integration is also based on mixing and interweaving EU and MS powers (German *Kompetenzverflechtung*) and on the limited scope of the decision-making autonomy of both levels (EU and MS).²³ However, there are certain common areas. The division of powers in the EU is not based on the separation of powers but on the principle of institutional balance, which is the foundation of the EU’s system of governance. Member States (their governments) were ready to adopt a new, supranational legal order of the EU, to which they devolved some of its competences, because they themselves played an active part in the governance under the new legal order. The EU, as if compensating

²² For methods of constitutionalisation see Z.A. MACIĄG, *Zasady konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, [in:] P. SARNECKI (ed.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, pp. 126 et seq.

²³ F.W. SCHARPF, *Optionen des Föderalismus in Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt–New York 1994, pp. 14 et seq.

them for the devolved powers, offers Member States new opportunities by allowing them to participate in the creation of the new policies to be delivered and applied in all Member States (internal dimension) as well as vis-à-vis third countries (external dimension).²⁴

The EU's crisis of democracy and legitimacy, the economic policy crisis, the erosion of the Union's importance as a global partner are all a result of the characteristic model of integration. Without understanding the EU's *modus operandi*, i.e. its code of conduct, which means a characteristic and largely repeatable method of operation in response to key issues, it will be impossible to understand the crisis of the Union itself.

The central operating rule has been to prioritise the integration in Member States, irrespective of what integration area is concerned and what values are targeted by the integration. The priority has even (or perhaps particularly) applied to the principles of democracy. As a result, it comes as no surprise, as G. Majone stresses, that it was the unelected European Commission that acquired the legislative initiative.²⁵

The code of the EU's operation is above all that of *fait accompli*. As a consequence, public debate and actions of opposition in Member States are futile. Monnet explicitly stated that "since the people aren't ready to agree to integration, you have to get on without telling them too much about what is happening".²⁶

The *fait accompli* policy led to the establishment of a monetary union, before a deal on the establishment of a political union was struck. Political integration is founded on the centralisation of the

²⁴ R. GRZESZCZAK, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, pp. 39 et seq.

²⁵ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, p. 2.

²⁶ After G. ROSS, *Jacques Delors and European Integration*, London 1995, p. 194 J. MONNET: "Since the people aren't ready to agree to integration, you have to get on without telling them too much about what is happening".

monetary policy, as a result of which the European Central Bank (ECB) has acted in a political vacuum. Such a situation is unknown to modern democracies.²⁷

In the EU, we often witness – this will be discussed later – integrated diversities: an advanced stage of integration is not followed by unification. This gives rise to structural problems, divergent policy-making in many areas, different perspectives and interests.²⁸ Integrating diversity instead of delivering unification reflects the rhetoric of the integrated and divided sovereignties of Member States. For some time now, the model has dominated the legal and political relationships in the EU and its relations with Member States. This also means that at some point of its evolution (in the 1990s), the EU became an antithesis of a nation (member) state.²⁹ It was a critical point in political terms, as the structure of an economic nature, with its integrative model adopted in the 1950s, started to transform into a hybrid political system.

To sum up, the “new integration code”, responding to the realities of globalisation, constitutionalisation of international law, and democratisation of societies of the 21st century, should always be governed by the principle according to which each successive union should be backed by suitable financial and normative means.³⁰ This means that the *fait accompli* strategy must be abandoned once and for all. If there is a conclusion to be drawn from the experience of the last 50 years, it is – as G. Majone stresses – the conclusion that in democratic conditions, each and every integration project controlled top-down may be pushed

²⁷ G. MAJONE, *Europe as the... , op. cit.*, p. 2.

²⁸ M. KNOTT, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge 2005, pp. 22 et seq.

²⁹ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [in:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 488.

³⁰ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, pp. 258 et seq.

as far as it is legitimised by efficiency and democracy.³¹ Another open – as it seems – issue is whether advocating unity in diversity applies to each area of integration.

Legitimacy and efficiency

Social relationships and the legal reality that accompanies them have changed enormously over the last decades, building ever more complex structures and institutions. This applies in particular to the European Union and its law. After the Second World War, the European continent saw unprecedented changes in the social, economic and legal domestic, regional and international, supranational or post-national systems.³² Law as such has always been a social institution with an extraordinary integrative potential, which it owes to a well-developed system of the rules of legal discourse. Unlike politics, legal discourse finds it easy to pass from abstract notions to the situation of concrete individuals.³³

How can the EU play an important role in global democracy, if it is confronted with a problem of its own “uncompleted democracy”?³⁴ Given the methodological assumption that only individuals can be considered “primary and ultimate” within the global community (an expression of normative individualism), by analogy, it must be concluded that only

³¹ G. MAJONE, *Europe as...*, *op. cit.*, p. 234.

³² N. WALKER, J. SHAW, S. TIERNEY (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford 2011, p. 404.

³³ J. HABERMAS, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, as translated by A. ROMANIUK, Warszawa 2005, pp. 92 et seq.

³⁴ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, pp. 312 et seq.

states (as entities representing their citizens in international issues) are the most important entities of international relations. Global relations create the need for joint action carried out by legitimising other entities, which can be referred to as “constitutional communities”.³⁵ This is accompanied by the loss of national identity by societies and the process of global governance, which is exercised by (inter)governmental institutions, corporations and non-governmental organisations.³⁶ These actors become the new entities formulating law and representing a constitutional community.

The European Union has two fundamental bases of legitimacy: states and EU citizens. However, the EU shows a variable dynamics of searching for its legitimacy and responsibility, both in external and internal actions. What distinguishes Europe is the fact that here nation states have attained the greatest level of development, with the EU itself creating a supranational structure with wide-ranging powers entrusted to its institutions. The EU’s integration processes have become a source of development for nation states. Should such an EU have a separate basis of legitimacy than state authorities? In literature, there are both proponents³⁷ and opponents³⁸ of that different basis of the Union’s legitimacy, referred to as “functional”.

Consequently, the EU’s governance strategy is said to be based on eurolegalism. The strategy assumes that in order to implement common rules the EU makes use of various regulations within the individual national regimes. As a result, the legitimacy in the EU, which Kelmann

³⁵ *Ibidem*, p. 216.

³⁶ *Ibidem*, p. 258.

³⁷ G. MAJONE, *Europe’s democratic deficit: the question of standards*, ELJ 1998, Vol. 4, pp. 5 et seq.

³⁸ D. WINCOTT, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [in:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 487.

refers to as “eurolegalism”, has been founded on a range of results (efficiency) of concrete political decisions (political functionalism). The construction of an internal market and its “flagship” project, i.e. EMU, has been the most pronounced paradigm of the integration priorities.³⁹

From the start, the Council has been the political patron of the internal market, while the Commission has been responsible for implementation, being in charge of growth and ensuring an efficient economy on the internal market. As experienced by the EU itself (and also its bodies), crises are a perfect springboard for action that would not be taken in other (less turbulent) political and economic realities. For instance, even though the Commission’s resignation in 1994 led to a serious crisis and triggered a wave of criticisms, it also became a political opportunity for the new president, R. Prodi, under whose leadership the Commission introduced changes facilitating its response e.g. to the spill-over effect in EMU, which required, among others, giving up the vertical assignation of policies to the Commission’s DGs and enhancing the coordination and interaction among the different economic policies.⁴⁰

Post-Lisbon Common Foreign and Security Policy of the European Union

After a period of dynamic growth in the first decade of the 21st century, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) are in a perceivable

³⁹ R.D. KELEMEN, *Eurolegalism, the Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge Harvard University Press 2011, p. 36.

⁴⁰ E. SZYSZCZAK, *Social policy in the post-Nice Era*, [in:] A. ARNULL, D. WINCOTT (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 312.

standstill.⁴¹ The reforms of the Treaty of Lisbon introduced new authorities and bodies and strengthened the external dimension of the EU by giving it an international legal personality. The fundamental objective of the Lisbon revision was to modernise the Union and adjust it to the globalising world. The reformatory approach is multi-dimensional, thus going beyond an institutional reform. However, indisputably, the latter has become its central axis. Nevertheless, the Treaty of Lisbon was mainly expected to reform the institutional system of the EU. It is hard to disagree that the economy, i.e. the internal market, and the globally recognised common currency, remains the main strength of the European Union.

Some of the reforms are aimed at streamlining the operation of institutions and execution of powers, which will consolidate the EU economy and strengthen the Union's position as a major global economy. In this context, the Treaty of Lisbon proves the point that the EU's prospects for standing up to global competition have grown stronger.⁴² In this connection, economy-wise, the EU can already be considered an influential international actor in the areas where the Community (EU) method is relevant and effective, i.e. the economic areas, including trade, competition policy, freedom of the internal market and development policy.⁴³

⁴¹ The separation of rhetoric from the practical dimension of the EU's role in the world may be discussed at multiple levels, with the normative level being a major one. The fundamentals of the foreign and security policy are defined in the Treaties establishing the EU, i.e. Article 3 (5), Article 15 (6), Article 16 (6), Article 17 (1), Article 18 (2) and (4), and Articles 21–46 of the Treaty on European Union, as well as in Article 2 (4) and Articles 205 and 275 of the Treaty on the Functioning of the European Union. These provisions are supplemented by protocols, i.e. Protocol (No. 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 TEU and Protocol (No. 10) on Article 42 of the Treaty on European Union.

⁴² R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, p. 64.

⁴³ G. MAJONE, *Introduction in: Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press 2009, pp. 2–21.

The solutions adopted in the Treaty of Lisbon prove that the foreign and security policy is one of the most sensitive areas, still representing a fundamental domain of national sovereignty.⁴⁴ Even though the Treaty of Lisbon put an end to the pillar-like structure of the EU, CFSP has retained its special status. The Treaty maintains the principle of unanimous vote in this area, granting to Member States full decision-making freedom. It also precludes the adoption of legislative acts with respect to CFSP (Article 31 (1) TEU). However, at the same time, it is a step forward compared to earlier regulations, as it introduces a range of modifications to allow more active implementation of the foreign and security policy at EU level.

Security issues may be perceived at least on two levers – internal and external. The very CFSP is linked to the dimension of external security, while the dynamically developing area of freedom, security and justice implements the internal security dimension. Both these areas of integration have arisen from a deficit of internal and external security, with external factors having contributed to the cautious acceptance by countries of reforms in this respect. And while the breakup of the Soviet Union and declining involvement of EU's forces in Europe was crucial to the evolution of the EU's 2nd pillar, the conflict in Iraq was the key moment for the creation of the Lisbon architecture of CFSP. A split among EU countries as regards the approach to the Iraqi problem could have resulted, according to some, in a real danger of the fragmentation of CFSP, in particular of CSDP. However, in 2003 the crisis was overcome, which was expressed in the UE's Security Strategy entitled *A Secure Europe in a Better World*, adopted on 12 December 2003. This, in turn, sparked a political impulse for the introduction into the final text of the

⁴⁴ See B. GÓRNICZ, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, [in:] *Unia Europejska na forum globalnym*, Biuletyn Analiz UKIE, Warszawa 2009, available at >[http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/o/63FA469A23F05CDBC12576A1003A89CB/\\$file/BA23.1.pdf?Open&](http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/o/63FA469A23F05CDBC12576A1003A89CB/$file/BA23.1.pdf?Open&).

constitutional treaty of robust institutional provisions, which could have significantly facilitated the development of CFSP.⁴⁵

The external dimension of EU security (area of freedom, security and justice) has a global presence as a result of the “exports” of EU human rights standards.⁴⁶ The Union has instruments to ensure a high standard of the respect of fundamental rights within the framework of its actions. In the 21st century, respecting fundamental rights has become an EU’s priority, both for Member States and EU institutions. The EU adopted the Charter of Fundamental Rights (in 2000, and once again in 2007) and established the Agency for Fundamental Rights (2007). The protection of fundamental rights has been highly strengthened by the case law of the European Court of Justice, which has recognised fundamental rights as a pillar of the EU in many instances.⁴⁷

In its communication with an action plan for the implementation of the so-called Stockholm Programme, the European Commission points that it is necessary to guarantee effectiveness and actual exercise of the rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights, which should become a guiding document for all EU legal provisions and policies.⁴⁸ As is shown by actions taken by the EC, special stress is put on combating

⁴⁵ J. BARCZ, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, p. 79; K. MISZCZAK, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na mocy Traktatu z Lizbony*, [in:] *Sprawy Międzynarodowe* No. 4/ 2007; DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008, p. 56; J. JASKIERNIA, *System instytucjonalny...*, *op. cit.*, pp. 7 et seq.

⁴⁶ M. KNOTD, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union’s External Relations*, Routledge 2005, pp. 142 et seq.

⁴⁷ Cases C-402/05 P and C-415/05 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, ECR Z 2008 No. 6351, § 303.

⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe’s citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme COM(2010) 171.

any forms of discrimination, counteracting violence against women and children, racism, xenophobia and homophobia, ensuring the right protection for victims of crime, reliability of court proceedings or the right to the protection of personal data.⁴⁹

A principal element of the institutional reform of CFSP was the establishment of the Office of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (High Representative). Moreover, in Articles 42 and 45, the Treaty of Lisbon provides for the establishment of an agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments (so-called European Defence Agency). The scope of what is referred to as Petersberg tasks was extended, too (with disarmament operations, military advice and assistance tasks, conflict prevention and post-conflict stabilisation tasks) – Article 42 (1), Article 43 and Article 44 of TEU. The Treaty of Lisbon provides new possibilities of diversification within the framework of the security policy through permanent cooperation.⁵⁰ This is exemplified by the mechanism of permanent structured cooperation, which facilitates enhanced cooperation in a group of countries having higher military capabilities (but within the Union framework and not outside it) – Article 42 (6) and Article 46 TEU. The “aid clause” is an interesting novelty. According to the clause, Member States have an obligation of “aid and assistance by all the means in their power” towards a Member State that is “the victim of armed aggression on its territory”. The clause is subject to a restriction requiring Article 51 of the United Nations Charter to be observed, refers to the role of NATO, and respects the specific nature of the security and defence policy of certain Member States that are permanently neutral or pursue a neutrality policy.

⁴⁹ A. FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, *Multicentric Protection of Fundamental Rights in Europe*, [in:] R. GRZESZCZAK, I.P. KAROLEWSKI (eds.), *The Multi-level and Polycentric European Union*, LIT Verlag, Berlin–Münster–Wien–Zürich–London 2012, pp. 103 et seq.

⁵⁰ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, p. 227.

In this context, it is worth mentioning the solidarity clause (Article 222 TFEU), which, though being placed in a separate title, not related with the common foreign and security policy or the area of freedom, security and justice, is closely linked to the latter, as it obliges Member States to act jointly “in a spirit of solidarity”, if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster.

Time will show to what extent the above reforms will be able to ensure the development of CFSP. Certainly, they are a solid institutional starting point.

High Representative for Common Foreign and Security Policy – Europe’s face in the world?

Is Henry Kissinger’s question about Europe’s phone number still relevant, given the (attempted) personalisation of the EU in external relations? What Kissinger had in mind when asking the question was the unclear structure of EU’s governance.⁵¹ The authors of the Constitutional Treaty, and also of the Treaty of Lisbon, intended to create a new office, strong and represented by one person, able to ensure, by holding the joint competences of the representative for CFSP and of the commissioner for external relations, consistent and effective international perception of the Union. As regards to the need to appoint “Europe’s face” recognisable worldwide, there was a far-reaching consensus among Member States already during the Intergovernmental Conference of 2003/2004.⁵²

⁵¹ See CH. TOMUSCHAT, *Calling Europe by Phone*, [in:] 2010 *Common Market Law Review* 47, pp. 3–7.

⁵² Cf. J. BARCZ, A. GRZELAK, C. HERMA, J. KRANZ, A. KREMER, C. MIK, K. MISZCZAK, A. NOWAK-FAR, P. ŚWIEBODA, A. WYROZUMSKA, *Traktat z Lizbony. Główne reformy Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, pp. 94–95.

Pursuant to the Treaty of Lisbon (Article 18 TEU), the European Council appoints the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy by qualified majority with the agreement of the President of the Commission. On 1 December 2009, Member States entrusted the important function to Catherine Ashton.

The powers of the High Representative are limited to managing CFSP, which is a flagship competence of the executive power, if it was to be compared to the solutions known from national systems. Through his/her proposals, the High Representative contributes to the development of the policy and implements it, acting upon the authorisation of the Council. The above also applies to the common security and defence policy. The High Representative chairs meetings of the Foreign Affairs Council, which, meaningfully enough, was determinately sought by the Commission. However, some countries would rather entrust the position to the President of the European Council, who oversees the consistency of EU's external actions. On the other hand, the High Representative is responsible for the Commission's duties in the area of external relations and coordination of other aspects of EU's external actions.

The European External Action Service (Article 27 of TEU) is a completely new category within the institutional architecture of the EU. Its establishment provides a real opportunity for enhancing the EU's image internationally. After interinstitutional struggle, the High Representative has managed to transform the service into an institutional pillar of the EU external policy. The executive decisions were prepared off the record in Catherine Ashton's office, which was criticised e.g. by the EP, the latter being disregarded altogether.⁵³ This unique EU's diplomatic

⁵³ For more see: O. OSICA, R. TRZASKOWSKI, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Zeszyty Nowa Europa, numer specjalny 2 (3) 2009, pp. 3–72, in particular p. 32; see also *The Lisbon treaty and its implications for CFSP/ESDP*, European Parliament, Policy Department External Policies, Briefing Paper, February 2008, p. 3.

service consists of officials of the European Commission and of the Secretariat-General of the Council, as well as officials delegated by Member State's ministries of foreign affairs. The establishment of the service – as is stated in an explicit manner – does not prejudice actions of national diplomatic services. However, so far neither the appointment of the High Representative nor the establishment of the European External Action Service (EEAS) have provided the desired new impulse to reinforce the consistency and capacity of the EU to conduct outward actions. The service is to support actions of the High Representative in the execution of his/her mandate. The process by which the service has taken its shape is an example of the *fait accompli* method. The actual role of EEAS can go beyond supporting actions of the High Representative referred to in the Treaty, given the fact that the service is placed between the Council, Commission and Parliament, and considering its powers, as well as institutional and budgetary autonomy. Thus, it may prove that it will not only implement but also initiate many political actions. It is an open question whether the imperative effectiveness of the External Action Service will mean that it will acquire a global dimension and that EU's delegations will be established in all third countries. Is EEAS a germ for the EU's own supranational external administration? As early as during the Iraqi crisis, the action of the EU diplomacy was perfectly illustrated by the title of an article in *the Economist* – “United in theory, divided in practice”.⁵⁴ Similar criticism was voiced at the time of the “Kosovo problem”, which additionally weakened the efficiency of CFSP due to the divergent positions among Member States after the Republic of Kosovo emerged at EU borders as a new subject of international law.

EEAS started to function officially in January 2011, and since 4 May 2011, the EU has enjoyed the “super observer” status in the United

⁵⁴ I. MIEDZIŃSKA, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [in:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (eds.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, p. 170.

Nations General Assembly. Both events were considered to be Catherine Ashton's success. She is also credited for the resumption of negotiations with Iran concerning the country's nuclear programme. The new office of the High Representative is likely to occupy a strong position in the new post-Lisbon institutional order of the EU. This is linked to the so-called "double hat", which is that of an official (and) a politician.⁵⁵ The solution has the advantage of having put an end to the duplication of structures and competencies in the European Council and the European Commission in the field of foreign policy. However, it is yet to be seen which of the hats the High Representative will wear more often. Thus, will actions of the High Representative gravitate towards the Commission, or will they rather reinforce the intergovernmental method, and will the High Representative be an official or a politician? It is to be hoped that the new offices (Council President and High Representative) will not sink into the abyss of mutual conflicts of competence, and notably, that the officials appointed by Member States to hold the functions will have the necessary qualities. The role of the president of the EU is also to be remembered. The risk of personal and political conflicts between the three main political figures of the EU, their staff and political cabinets is high.

As it seems, we are witnessing an attempt of joining the non-joinable. It must not be forgotten that giving the EU a single legal personality strengthened its negotiating position, providing it with a far greater power of international influence and facilitating the perception of the EU by third countries and international organisations. Each successive presidency has faced an ever more difficult task of building external and internal unity in Europe, working closely together with Member States and EU institutions, including the President of the European Council and High Representative.

⁵⁵ J. NERGELIUS, *Główne kwestie konstytucyjne poruszone w Traktacie z Lizbony*, [in:] E. PIONTEK, K. KARASIEWICZ (ed.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2010, pp. 71–72.

EU's global soft power?

Is the EU more of a hard or soft power? Or perhaps a smart power? After all, *hard power* and *soft power* amount to *smart power*.⁵⁶ Generally speaking, hard power of a state is its potential resulting from geostrategic and economic factors, while soft power is the state's capacity for making alliances and gaining influence thanks to the attractiveness of its culture, policy and ideology.⁵⁷

Currently, the EU's soft power operates regionally, and to a negligible extent, globally. The Union's actions cover mainly the territories that border on Member States and fall within the EU's economic and political sphere of influence. After all, in its neighbourhood, the EU is confronted with numerous conflicts, among others, in the Balkans, in the Republic of Moldova, South Caucasus and the Middle East, which can put at risk the political and economic stability of these regions and the EU itself. Combining CFSP with economic policy, e.g. in the form of free trade agreements, would allow the EU to act as a stabiliser and intermediary making an active use of its soft power.⁵⁸

This type of influence is exemplified by the European Neighbourhood Policy (ENP), a flagship initiative of the EU. Its actions are oriented to countries of Eastern Europe, Southern Caucasus and North Africa. However, the political upheavals of the last decade have exposed the shortcomings of ENP, notably its ineffectiveness and sluggishness. The failure

⁵⁶ D. MIŁOSZEWSKA, *Europejska soft power w kontekście rozważań Josepha Nye'a*, ><https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/959/1/Europejska%20soft%20power.pdf>< p. 3.

⁵⁷ J. NYE, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004, p. 33.

⁵⁸ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

is mainly due to the fact that it does not offer the countries neighbouring with the EU any concrete and binding prospects “for now”. By assumption, the construct of the policy supports long-lasting changes, while the neighbours expect immediate support from the Union. Soft legal instruments play a central role in the neighbourhood policy.⁵⁹

Another shortcoming, which will not change in the context of the financial crisis, is the underfunding of actions. Not only are the funds scarce, but they are also spent inefficiently. The ineffectiveness and inflexibility of ENP became clear when the “Arab Spring” broke out in the early 2011. Despite having at its disposal CFSP instruments, the Union was not able to offer the countries in transformation other support than financial assistance, for which Catherine Ashton came in for a wave of criticism. In a natural way, the objectives of ENP become hostages of the Union’s economic interests.⁶⁰ The debt crisis in the euro area limits the potential of the EU to have a say in global issues. The scope of the negative consequences of the debt crisis on Europe’s capacity to have a say in international matters will be fully visible in the years to come. The very involvement of EU institutions and Member States in the politically sensitive negotiations concerning rescue strategies and new fiscal rules for the eurozone takes up so much attention and funds, that it causes stagnation of CFSP initiatives. The EU’s voice with respect e.g. to the developments in Syria has certainly not been as strong as it could and should be.⁶¹ The European Union does not have a coherent strategy

⁵⁹ V. VOOREN, [in:] P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, pp. 165 et seq.

⁶⁰ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁶¹ J. GASPERS, *The EU’s position as a global foreign policy player in:* >https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis<.

for building order in Syria, neither.⁶² The events of autumn 2012 prove that the above claim is well-founded. Despite the reappearing calls for the creation of “a Marshall Plan for the Mediterranean”, the EU’s assistance for the Arab region has been stepped up only moderately. Budgetary cuts have an adverse effect on the already tight defence budgets in Europe. Therefore the crisis is leading to substantial reduction of the availability of funds for the implementation of an ambitious and development-oriented foreign policy of the EU.⁶³

However, what gives the EU a real possibility of influencing the relationships in border regions is economic impact. Economic freedoms and their institutionalisation in neighbouring countries are a preliminary step towards introducing and maintaining political freedoms in these countries. In this regard, the EU moves in a much more confident and effective manner. Actions delivered by the Commission in the area have been a success and have supplied useful experience. They include all types of economic agreements, contributing, to a bigger or lesser extent, to the construction of the economic governance around the EU. They include customs unions, free trade areas or the freedom of movement, e.g. of labour. They are extremely important proposals for neighbouring countries, which offer – unlike ENP – concrete solutions with measurable economic benefits. Usually, apart from economic requirements, such agreements are subject e.g. to political and social conditions. The debt crisis undermined the EU’s “power of attraction” in international relations. For a long time, the Union’s socio-economic model was perceived as an alternative for the economic development models of the USA and China. As it has seemed

⁶² Even though the EU (its Member States) stresses the need to overthrow President al-Assad and create a temporary government, it is still seeking a formula for contributing to the mitigation of the conflict. So far the EU’s priority has been to supply humanitarian aid to the civilian population in Syria and Syrian refugees.

⁶³ T. BEHR, *The EU’s position as a global foreign policy player in:* >https://matisak.wordpress.com/2012/02/12/the-eus-position-as-a-global-foreign-policy-player-has-been-impacted-by-the-debt-crisis<.

so far, which has, however, been questioned by the economic crisis and the political (and legal) decisions that followed, the EU has managed to find the “golden Aristotelian mean” in balancing social justice and sustainable development of a free-market economy.⁶⁴ Thus the EU, not only eases effectively restrictions to trade, but also exports the Union’s standards of democracy, free market and human rights. The European Union exerts a major worldwide influence by promoting its standards of the protection of human rights.⁶⁵ A growing role of human rights is not only the EU’s domain. However, the ability to combine the economy with the promotion of human rights seems to be a unique opportunity for an economic integrative organisation, like the EU, to have a global say. Bringing these spheres together requires foreign neighbourhood policy instruments to be synchronised. However, to date, the EU’s actions in the region have been inconsistent. Exerting political pressure on Kiev in connection with the imprisonment of former prime minister Yulia Tymoshenko and, at the same time, granting a European Investment Bank loan to Ukraine is an example of this.⁶⁶

The EU’s activity in international forums is an example of its soft influence. The Union’s attitude to international law, international justice, areas sensitive for the international community may be considered quantitative, linked to the Union’s membership in a number of international organisations, and qualitative, reflected in its own initiatives. The neighbourhood policy is an example of the latter. However, this does not mean that the existence of far-ranging external competences and the EU’s membership in international organisations automatically gives

⁶⁴ After T. BEHR, *The EU’s position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

⁶⁵ For more see M. KNOTT, S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union’s External Relations*, Routledge 2005, pp. 125 et seq.

⁶⁶ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

the EU more say in global governance,⁶⁷ as quantity should go hand in hand with quality.

The EU's foreign policy needs impulses, including a new and clear strategy. Since the adoption of the European Security Strategy (hereinafter: ESS) in 2003, the Union's international environment has changed dramatically in political, economic and security policy terms. These changes are conspicuous in Europe's neighbourhood, mainly in Arab countries. However, the entire international arena has changed, among others, due to the increasing importance of Asia, as well as the strategic reorientation of the USA towards the Pacific. The required strategic debate must clearly define the boundaries the crossing of which will mean that the EU is resolved to use all its instruments within the framework of CSDP, including military means.⁶⁸

Previous experience with CFSP shows that legal regulations must not be "iconised" and their importance must not be overestimated.⁶⁹ In such a sensitive area as foreign policy decisions are often taken in isolation from the Treaties. Even perfectly drafted institutional reforms will not be able to solve or obscure political problems of the EU's foreign policy, if not supported by Member States. Member States have kept acting contrary to the spirit of the Treaties also after the Lisbon reform, which is mirrored by the events in North Africa. As regards matters of utmost importance, such as the position vis-à-vis the authorities in Tunisia and Egypt, response came first from the Member States having, or aspiring to have, a global say (United Kingdom, France, Italy and Germany), and

⁶⁷ P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, pp. 274 et seq.

⁶⁸ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

⁶⁹ For more see P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham Edward Elgar 2011, p. 320.

only then from the Union as a whole. On the other hand, as concerns the implementation of the provisions of the UN Security Council resolution No. 1973 and military operations in Libya, EU Member States took diverse positions, agreeing only on the application of economic sanctions and the supply of economic and humanitarian aid.⁷⁰

Mubarak was ousted as a result of negotiations between 5 largest Member States. As a consequence, actions by the High Representative became irrelevant, and Member State themselves doomed her administration to be a marionette office. Naturally, much depends on the High Representative herself, who should definitely make more use of her powers, and EEAS should focus on the identification of conflicts and preventive diplomacy, get Member States involved, and by drawing on their experience, work out a common European position.

* * *

The opportunities for EU's global actions are wide-ranging and diversified, but more often they remain a formal provision in the Treaties, being unexploited in practice. For years, the European Union has been the greatest trade partner and the largest donor of aid for developing countries. Certainly, by bringing together the European foreign policy instruments, both in the area of policy development and implementation, the Treaty of Lisbon laid down institutional foundations enabling the EU to take a clear position in relations with partners and make use of its economic, humanitarian, political and diplomatic potential to promote its interests and values worldwide. As mentioned above, what remains a constraint is the requirement to respect the interests of individual

⁷⁰ S. ANANICZ, F. HARTLEB, A. HINC, N. VON ONDARZA, *Polsko-niemieckie impulsy dla Europy*, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch, >https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf<.

Member States in foreign policy making. Only years of practice and the result of the EU's struggle with the economic crisis, as well as rescuing the economic and monetary union, will send a message to our external partners that the EU is a reliable global partner.

Euro area crisis or global financial crisis?

The crisis in Europe is attributable, among other things, to the Treaty of Maastricht, which is defective in terms of the structure of the monetary union. But the crisis of the European Union is, in other words, a crisis of Member States. The Union, being a system of mutual legal, political, social and economic relations, needs efficient states to function effectively. What is more, only an efficient state can benefit from an “offer for integration”. This is proven by the negative example of Greece, whose internal (economic and political) problems shook the monetary union in 2010, and as a result of the strong interrelation between a Member State and the EU and vice versa the crisis has affected the entire integration process.

The Union's problems are caused by the fact that EMU was founded exclusively on a monetary pillar, with no common economic policy, which has magnified the negative impacts of the crisis, since, instead of reinforcing economic convergence and bridging the gap between macroeconomic indicators, there has been a process of divergence. However, the crisis is not really a crisis of the euro, whose exchange rate against e.g. the dollar has strengthened in many instances. Despite this, the gravity of the situation remains high. While in 2010 it was being considered and debated whether or not some countries of the euro countries should be helped, and if yes, what tranches should be paid, now the institutions and Member States are explicitly asking how to hang on and what reforms to

introduce in order to survive the economic crisis. Global economic actors and players are joining the discussion. The economic crisis, notably its fiscal aspect, which has continued longer than commonly expected, has not only affected Greece and Cyprus, which are remote from the perspective of Northern Europe, but also human life in every part of the EU.⁷¹

The financial crisis varies in intensity from country to country. Consequently, it has a range of economic and social impacts, affecting, among other things, citizens' private incomes. Thus it can no longer be treated as an incidental or media phenomenon. After all, our mortgage payments are higher, we change our holiday preferences, skipping the "uncertain Greece or the strike-ridden Cyprus" and we keep wondering whether we should not convert our euro savings into dollar savings. But is the dollar safe?

The global financial and economic crisis of the last decade originated in America, and not in Europe. Now it is a global one, and to some extent, it was imported from across the Atlantic. It was sparked directly by the overloading of the financial system by speculative transactions on the American property market. The American market for subprime mortgage loans broke down. As a result, the USA was left with a range of economically problematic assets, which were fast losing in value and were reducing people's confidence in financial markets. Given that financial markets operate across borders, the American crisis started to impact, more and more forcefully, European businesses, which eagerly invested in US financial products in the last decade. The recession processes initiated in this way affected equity markets in Europe, laying bare the structural defects of the monetary union.

What is more, the euro crisis is a crisis of the European Union as a whole. It must be remembered that all EU Member States make up the single market, which comprises "an area without internal frontiers in which the free movement of goods, capital and services is ensured in accordance

⁷¹ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [in:] *Gazeta Bankowa* No. 4/2012, p. 38.

with the provisions of the Treaties” (Article 26 (2) TFEU). Establishing and ensuring the functioning of the internal market is one of the fundamental objectives of the EU (Article 3 (3) TEU), and the Union adopts appropriate measures to realise the objective (Article 26 (1) TFEU).

The nature and scope of the complex financial relations within the EU and with third countries is also determined by the fact that the EU and Member States are parties to many international agreements concerning financial operations and international transfers of capital, notably security of investments and transfer of profits abroad. In this context, one must have in mind the obligations arising from membership in OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) and the need to observe its Code of Liberalisation of Capital Movements and Code of Liberalisation of Current Invisible Operations, as well as the International Monetary Fund, whose statutes provide that none of its members is allowed to apply restrictions on international transfers and payments for current transactions without the IMF’s consent. On the other hand, members of the World Trade Organisation are obliged, under GATS (General Agreement on Trade in Services), “not to apply restrictions on international transfers and payments for current transactions”. Moreover, the Agreement on the European Economic Area, concluded in 1992 between Member States and EFTA States, has provisions on free movement of capital and payments analogous to EU’s regulations.⁷²

Surprise debt?

What poses a fundamental problem as regards the common currency are the huge macroeconomic and structural disparities between the economies of Member States, as well as the instability of legislation and

⁷² *Ibidem*, p. 39.

procedures, among others, with respect to budgetary discipline. A core is emerging among the states whose currency is the euro. It includes those states which are net contributors into the EU's budget and are active in proposing packages of reforms for the euro area, and thus, also for the EU (ad hoc reforms, such as aid packages, and long-term reforms, i.e. revision of the Treaties). Another group of eurozone countries is formed by the so-called PIIGS countries (Portugal, Ireland, Greece, Spain, and to a growing extent also Italy, hence the double "I" in the acronym).⁷³ These countries are strongly indebted. This affects their state institutions (sovereign debt), businesses (banking debt), and consequently households. As the crises evolved, there was further internal diversification, which resulted in strong polarisation of attitudes within the euro area. The process involved the grouping of eurozone countries into a more uniform legal and institutional area, leaving the rest of EU countries (especially new ones) in the peripheries of the monetary (and economic) integration.⁷⁴

If, considering the adoption of the "common" Maastricht criteria of economic convergence, a country finds its debt as a surprise, then it is only to all appearances. Given the creative accounting of some states, cohesion was not achieved in the 1990s, and has not been attained ever since, which is discussed below. This is referred to as a structural defect of the monetary union.

The fundamental principles of the EU's economic governance are outlined in the Treaties. The rules provided for in the Treaties reconstruct Delors's model of economic governance defined in the Maastricht Treaty, advocating ordoliberal principles of the economy and the involvement

⁷³ For the nature of the crisis in individual PIGS countries see: PH. ARESTIS, M. SAWYER (ed.), *The Euro Crisis*, New York 2012 – authors describe the crisis in Greece, pp. 119–159; Ireland, pp. 159–195; Portugal, pp. 195–235 and Spain, pp. 235–269.

⁷⁴ D. BACH-GOLECKA, *Unia Europejska pomiędzy wspólnotą wartości a wartością wspólnoty*, [in:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (eds.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, p. 66.

of public authorities in macro- and microeconomic terms.⁷⁵ The adoption of a common currency by Member States is followed by the processualisation of their economic policies beyond the monetary policy as such. The mechanisms include legal and economic convergence criteria to be fulfilled by the Member States willing to join the single monetary policy area; provisions guaranteeing public finance discipline, including those preventing excessive deficit; provisions providing mutual coordination of Member States' economic policies. These mechanisms should fulfil the common function of effective enforcement of the convergence of Member States' economic policies, based on several "critical points" common to all European countries, relevant in macroeconomic terms, and importantly, acceptable politically.⁷⁶

In the context of EMU, the effect means that along with the euro, Member States are required to accept a number of rules restricting their free economic policy-making; those rules establish stabilising mechanisms for EMU. The rules comprise all the institutions of EU law that are to ensure that the EU operates efficiently and maintains its desired efficiency. The mechanisms should both ensure such conditions as if *ex ante*, i.e. at the time when individual Member States accede into the euro area, and *ex post*, which means ensuring the necessary stabilisation once Member States proceed to the stage when they are subject to the single currency policy of the European System of Central Banks (ESCB).⁷⁷ However, the economic and fiscal policy coordination measures entrusted to the institutions (i.e. the Commission and the Council) by the Treaties have been most frequently formulated as soft measures. The economic

⁷⁵ M. VATIERO, *The Ordoliberal notion of market power: an institutionalist reassessment*, [in:] *European Competition Journal* 6 (3)/2010, pp. 689–707.

⁷⁶ A. NOWAK-FAR, *Ustrój gospodarczy Unii Europejskiej w dobie kryzysu konstytucyjnego*, [in:] *Sprawy Międzynarodowe*, No. 1 (LIX), January–February 2006, pp. 90–92.

⁷⁷ A. NOWAK-FAR, *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006 pp. 193–194.

crisis made it clear that the solutions laid down in the Treaties establishing the EU, i.e. regulations preventing Member States from exceeding the limits of budgetary deficit and sovereign debt specified in the Treaties, have been ineffective. The functions envisaged by the legislative package, i.e. the Stability and Growth Pact of 1997, have been a most pronounced failure.⁷⁸ Since around 2008, we have observed that the ordoliberal dream of Member States loyally and voluntarily observing the stabilisation and convergence criteria set for their budgets is definitely disappearing in thin air. Economic assumptions have not translated into political choices, which underlies the structural defects of EMU.⁷⁹

The economic theory of currency integration assumes that the creation of a monetary union requires a static effect to be attained, which consists in ensuring that the mutual exchange rates of participating countries are irrevocably frozen, as a result of which these currencies can be perfectly mutually substitutable. Secondly, it requires achieving a dynamic effect by introducing a single monetary policy in the countries covered with such union, which is equivalent to introducing a fundamental mechanism ensuring its sustainability (in most basic terms). In purely legal (formal) terms, the establishment of a monetary union requires setting up a single institution issuing the legal tender in participating countries.⁸⁰

⁷⁸ The threat has been indicated in literature for years, see A. NOWAK-FAR, *Suverenność państwa a...*, *op. cit.*, p. 223 and the cited S. KORKMAN, *Fiscal Policy Coordination in EMU: Should it Go Beyond the SGP?*, [in:] A. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO (ed.), *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke 2001, pp. 287–308, see also A. NOWAK-FAR (ed.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010, pp. 76 et seq.

⁷⁹ J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, p. 7; G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, p. 35, about the topic see also K. TUORI, S. SANKARI, *The Many Constitutions of Europe*, Aldershot 2010, p. 398; M. VATIERO, *The Ordoliberal notion of market...*, *op. cit.*, pp. 689 et seq.

⁸⁰ A. NOWAK-FAR, *Suverenność państwa a jednolita waluta europejska*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006 pp. 193–194.

The extent of participation in EMU differs from Member State to Member State. Formally, the differences consist in the application of different Treaty regulation to countries, as specified in the protocols attached to the Maastricht Treaty. The application of various rules to countries with a derogation and those with no derogation is the key feature of the differentiation. The former group includes those Member States that – not meeting yet the divergence criteria specified in EU primary law – have not yet adopted the euro and are not covered by the single monetary policy (and other ESCB competences laid down in Article 127 TFEU). The latter group includes the Member States which have circulated the common currency and devolved their monetary and exchange rate competences to the level of the European System of Central Banks.⁸¹

Basically, the convergence criteria adopted in the Maastricht Treaty concern two spheres, i.e. the functioning of the central bank in the national political system as an instrument of economic policy making and the creation of economic governance in budgetary and monetary terms.

In the former respect, the goal is to ensure that the central bank is independent of political bodies. Budgetary criteria (concerning fiscal deficit and public debt) and monetary criteria (for inflation thresholds, long-term interest rates and exchange rate stability) were set with respect to the convergence criteria related to economic governance. The convergence criteria of the Maastricht Treaty are referred to as nominal, which means that they do not comprise the wide range of other measures of economic convergence applied by individual Member States, including particularly the GDP. The solutions adopted at the time represent a compromise between the economists who stress that a sustainable monetary union must be founded on ensuring previous economic convergence of Member States and the monetarists who treated the introduction of a single monetary policy as a catalyst of secondary economic convergence

⁸¹ *Ibidem*, p. 203.

in participating states.⁸² As shown by practice, the political choices aimed not only at attaining the economic objectives linked to monetary integration, as if reinforcing, unwittingly, the position of monetarists.

When analysing convergence, it can be concluded that, at the time of eligibility, countries interested in joining EMU met the fundamental membership requirements in terms of inflation levels, long-term interest rates, fiscal deficit and monetary stability. A serious problem was posed by the public debt criterion of 60% of GDP, as only seven countries met it in 1997. However it proved much more complex to evaluate the genuine convergence based on the five criteria: economic cohesion and cycle synchronisation, diversification of production and economic structure; economic openness and geographical structure of trade; factor mobility and proneness to inflation.

As is stressed in literature, eurozone countries have not met all the optimum currency area criteria, with half of them creating a core (the most uniform area within the eurozone), including Germany, the Netherlands, France, Austria, Belgium, and in some respects, Italy. However, after a decade of the monetary union, it turns out that its states show a higher real convergence in the euro area than when it was established. This proves that functioning within EMU improves the convergence between the economies of the participating countries, although the crisis has demonstrated that it does so to an insufficient extent. Economists differ as to the convergence criteria and their importance. The criteria are even accused of being “imaginary”. Indeed, when looking at the economy e.g. of Japan, it can be seen that it grows despite the country’s 200% internal debt. The US public debt increases at a startling pace, having reached 14.395 trillion dollars on 26 April 2011.⁸³ It must be remembered that not only Member States are running into debt, but also the USA, with

⁸² *Ibidem*, pp. 193–194.

⁸³ Data from >http://treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd_debtposactrpt_1101.pdf<, 20.07.2012.

China, Japan and even Brazil, as well as OECD, being the United States' largest lenders. China is an example of a country dependent to a large extent on the USA and the EU (treated as a sum of Member States' economies), as it is the largest global exporter interested in maintaining the import capacity of its partners, i.e. the USA and the EU.

Professor A. Nowak refers to the process of running into debt as “a Eurofeast”.⁸⁴ The countries that historically had been struggling with a high public debt and unstable inflation, after proceeding to the 3rd stage of the monetary union, as if obtained a guarantee of economic governance and a green light for indulging in “economic prosperity”. What followed suit was slackness in discipline, excessive individual consumption, as well as overinvestment, usually thanks to generous loans. Prices skyrocketed, including those of real estate, investments seemed to be safe as they were delivered under an umbrella of the common monetary area. Banks eagerly granted credits to individuals and ran into debt themselves, investing additionally in government bonds. In the early 21st century, consumer loans in PIGS countries increased by 150–350% annually. As a result, the supply of money, capital expenditure and prices were rising, which destabilised inflation rates. As a consequence, the movement of payments was blocked, i.e. individuals and businesses, as well as states, started to face solvency problems. Ultimately the crisis affected banks, which were struck with double strength.⁸⁵

Grexit and Eurogedon?

In 2010 it became clear that Greece will no longer be able to service its debt on its own. When analysing the situation of the country, it was noticed that for years Greece had pursued a policy of stimulating its

⁸⁴ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [in:] *Gazeta Bankowa* No. 4/2012, p. 36.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 37.

economy by increasing the deficit, and its public debt amounting merely to 25% of GDP in 1981 would have reached over 150% in 2013. While applying for eurozone membership, the Greek government concealed the situation of the country's public finance, which if known would have certainly barred Greece from membership. Greece has been very effective in usurping the credibility of such stable countries as Germany, and has kept borrowing money on exceptionally good terms.⁸⁶

There is a consensus that the breakup of the EU into states or smaller groups – integrated to a greater or smaller extent – would be disastrous for Europe and its global relations. It would mean that Europe of the 21st century would cease to be a global player. The so-called *Grexit* may produce results for the euro area that are difficult to predict. Its bankruptcy would be a political embarrassment and economic disaster for many Balkan countries, including Albania, Macedonia, and even for Turkey. The problems of the Greek economy were behind the crisis of the Cypriot banking system in 2013. Greece is definitely facing the task of redesigning its state, legal system and economic model, nearly from scratch. As it appears, the case of Greece will not repeat, although naturally also other (PIIGS) states are in trouble. However, the problems they face are of a different nature, with the structural-systemic component not being so pronounced, as we are witnessing an unfortunate coincidence of a global financial crisis and a political crisis in the EU. The EU's problems arise from the abovementioned structural defects of EMU, and even of the EU as such. There is a common currency, but there is no common budget or common government. Consequently, the EU should proceed to the stage of a fiscal and political union, which means creating effective institutions able to respond to crises effectively, e.g. office of the European minister of finance.⁸⁷

⁸⁶ Z. BRODECKI, A. MOLISZ, *Czy Zorba jeszcze zatańczy? Will Zorba dance again?*, [in:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (eds.), *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, p. 161.

⁸⁷ J. FISCHER, *Kryzys w strefie euro*, [in:] *Forbes* No. 07/2012 r., pp. 30 et seq.

EU institutions should be elected in general elections, which would provide solid legitimacy for their actions. If the euro area accepted such reforms, it would become the world's avant-garde. Thus the euro area is facing an institutional dilemma: either mechanisms are agreed and put in place to bridge the structural gap between the different EMU economies effectively or the monetary union will have to be narrowed down to "the core" of the euro area.

We are witnessing the construction of new institutional governance in the EU, which comprises new institutional balance and detailed division of vertical competencies (countries – EU). Some of the important changes in the Treaty of Lisbon included the reinforcement of the euro area's institutional architecture, among others, by giving the European Central Bank (ECB) the status of an EU institution, formal establishment of the Eurogroup (Article 137 TFEU and Protocol No. 14 on the Eurogroup), updating the rules on the currency duality of the Union and on access to the euro area, changes of the budgetary procedure (Article 313 et seq. TFEU), the shape of the budget or adoption of the multiannual financial framework (Article 312 TFEU), and finally, by bringing a range of sectoral changes into the EU's individual freedoms and policies.⁸⁸

As has been already pointed out in the study, even perfectly designed reforms are paper (written) reforms and do not change the practice without countries' support and commitment, which the EU lacks, considering in particular the behaviour of states in the face of the crisis. The process of reforms and construction of new institutional balance continues, but partly outside the EU's formal framework. The Union undergoes transition from the integration model it has applied to date to an operational model based on decisions taken by "the core countries" (Germany, France). What is more, the crisis has weakened the European Commission, reinforcing the role of the intergovernmental institutions

⁸⁸ R. GRZESZCZAK, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, pp. 63 et seq.

having decision-making powers.⁸⁹ It remains yet to be seen where the changes of the institutional and economic governance will head. Will the EU work out its own economic variant? This would mean balancing the political goal and economic possibilities of the Union, and consequently, creating independent – as far as possible – economic governance of the EU.⁹⁰

Thus we return to the problem which has already been indicated – the structural defect of the monetary union. For a currency area comprising a range of territories (e.g. EMU) to be stable, the area should be characterised by high labour mobility, well-developed fiscal policy instruments and agendas for balancing the growth of regions. As a result, one may speak of fiscal federation, which, generally speaking, means above all a fiscal union, as well as a strong (and modern) central budget.

Another systemic element should be added, i.e. control of capital markets and capital flows within the union and externally systematised at a central level, which would put a stop to speculative allocations of capital (which was the case with the US real estate and credit markets in 2008).⁹¹

However, contrary to the economic doctrine, the EU's political elites gave the EMU a very broad and diversified economic composition. Thus, the model of the monetary union's institutional architecture was subordinated to political objectives, and these have not guaranteed economic stability of the monetary area in the long term. When preparing the plan for establishing the monetary union, incorporated into the Maastricht Treaty in 1992, the countries were following several key

⁸⁹ J.D. MEDRANO, *The Limits of European Integration*, Journal of European Integration, Vol. 34, No. 2/2012, pp. 191 et seq.

⁹⁰ For the importance of economic governance for the EU in the crisis and post-crisis period see P.J. RHYS MORGAN, *Euro Crisis. Aggregate Demand Control is European Single Currency Weakness*, Morganist Economics 2012, pp. 32 et seq.

⁹¹ T.G. GROSSE, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012, p. 8.

assumptions. As shown by relevant documents, it seems that the main guiding principle was the willingness to strengthen and deepen the integration processes within the Union and build the EU's position as a global economic and *de facto* political player.⁹² The delivery of the EU's political objective to be a global actor was to be founded on economic success. The common currency is actually the last stage of the economic integration and the last stage of the single market completion.

Another motive was the attempt to create a monetary system able to compete with the US dollar, which would additionally secure financial markets against crises and take the responsibility for financial governance off the shoulders of the United States, entrusting it to Europe.

Naturally, the German mark, which was also very strong in the 1990s, played a role too, as, on the one hand, it reined in the competitiveness of German exports, and on the other, it was not strong enough to become a 2nd pillar of the global system on its own.

It has been known for years that the EU's mechanism for fiscal policy coordination requires an institutional adjustment. As early as at the time of EMU programming, it was argued that prior to introducing a common currency, it would be "reasonable" – as was stressed e.g. in the American writings sceptical about the European currency – for the European Union to take steps that would prepare it for the introduction. The point is to establish the boundary conditions necessary for ensuring the sustainability of the monetary union in a situation of integration

⁹² For a broader discussion see: J. BARCZ (ed.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2010; A. NOWAK-FAR (ed.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010; A. CIEŚLIŃSKI, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2009; and in Western literature see C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, Oxford 2010; C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European market. Unpacking the Premises*, Hart Publishing 2003; P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press 1999; W. MOLLE, *The Economics of European Integration*, Ashgate, 1999; D. SWANN, *The Economics of the Common Market*, Penguin 1995.

in diversity.⁹³ As G. Majone notes, the problem is that such prudential thinking is incompatible with the *fait accompli* philosophy that was applied at the inception of the monetary union. As has been shown by the practice of integration, the division of competences and procedures provided for in the Treaties have often been a goal of secondary importance for policy makers.⁹⁴

The EMU project was predominantly a project of political elites. The choices made, e.g. as regards the composition of the euro area, were mainly motivated politically and not economically. As it turns out, the effects have been felt until today. The financial crisis has unveiled the political nature of the monetary union in the EU, which is based on politics, distorted internally, undemocratic and unprepared institutionally for its intended global role, i.e. being, among other things, the 2nd pillar of the global financial and monetary system. Furthermore, the financial crisis proves that the introduction of the common currency was an example of what G. Majone refers to as the “political culture of total optimism”.⁹⁵ Of course, it cannot be said that integration as such, including EMU itself, was introduced forcefully. The integration processes have given societies and states many concrete benefits. As a result, in the name of benefits and the paradigm of the integration process priority, the EMU’s undemocratic *modus operandi* was unnoticed as long as the benefits outweighed the costs of integration. However, the process could not have continued endlessly. Crises and economic standstills keep appearing, and then discussions about the structural defects revive.

Thus, as long as the EU is efficient, it seems that the question about the degree of its democratisation is of secondary importance.⁹⁶ However,

⁹³ C.R. HENNING, *U.S. Relations after the Inception of the Monetary Union: Cooperation or Rivalry?*, [in:] C.R. HENNING, P.C. PADOAN (eds.) *Transatlantic Perspectives in the Euro*, Washington DC 2000, p. 36.

⁹⁴ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, p. 2.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 124.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 22 et seq.

when a crisis strikes, invoking the democratic legitimacy of anti-crisis actions taken proves belated, and makes it difficult or even impossible for the crisis in the euro area to be dissolved.⁹⁷ The problem is that, as shown above, the initial *modus operandi* of the integration processes was based on Monnet's technique of *fait accompli*. They were developed on the basis of a paradigm of their priority and *raison d'état*. Meanwhile, the world, the Union and societies have changed. The processes have gone beyond the sphere of the economy.

The undemocratic nature of integration proves to have moved it away from societies. However, as long as the benefits outweighed the costs the paradigm was to a lesser or greater extent functional. With the recession, the EU and its political elites lost their legitimacy provided earlier by the efficiency of their policies. However, it was too late to transplant the democratic principles known from democratic states to the integration processes.⁹⁸ As T.G. Grosse underlines, the problems of democracy are increasingly becoming the key reason behind the disintegration tendencies in the EU. The democratic pressure from voters hampers effective combat against the euro crisis, as the opposition from voters in the richest euro area members will not allow for an increase of the fiscal transfers to the weakest countries. The crisis hinders the introduction of instruments of fiscal federalism, which is, according to many experts, the best institutional cure for the common currency.⁹⁹ As a result, not only have the European integration processes failed to build solid political democracy at EU level, but they have also enfeebled democracy in Member States.¹⁰⁰

⁹⁷ A. MORAVCSIK, *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, Foreign Affairs, May–June 2012, p. 54.

⁹⁸ J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, p. 6.

⁹⁹ T.G. GROSSE, *Kłopoty demokracji – problemy integracji europejskiej* at ><http://www.now-apolitologia.pl/politologia/europeistyka/kłopoty-demokracji-problemy-integracji-europejskiej><, 19.06.2012, p. 6.

¹⁰⁰ The same, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012, p.

Consequently, the heterogeneous reasons for the creation of EMU in the 1990s makes the behaviour of the euro area in the face of the crisis hard to predict. The question still remains who takes decisions if there is no common supranational economic governance? The problem became clear during the negotiation of aid packages and plans for the revision of the Treaties establishing the EU, which will be discussed below.

Vision of Europe: political, economic and legal narratives about the post-crisis EU

Apart from integration and consolidation, harmonisation and unification, also disintegration and flexibility have started to characterise the system of the European Union in the 21st century. The economic crisis has exacerbated the fundamental hindrances to integrative efforts, i.e. the mutual mistrust within the EU. In many respects, the crisis has called into question the sense of common destiny within Europe. The visionary theoreticians of European integration of the last decade, i.e. Joseph Weiler, Jürgen Habermas, Fritz Scharpf and Giandomenico Majone, present certain model solutions for Europe in crisis and for its post-crisis future. Will the European Union manage to legitimise itself, especially in the absence of trust in it and considering the renationalisation of the policies that have so far been common?

A wide range of remedy actions are taken in Europe. They may be divided into actions aimed at achieving immediate effects (*ad hoc* actions) and those which are to shield the EU against future crises (long-term actions). All these have taken the form of attempts to reverse the economic downturn.¹⁰¹ However, given that the essence of integration, i.e. the

¹⁰¹ For a broader discussion of *ad hoc* action see N. MOLONEY, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks?*, [in:] CML Rev. 2010, pp. 1317 et seq.

economic union, is in danger, it turns out that the diversity often translates into very divergent prescriptions for combating the crisis. Some argue that there is a need to ensure more independence for Member States, stressing the role of nation states in fighting the crisis. Others indicate the benefits of cumulated efforts and the advantage of joint action, separated, however, from the individual national interests. It seems that both the proponents of a strong and complete integration and advocates of the return to the “Europe of Fatherlands”, reinforce their positions and dig in by presenting new arguments. None of the parties can be denied their reasons.

Combating an economic crisis is not a question of taking several more or less bold decisions. It consists in (re)instilling internal – but mainly external – confidence among investors, non-EU business environment and third countries themselves. The process relies on accepted and consistently delivered ideology. The European Union does not lack concepts and ideas. On the contrary, it suffers from their excessive accumulation. This is due to, among other things, the differences in the degree of integration within the EU itself. In the EU, we deal with several integration speeds.

The integration discrepancies between Member States have been a fact for years. From the very start, the phenomenon has been accompanied by a range of conceptual approaches. Most of such notions as “multi-speed Europe”, “Europe *a la carte*”, “variable geometry”, “Europe’s core” or “Europe of concentric circles” give a broad sense of existing forms of diversity and stress the political aspect of flexibility, offering a range of negative and positive connotations.¹⁰² Some of them highlight the need and importance – though in different time perspectives – of achieving the common integration objectives, others legitimise picking out from among the integration policies.

¹⁰² More see e.g. G. DE BURCA, J. SCOTT, *Constitutional Change in the European Union. From Uniformity to Flexibility*, Oxford University Press 2000; M. SZWARC-KUCZNER, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, J. BARCZ, *Traktat z Lizbony...*, *op. cit.*, pp. 9 et seq.

EU countries differ, among other things, in terms of Schengen area membership, participation in the third stage of the monetary union, and the implementation of EU policies, including internal market freedoms, as a result of the adoption of the single currency. MS enjoy permanent or temporary derogations having a different legal nature. Even though, as a rule, they cannot choose from among the EU policies, they can complement policies by additional forms of cooperation. For example, according to the concept of *Europe a la carte*, the choice of policies depends on the possibilities and will of the state concerned. The notion of concentric circles is linked to the concept of Europe's core. The EU's core is formed by the model EU states, encircled by less integrated members (e.g. Great Britain, Denmark), and then surrounded by a circle of such countries as Switzerland or EOG countries (Liechtenstein, Iceland and Norway), and finally by associated countries (Turkey).

The most diversified status is that of EMU countries, with some being members of the euro area and some being subject to temporary or permanent derogations. The differences are even greater considering the countries' different attitudes to the common currency itself and rescue actions to be taken, from countries determined to act to those reserved. The gap also differs as regards the structural defect of EMU. There are pronounced differences between euro area countries in terms of their financial efficiency.¹⁰³

In 2012, a "closer fiscal union" was proposed, which would, however, require primary law to be revised,¹⁰⁴ additional secondary law measures adopted, and enhanced cooperation resorted to.

¹⁰³ J. BARCZ, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [in:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (ed.), *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia / The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warszawa 2012, p. 103, The same *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, p. 45.

¹⁰⁴ *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [in:] CML Rev. 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, p. 4.

One may speak of an inflation of ideas for fighting the crisis. Nevertheless, for most part the ideas concern the “core” of the EU, i.e. only EMU members. In 2012, the economic situation in the EU showed signs of stabilisation, therefore the European Council is working on a strategy for exiting the current policies aimed at stimulating the economy and financial condition, as soon as the economic recovery is permanent. However, the unclear interaction between the European institutions and lack of agreement among Member States on the proposed reforms, as well as the absence of a vision, make it difficult to predict how the currently proposed measures will be implemented in the future.¹⁰⁵

Is enhanced cooperation within the EU and outside it an opportunity or a threat for united Europe?

Enhanced cooperation is a mechanism for joint action by several EU countries. According to some people, it is a method for more dynamic integration, others think that it defies the idea of solidarity. Views are expressed that the principle is a high point of the tendency towards diversifying the integration processes.¹⁰⁶

The goal of enhanced cooperation is to “further the objectives of the Union, protect its interests and reinforce its integration process”. The regulations on enhanced cooperation were introduced to primary law late, only by the Amsterdam Treaty, and recently, have been slightly modified

¹⁰⁵ M. GIOVANOLI, D. DEVOS (eds.), *International Monetary and Financial Law – The Global Crisis*, Oxford 2010, p. 621.

¹⁰⁶ M. SZWARC-KUCZER, *Komentarz do art. 326 TFUE*, [in:] A. WROBEL (ed.), *Komentarz. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, v. III, D. KORNOBIS-ROMANOWSKA, J. ŁACNY (eds.), Warszawa 2012, p. 937.

by the Treaty of Lisbon. They are provided for in Article 20 TEU and Articles 326–334 TFEU.

Enhanced cooperation has gained in importance after the recent accessions and the resultant economic and legal disproportions between Member States. Negative experience with undertaking initiatives of closer cooperation outside EU's legal framework has led to the introduction of the said principle in the Treaties. However, there is a real threat of its instrumentalisation and the resultant fragmentation of the EU. Therefore initiating enhanced cooperation is hedged around by an array of conditions, which cause it to be constrained by stiff framework. Consequently, enhanced cooperation is more of an ultimate measure, applied only when all other standard procedures are exhausted, rather than an alternative form of integration.¹⁰⁷ The core, although incomplete, list of conditions for entering into enhanced cooperation includes: gathering the minimum number of interested countries (9 since the Treaty of Lisbon), requirement to respect the Treaties and *acquis*, prohibition of discrimination and creation of barriers to trade or distortions of competition in the EU, exclusion of cooperation in areas falling within the Union's exclusive remit, and availability to all countries expressing their willingness to participate.

As is shown by practice, the mechanism of enhanced cooperation is slowly gaining in importance, as it has been used twice: for transnational divorce and the European patent. In 2008, a group of nine countries (France, Italian, Spain, Luxembourg, Austria, Romania, Hungary, Slovenia and Greece) announced their intention to enter into enhanced cooperation in the area of divorce law, which was initially opposed by Sweden. Ultimately, fourteen countries joined in (excluding e.g. Poland). In 2011,

¹⁰⁷ Permanent structural cooperation in the framework of CFSP, concerning defence issues, notably military missions, is a separate form of cooperation, see >http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/aioo18_pl.htm<.

the Council approved enhanced cooperation of 25 countries (excluding Italy and Spain) on single patents.

However, enhanced cooperation is more of an experiment than a well-tested instrument of cooperation between countries. The Schengen method is its extra-Community variety.¹⁰⁸ But as is observed by J. Barcz, undertaking cooperation by a group of Member States outside EU's framework is dangerous for the Union's cohesion, as it may lead to the fragmentation of the Community, or at least to the formation of its "soft nucleus". At best, it results in excluding EU institutions and the other (than the group) Member States from the decision-making process.¹⁰⁹

As shown by experience, Member States prefer concluding joint agreements in areas sensitive from the perspective of their political sovereignty before they resort to the ultimate measure of excluding other countries by undertaking enhanced cooperation.¹¹⁰ This was clear during the preparation of the European company law, the European arrest warrant (EAW),¹¹¹ issues linked to cross-border divorce (international divorce), and the European patent. In most of these cases, there were individual opposing states, which ultimately waived their objections (as in the case of the European arrest warrant); in some cases the end result was enhanced cooperation without the opposing states (single

¹⁰⁸ In the Schengen method, a group of Member States address matters relevant for integration processes, falling partly within the EU competence, yet outside the EU's legal framework, by signing separate international agreements. The name of the method stems from its best known example, i.e. the Schengen agreement of 1985. For more see: J. BARCZ, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, pp. 41 et seq.

¹⁰⁹ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, [in:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, No. 2/2011, p. 19.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 20.

¹¹¹ The European arrest warrant was established by Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.

European patents and exclusion of Italy and Spain). Thus, enhanced cooperation is used as a political instrument or a bargaining card to “convince” resisting Member States and reach consensus, rather than applied in practice. The same applies to the extension of enhanced cooperation to cover issues related to the Common Foreign and Security Policy (e.g. structural cooperation clause).

Towards the renationalisation of the Union?

The Union is a very complex and divided – albeit integrative – organisation. Even though it resembles the United States, and the process of its federalisation is unquestionable,¹¹² it differs radically, as it “works on an old tissue”, trying to bring together many different economic and political, cultural, social and legal traditions. The United States built their nation and state mainly by exploiting the potential of immigrants. CFSP embodies all these drawbacks. The word “federal” is still perceived in Europe as an “f-word”, i.e. something that must not be seen and named explicitly – as politically dangerous.¹¹³ This has been illustrated, quite recently, by the removal from the preamble of the constitutional treaty of the wording that based the integration processes on “federal principles”.¹¹⁴

The EU’s crisis adds attractiveness to the vision of policy renationalisation. The ineptitude of the EU seems to prove that states can act more efficiently. And indeed, as mentioned above, in the absence of legitimacy

¹¹² J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, p. 24.

¹¹³ F. LAURSEN (eds.), *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, Farnham: Ashgate, 2010, p. 14.

¹¹⁴ The Praesidium of the Convention presented the wording on 28 October 2002.

on the part of the institutions, inadequate set of legal instruments to act efficiently, the return to the state, where such problems are non-existent, or at least they are not so intense, is natural. There are reasons to believe that the current trends towards the renationalisation of the Union's foreign policy will continue. During the revolutions in Tunisia, Egypt and Libya, the differences between Member States frustrated actions in the framework of CFSP. If the EU finds it hard to have a common policy vis-à-vis global powers, such as China, Russia and the USA, then Member States fill the gap. There are strong tendencies within the EU's security policy itself towards further renationalisation, given that currently France and Great Britain seem to support tighter bilateral cooperation more than common EU's solutions. Although many of these phenomena are not new (Iraq, Kosovo), the debt crisis has increased the pressure within the EU and has made it difficult for countries to cooperate on sensitive national security issues.¹¹⁵

Most developing countries worldwide perceive the EU as a problem for the global economy, and not as part of the solution, due to the EU's debt, which poses a real risk for global economic growth. Some Member States signalled that they expected – to the dismay of many – that it is the IMF and emerging powers, like China, India, Indonesia and Brazil, that should contribute to rescuing Greece, while for many MS that is not so obvious at all.¹¹⁶ Thus, the lack of internal solidarity in the EU has provided an argument for third countries.

According to many economists, if European banks are not able to pay their debt, they should fall. Probably, such reasoning follows, to a large extent, from the economists' conviction that the process of monetary integration in such a diversified EU is bound to fail. Fears that the American vision is true are growing ever stronger in the Union itself. Hence

¹¹⁵ T. BEHR, *The EU's position as a global foreign policy player...*, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

the reappearing ideas to build economic sovereignty of Member States, which is a very vague concept, understood in this context as keeping away from the last stage of the monetary union. The renationalisation of the monetary policy may prove very costly. However, given the odium of the fiscal crisis, it allows permits maintaining basic monetary policy tools and instruments. They can be used relatively freely, however delusional this may seem.¹¹⁷

However, it must be remembered that the bankruptcy of financial institutions in PIGS will affect the condition of the other countries. Capital in the EU moves freely, and at times of prosperity it was invested quite eagerly in the assets of banks and financial institutions, which are now balancing on the verge of collapse. The downfall of banks in PIGS countries will pull down other institutions in the remaining euro countries and non-euro area countries. In view of this, it is hard not to notice the common gain of rescuing e.g. the Greek economy. What is more, the gain is also common to the USA and other parts of the world.

Literature mentions several restrictive and feasible, to a greater or lesser extent, remedy scenarios. One of them, supported by advocates of the American vision of “restrictive measures”, would involve the exit of insolvent countries from the euro area and reintroduction of their pre-2002 national currencies (so-called *Grexit*).

Another anticipates the introduction of a restrictive financial policy, notably fiscal policy. The events in Greece show how difficult the plan is in social terms. This is due to the fact that it involves strict control of budgetary expenditure, wide-ranging cuts in public spending and possible increase of budgetary revenue (increased taxes). There are examples when the project has been successful, e.g. in the Baltic republics, especially in Estonia, which is the 17th and youngest member of the euro area (since 2011).

¹¹⁷ A. NOWAK, *Koniec strefy euro?*, [in:] *Gazeta Bankowa* No. 4/2012, p. 35.

Another remedy scenario involves the restructuring of debt. To put it simply, it would consist in reducing the debt of PIIGS countries and their indebted institutions.¹¹⁸ In fact, for some time, this scenario, with various effect, has been delivered in Greece. In it, the same assumptions are applied as in bankruptcy proceedings, in which the interest of creditors and debtors is balanced. However, given the multitude of indebted entities (countries, businesses and individuals) in the common currency area and outside it, the scenario is extremely difficult.

Also the Argentinean model of economic restructuring is proposed. It would involve currency devaluation (after previous reintroduction of national currencies in euro area countries), which would improve the attractiveness of the economy (among others, as a result of decreased costs of exports) and increase budgetary revenues. However, the scenario would have irreversible effects in the long term, as it would lead also to the devaluation of the euro, destabilisation of the entire area and global financial markets. Political destabilisation would also be highly probable. The depreciation of the euro would be a mistake: as mentioned above, we deal with a crisis of economic policy, and not of the currency itself, which maintains its global role of the 2nd pillar of global finance.¹¹⁹

Another model linked to the above scenarios – if they are to bring sustainable improvement and ensure further existence of the EU – involves a change of thinking and logic of integration. This seems absolutely necessary, as the crisis of recent years has shown that unless decisions

¹¹⁸ There are many EU countries which are struggling with an excessive deficit. Portugal was the first to increase the 3% threshold of budgetary deficit (2001), a year later it was followed by Germany and France, then Greece and the Netherlands (2003), and Hungary in 2004. It would be a total disaster for the euro area (and the EU), if Italy became insolvent, with a public debt of 120% of GDP in 2010. Considering that the Italian economy is seven times bigger than that of Greece, and Italy's public debt is nearly six times higher than Greece's, the euro area would not withstand the blow.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 39.

are taken about the direction of political integration, the EU will neither become a global player nor accomplish its goals and tasks set in the Treaties. Professor Nowak refers to this as “the resurrection of Europe”.

Europe’s revival, which tends to be mentioned over and over again, may be an empty slogan, “a swan song”, if political elites fail to introduce constructive and structural changes to the integration technique. Are they able to balance their own, political and actually opportunistic, often short-lasting and changeable interests – this question remains open.

Resurrection of Europe

A return to the Europe of the time of its origins seems impossible and certainly inadvisable. The economic environment, the world and the role Europe plays in it, as well as politics and people, have changed radically.

The federalist ideas of the time when the Community integration processes started, were communicated quite openly and unambiguously, as for the standard of the discussion about integration. As a matter of fact, they relied on the faith in fast Europeanisation of societies and parallel shift of loyalty from national to Community level. However, the process has not taken place. According to G. Majone, federalism has been replaced by “cryptofederalism”. The term denotes concealed efforts to build a federal state by applying the abovementioned *fait accompli* method. This is exemplified e.g. by the introduction of the common currency and the creation of new offices, e.g. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy or the President of the European Council, which – according to many – only provide appearances of the existence of common foreign and security policy objectives of 27 states at EU level.¹²⁰

¹²⁰ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, pp. 72 et seq.

Once again, the question about the end result of the integration processes in Europe has become topical. The question is about the targeted formula, and consequently about the choice of suitable political, legal and economic instruments for the formula that is finally adopted. However, after 50 years of the existence of the EU, all we know is that the question is no longer addressed to political elites but to citizens. Perhaps, the real threat to Union's existence will result in a broad reflection and real democratisation of EU's structures. As can be seen from the history of European integration, what for political elites has been merely a means of materialising further, bolder changes, has proved to be the most that can be accepted by societies.¹²¹

Unfortunately, the crisis shows that it is extremely easy to abuse social trust in EU institutions and that in the face of a threat, the societies turn to state institutions, even if these operate in accordance with EU law and manage EU funds. As a result, the bond between individuals and the EU is very weak. When problems occur, extreme groups will be very likely to come into power (e.g. in Greece) and reintroduce the individualist and – to a certain degree – nationalist thinking in terms of “us-and-them”.

This “national perspective” overshadows the common perspective. We function in a single internal market and benefit from it, yet societies “get used” to certain high standards, which, if lowered, give rise to anger and opposition against those in power, and consequently, also against the EU.

Europe's rebirth means adopting a Community perspective based on the principle of solidarity and loyalty, and deciding what political form should emerge from the integration processes. In the light of the economic policy and financial crisis, this means the need of creating

¹²¹ R. GRZESZCZAK, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej. Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych*, [in:] J. KRANZ (ed.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, p. 205.

effective and legitimised institutional structures. The management of EMU requires common financial governance (a cosmopolitan economic government¹²²), supervising the fiscal policies of the euro-area Member States.¹²³ The problem is extremely sensitive and difficult. Economic governance would replace national governments in the area of fiscal policies; how then would it be controlled by national parliaments? What would be the relationship with the European Parliament and the other institutions and sources of primary and secondary Union law, as well as the decision-making procedures? The importance of the problems is illustrated by the idea of a fiscal union, which resembles – though formally outside the Union’s structural framework – a model of EU’s economic governance.

A fiscal union – towards Community fiscal federalism

A monetary union involves integrated separateness, with advanced economic integration, yet with no unification. The integration of separateness forces members to refrain from applying second (other) standards contrary to the common legal basis chosen. The cohesion of the system is guaranteed not so much by objective facts (convergence criteria) but by dynamic interpretation. A change in the interpretation of a standard is reflected in another standard. As a result, the system based on integrated separateness is immune to the risk of fragmentation. This is proven, among other things, by the numerous protocols establishing specific rules and exemptions for individual countries or groups

¹²² J. HABERMAS, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, p. 39.

¹²³ P.J. RHYS MORGAN, *Euro Crisis...*, *op. cit.*, pp. 12 et seq.

of countries.¹²⁴ However, the method gives rise to structural problems, notably independent fiscal policy making by the different Member States in the monetary union, which requires uniformity. This distinguishes the nature of integration within a monetary union from that of an internal market and its four freedoms.

The idea of transferring budgetary policies from national to Community level for the states that are or decide to be fully economically integrated is not new. However, so far it has remained a mere concept reserved for the future.¹²⁵ The crisis has exposed the structural defects of the monetary union, lack of legitimate institutions and common budgetary procedures.

The proposed fiscal union represents an American-like idea of fiscal federalism. Fiscal federalism is one of the possible financial strategies, which seems to see a renaissance in contemporary world. It represents the concept of decentralised management and vertically diversified financial policy in areas where general (federal) and local interests are integrated, as well as in areas with no integration.¹²⁶ Some competencies are transferred to the common (federal) level, and some are divided, while others remain with the states. The system relies on common

¹²⁴ In normative terms, the EU's financial policy is expressed by numerous and dispersed provisions in the Treaties establishing the EU, including: Article 3 (4) TEU, Articles 3 (1) (c) and 5 (1), Articles 119–144 TFEU and protocols: Protocol (No. 4) on the Statute of the European System of Central Banks and European Central Bank, Protocol (No. 12) on the excessive deficit procedure; Protocol (No. 13) on convergence criteria, Protocol (No. 14) on the Eurogroup; Protocol (No. 15) on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; Protocol (No. 16) on certain provisions relating to Denmark; Protocol (No. 17) on Denmark.

¹²⁵ Fiscal policy making at Community level was proposed by the Commission on 23 November 2011 in its two-pack and the proposal is being negotiated between the Parliament, the Council and the Commission.

¹²⁶ For a broader definition of fiscal federalism see G. ANDERSON, *Fiscal federalism: a comparative introduction*, Oxford 2010, pp. 1–9; and also W. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3)/1999, pp. 1120–49.

procedures ensuring financial stability, overseeing fiscal disciplines of individual countries and the general budget (of the EU) and on a system of solidarity-based fund transfers. The idea seems attractive, yet controversial, for many reasons. A fiscal union will deepen disproportions between countries and their structural division into net and gross contributors. Most probably, there will be opposition against solidarity payments for the less successful states/regions from net contributors. However, what may prove to be crucial is how to fit national parliaments into the system, with the question being not how to find space for national legislators, but what will be the actual role of national fiscal authorities. The *modus operandi* may prove extremely difficult, if not impracticable altogether.

What seems to be crucial and common to deliberations about fiscal federalism are efforts towards finding such solutions in the redistribution of public resources as may be optimal for satisfying social needs.¹²⁷ The meaning attributed to “fiscal federalism” has changed. The very terms “federalism” and “fiscal” are derived from different areas, and when combined into a single category, they acquire a different meaning than when treated separately.¹²⁸

Federalism is linked to the concept of the state, while fiscalism is associated with the distribution of goods and resources. In this context, “fiscal” is also understood in other terms – as an institution managing resources and having at its disposal tax revenues. The associated term “fiscalism” is understood, in simplified terms, as the state’s treasury policy towards ensuring budgetary receipts, notably tax revenue.¹²⁹

¹²⁷ D. TREISMAN, *Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis*, [in:] *American Journal of Political Science* 43/1999, pp. 488–517.

¹²⁸ K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Warszawa 2009, p. 7, see also J. NERGELIUS, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen 2009, pp. 24 et seq.

¹²⁹ R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York 1959, see also Z. MOŻECKA (ed.), *Teoria i praktyka podziału*, PWE, Warszawa 1988, p. 30.

Public finance is closely linked with the structure of political institutions. Assuming this, two types of fiscal policy are distinguished. The first ensues from the democracy-based political model, freedom of choice and cooperation, the other is based on monopolization, elitism and autocracy.¹³⁰ This is where two extreme concepts of the state meet. One is linked to the doctrine of intervention. In fact, Germany and the common currency area of the European Union, in so far as is allowed by the current stage of development, have based their fiscal policy on the doctrine. The second concept results from monetarist tendencies, which is reflected in the US fiscal policy. However, irrespective of specific solutions, the state is treated as a complex administrative structure composed both of central and fiscal institutions.¹³¹

In federal states, fiscal federalism has been a logical and natural consequence of the political system. In unitary states, fiscal federalism results from political decisions. This is currently the case in the European Union. Thus, they are processes introduced bottom-up and top-down, respectively.¹³²

Currently, the starting point for the doctrine of fiscal federalism is the existence of a federal or multi-level system of governance.¹³³ The European Union is an example of such a system.¹³⁴

Fiscal federalism fits into the European Union's motto: "unity in diversity". Fiscal federalism, which tends to be identified with the EU common currency area, ensures unity in diversity in the domain of public finance. In the EU, the allocation and redistribution policy in the

¹³⁰ K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *op. cit.*, p. 142 and the cited J.M. SUCHMAN, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, p. 127.

¹³¹ R. MILEWSKI (ed.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2000, p. 385.

¹³² K. PIOTROWSKA-MARCZAK, *op. cit.*, p. 6.

¹³³ G. ANDERSON, *Fiscal federalism: a comparative introduction*, Oxford University Press 2010, p. 6.

¹³⁴ R. INMAN, D. RUBINFELD, *Fiscal federalism in Europe. Lessons from the United States experience*, *European Economic Review* 36/1992, pp. 654 et seq.

framework of individual policies has been entrusted to institutions establishing and executing the EU budget and national budgets, with the allocation policy entrusted to lower levels (i.e. state governments) and the redistribution policy to the federal level (EU). In this case, a process can be observed towards the conciliation of national identities of lower-level authorities with the federal interest of higher-level government, in accordance with the subsidiarity principle provided for in Article 5 TEU. Governments of Member States should leave the issue of price stability to the independent ECB, which treats money as public good, taking into account not only the way it is created but also the need of its regulation for the benefit of the general public.¹³⁵

Theoretically, the monetary union is a result of the high level of economic integration. In practice, indeed it combines all the characteristics of earlier forms of integration (free trade area, customs union and internal market), and furthermore, it means economic policy harmonisation and introduction of a single currency, as well as transferring monetary policy competences to the transnational level – to the supranational central bank. Member States of the EU started to implement the Economic and Monetary Union with the construction of a monetary union. The economic union was to be completed by the introduction of fiscal federalism and a political union. In theory, it involves the coordination of the monetary policy on a supranational level and national fiscal policies in view of the necessary institutional and structural transformations in the economies of Member States. The way the monetary union is constructed and the economic crisis have questioned the point that the process of integration is automatic, because, as Haas puts it, integration “spills from one area into another”, and permeates political institution.¹³⁶

¹³⁵ Zob. M. GIOVANOLI, D. DEVOS (eds.), *International Monetary and Financial Law – The Global Crisis*, Oxford 2010, p. 664.

¹³⁶ G. MAJONE, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, p. 72.

The concept and implementation of the monetary union in the EU is based on the theory of optimum currency areas and the hypothesis of the endogeneity of the optimum currency area criteria. However, due to the structural defect discussed above, euro area countries have been subdivided into dominant and peripheral ones, both in terms of the level of economic development and the level of integration, as well as the degree of cycle correlation. In EMU members, the fiscal policy is the only tool available to governments to absorb the effects of asymmetrical economic shocks. However, the tool is not effective due to the numerous restrictions and negative effects of the budgetary deficit and lack of budgetary flexibility resulting from the fiscal discipline principles applicable in the monetary union. Thus, in the absence of fiscal federalism, and with the crisis, there have been significant incompatibilities between the objectives of the single monetary policy, managed at the supranational level, and the national fiscal policies, which result from the differences between the economic conditions of individual euro countries and their different economic interests.¹³⁷

Ad hoc action and sustainable reforms

As the euro area crisis deepened, it became clear that despite their recent revision, the Treaties are unsustainable in their present form and will require another revision to change radically the economic system of the European Union.¹³⁸ The discussion on strengthening the EU's

¹³⁷ For more see: The Spinelli Group, *Only a European federal union can solve the crisis. Federal Union or disintegration*. Shadow European Council, Brussels, 28.06.2012; and also H. ENDERLEIN, P. BOFINGER, L. BOONE i in., *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the "Tommaso Padoa-Schioppa Group"*, Notre Europe, June 2012.

¹³⁸ J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, p. 7.

economic governance started to gain momentum along with the successive tranches of aid paid to indebted euro area countries. The deepening of economic integration in the euro area, as proposed by Germany and France, sparked heated debates in 2011. The positions of Member States are becoming growingly radical, solidarity turns out to be an empty slogan, and the EU's unity is being questioned.

The financial crisis in the euro area has given rise to the question of preventive action, including both long-term institutional measures and ad hoc ones. By assumption, decisions taken in the EU are to contribute to the overcoming of the financial crisis and ensuring stability in the euro area and economic growth. The decisions may determine the future of the Union, and thus of Member States. Some of the initiatives taken, in particular towards establishing the Euro+ Pact and the European Stability Mechanism (hereinafter: ESM),¹³⁹ consolidate the euro area to some extent, strengthening the Union itself, but many others deepen the differences, e.g. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (the Fiscal Compact).¹⁴⁰ The Fiscal Compact means making use, once again, of the Schengen method, which may lead to the exclusion from the decision-making process of EU institutions and non-eurozone countries.¹⁴¹

The Greek financial crisis has shaken the entire euro area. Because Greece belongs to the common currency area, the crisis affects the entire eurozone and the EU, as well as the countries which have not yet adopted the euro. Consequently, the EU has taken relatively radical

¹³⁹ In order to generate aid for Greece, which is under the most serious threat, EU leaders and the International Monetary Fund decided to establish the European Financial Stability Facility. Apart from Greece, also Ireland and Portugal received aid from the instrument.

¹⁴⁰ >http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf<.

¹⁴¹ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, [in:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, No. 2/2011, p. 9.

protective actions.¹⁴² In March 2011, the European Council confirmed the adoption of the so-called “Six-Pack”, i.e. six acts of EU secondary legislation aimed at reforming the Stability and Growth Pact. The acts are oriented to strengthening the supervision of budgetary policies and applying disciplinary measures earlier and more consistently. The rich catalogue of measures taken by the EU before 2010 was complemented in 2011 by the Euro+ Pact and the European Stability Mechanism. The latter, to put it simply, is an international organisation established under an international agreement. Thus it is an institution of international public law and represents a permanent mechanism for ensuring financial stability of the euro area in cases when one country experiences a crisis threatening the stability.¹⁴³ The Euro+ Pact was adopted only by euro area countries, and their participation in the Pact is obligatory. The Pact is of a clearly political nature and constitutes a political obligation of euro area countries and the other Member States that do not belong to the eurozone but have joined the Pact (as a result of Poland’s effort). The solution is a form of consolidation of euro area countries, leading, however, to the exclusion from the group of the least efficient states that not meet the key economic, financial and fiscal efficiency criteria.¹⁴⁴

Naturally, anti-crisis actions involve a range of undertakings, some of which have been pursued for years upon the initiative of the Commission, with the political support from the Council and the European Parliament. In most general terms, they can be characterised as an approach to combating the crisis based on balancing a savings policy with

¹⁴² *Ibidem*, p. 21.

¹⁴³ J. BARCZ, E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, K. MICHAŁOWSKA-GORYWODA, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warsaw 2012, p. 345; It is stressed that the ESM could have been established as an EU agency. However, another option was chosen, making the ESM much more dependent on the Union.

¹⁴⁴ J. BARCZ, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie...*, *op. cit.*, pp. 22 et seq.; see also D. SOBCZYŃSKI, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, [in:] *Europejski Przegląd Sądowy* No. 2/2012, pp. 25–32.

the need to stimulate growth. In 2011, the actions included, among other things, the Six-Pack, and in 2012 the Danish presidency achieved a political agreement in the Council on two proposals from the European Commission, submitted in November 2012, addressed to the members of the euro area. They address strengthening economic and budgetary surveillance over countries affected by and threatened by financial stability difficulties, as well as monitoring and evaluation of their preliminary draft budgets and correction of excessive deficits (so-called Two-Pack¹⁴⁵). The negotiations, among others, on the creation of the European Debt Redemption Fund are still in progress. Member States are clearly divided on the proposal to introduce a financial transaction tax. In the absence of a compromise on the Commission proposal in this area, the countries concerned are likely to resort to enhanced cooperation. The above developments are indeed troubling. During the Irish presidency in the first half year of 2013, the Council was mainly dedication to actions towards creating a banking union and further reform of financial services, coordinating the activities of the European Semester and completing the next stage of the Economic and Monetary Union.

One of the most recent – when this article was still in preparation – chords of remedial actions was the adoption in 2012 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (the Fiscal Compact). Except for the United Kingdom and the Czech Republic, all euro area and non-euro area countries joined it. For the Treaty to enter into force, it must be signed by only 12 of the 17 euro area countries. The Fiscal Compact is an “association of agreements” having different legal effects for its parties. For instance, countries may sign the agreement but they will not ratify it, some will both sign and ratify it, while non-members of the euro area will be bound by

¹⁴⁵ A. GOSTYŃSKA, M. NASIENIAK, *Prezydencja Republiki Cypryjskiej w Radzie UE – w kierunku lepszej Europy?*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, No. 64 (929) of 4 July 2012, p. 2705.

it only once they adopt the euro. Member States may be also bound by parts of the agreement, which resembles the ‘contracting in’ model known in international law.

In each of the above cases, questions arise about the consistency of the Compact with the EU Treaties and the loyalty principle. The creators of the Compact made every effort to ensure, in so far as possible, that the agreement is compatible with the Treaties. As a result, the role of EU institutions was strengthened and the so-called “inclusion clause” introduced, which anticipates the incorporation of the agreement in EU law. This will probably take place by the enactment of secondary legislation, although there are still some doubts whether a revision of the Treaties will not be necessary, e.g. to empower the leading powers of the euro area. Another unknown is the future mandate of the European Court of Justice, which is to oversee the degree of the implementation of the mechanisms aimed at maintaining budgetary discipline defined in the Compact, as provided for in Article 260 TFEU, i.e. it will be empowered to impose fines for non-compliance. A common EU economic policy would be a natural step towards unifying the European economy. The subject gives rise to wide-ranging debates.¹⁴⁶ However, the concept faces enormous opposition from countries, which wish to maintain their powers with respect to their own budgets and growth stimulation tools.¹⁴⁷ The Fiscal Compact was ultimately approved at an informal meeting of the European Council on 30 January 2012. It is a multi-party international agreement, remaining outside the EU legal system. However, the text provides for the possibility of taking measures to incorporate its provisions into *acquis* within 5 years of its entry into force. This will require

¹⁴⁶ ><http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/646-what-kind-of-fiscal-union><.

¹⁴⁷ *Abstimmung über Griechenlands Sparpaket. Die Alles-oder-nichts-Entscheidung*, The article was published in “Der Spiegel” weekly, ><http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,814681,00.html><.

the Treaties establishing the EU to be revised, which should be consented to by all Member States. The Fiscal Compact entered into force on 1 January 2013.¹⁴⁸

On 12 September 2012, the German Federal Constitutional Court decided that the Fiscal Compact and the European Stability Mechanism are consistent with the German constitution; thus the Court gave a green light for the ratification of the agreement. At the same time, it made two reservations; it concluded that both houses of the German parliament are to be kept informed about actions in the framework of ESM. Secondly, it reserved that Germany's liability within ESM may not exceed EUR 190 million. This actually corresponds to Germany's contribution – EUR 21.7 billion in cash and guarantees for further EUR 168.3 billion.

The Compact is a long-term solution and does not focus on on-going PIGS countries' problems. Some of its ideas have been considered a triumph of the common currency. Certainly, it brings the EU closer to a more tightly-knit fiscal union.¹⁴⁹ The Compact provides for a control mechanism, which, as a rule, provides for the possibility of taking binding legislative actions with respect to the (euro area) countries that break the budgetary discipline. It requires the signatories to introduce into their legal orders a rule limiting the annual structural budgetary deficit to 0.5% of GDP at market prices. The Compact also requires for public debt to be reduced by 1/20 annually, if it exceeds 60% relative to GDP. The text makes numerous references to EU primary law

¹⁴⁸ Finland, as the twelfth member of the euro area ratified the agreement on 21 December 2012, paving the way for its entry into force on 1 January 2013. The Member States that have not signed and ratified it to date can do it at any time; Poland went through the ratification process in 2013. As a result, the participating countries will have to lay down in their legislation, preferably in the constitution, a requirement on budgetary discipline and automatic adjustment mechanism; to do this they have a 1 year as from the entry of the treaty into force, i.e. before 1 January 2014.

¹⁴⁹ *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [in:] CML Rev. 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, pp. 2–3.

and to the principle of loyal cooperation (Article 4 (3) TEU), the latter being fundamental for integration. They are to ensure the consistency of the provisions of the Compact with the *acquis*. After multiple rounds of negotiations, the scope of the participation of EU institutions in economic governance was laid down in more detail in the final text of the Compact. The crisis has undermined the importance and role of the European Commission and other institutions, which does not serve the EU as such. However, the countries have guaranteed the role of the European Commission and the Court of Justice. The Luxembourg Court was entrusted the legal control of the implementation in the national legal systems of the budgetary rule limiting the level of structural budgetary deficit to 0.5% annually relative to nominal GDP. The participating countries devolved specific powers to the European Court of Justice pursuant to Article 273 of TFEU, which provides that the Court has jurisdiction in any dispute between Member States which relates to the subject matter of the Treaties if the dispute is submitted to it under a special agreement between the parties.¹⁵⁰ “Making use” of EU institutions, notably of the European Commission and the European Court of Justice, in connection with agreements concluded outside the legal framework of the EU, is disputable.¹⁵¹ However, the Court has dealt with similar matters before.¹⁵²

The Compact adds more layers to the decision-making structure of the EU and makes it more complex. This is a reverse tendency compared to the planned simplification of integration structures and strengthening their identity in external relations, and finally, bringing them closer

¹⁵⁰ A. GOSTYŃSKA, P. TOKARSKI, *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, A Report from the Polish Institute of International Affairs No. 17 (882) of 14 February 2012, pp. 2060–2061.

¹⁵¹ See *Editorial comments, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, [in:] CML Rev 2012, Volume 49 (2012) Issue 1, pp. 8 et seq.

¹⁵² See in particular Cases C-181 and 248/91 *Parliament v Council and Commission*, [1993] ECR I-3713, Case C-316/91, *Parliament v. Council*, [1994] ECR I-653.

to citizens. Irrespective of the multiple combinations of vote in the Council, the economic decision-making process in the EU will take place in several qualitative and quantitative compositions. Apart from meetings of all 27 Member States, talks will be held within the eurozone itself, in the group of the Fiscal Compact signatories (25 countries), and even among the members of the Euro+ Pact (23 countries). Permanent President of the European Council Herman van Rompuy, who may play a key role, is likely to turn to his advantage the potential conflicts linked to the thematic scope of future meetings.¹⁵³

During the meeting of the European Council on 30 January 2012, countries reached a consensus according to which 3 types of European summits will be held, i.e. of the Union as a whole, of the Fiscal Compact countries, and of the states whose currency is the euro, when they concern the common currency. The non-euro area countries that will join the Fiscal Compact will be able to participate in the third type of summits. During the meeting on 30 January 2012, the President of France stressed that we do not deal with a multi-speed Europe, but with various levels of integration. Is it really so?

Another unique feature is the role of the Eurogroup, which has been an informal component of the decision-making infrastructure of the Economic and Monetary Union, open exclusively to euro area countries since the entry into force of the Lisbon Treaty. The Eurogroup was established in 1997 as an informal decision-making and deliberative forum within the monetary union. It is composed of the ministers of finance of the countries whose currency is the euro. In practice, it has started to play an increasing role in the decision-making processes of the Union, and not only in matters of the common currency. As A. Nowak-Far stressed already in 2006, although the functioning of the Eurogroup falls within the remit of the UE, it is extremely controversial, as it has an

¹⁵³ A. GOSTYŃSKA, P. TOKARSKI, *Spór o nowy...*, *op. cit.*, p. 2061.

adverse effect for maintaining the unity of decision-making across the range of EU's economic matters. Moreover, in many a case, the Eurogroup may indeed exert a wide-ranging influence on the powers of the Council itself, encroaching on the scope of prerogatives that fall within the matter of exclusive "responsibility of the euro area countries for the single currency".¹⁵⁴ It has been rightly noted that a "hard core" starts to be formed around the Eurogroup. The Treaty of Lisbon led to formal institutionalisation of the Eurogroup in EU primary law (Article 137 TFEU and Protocol No. 14 on Eurogroup), incorporating the Eurogroup into the EU's institutional framework. Its establishment is linked to the adoption of the Stability and Growth Pact in 1997. From the very start, the very existence of the group has affected the consistency of the decision-making process of ECOFIN, as the Eurogroup has represented an actual competition for that EU institution. The Treaty of Lisbon approved the situation. The Eurogroup also complicates the fiscal and monetary policy at EU level. The group's operation has an important international dimension, as it participates in the meetings of the richest OECD countries, i.e. G-8. In that forum, the Eurogroup takes positions on the global economy.¹⁵⁵

In 2012, with different support from Member States, EU institutions took up initiative towards fiscal federalisation. The concept of the creation of integrated financial framework (so-called banking union) was presented by the President of the Commission, J. M. Barroso, at an informal meeting of the European Council on 23 May 2012. At the European Council summit on 28 and 29 June 2012, Herman Van Rompuy presented a report entitled *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, in which he described four pillars of the future EMU. They include

¹⁵⁴ A. NOWAK-FAR, *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, [in:] *Bank i Kredyt*, No. 2/2007, p. 23.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 31 et seq.

integrated financial, budgetary and economic policy framework and ensuring the necessary democratic legitimacy.¹⁵⁶

The integrated financial framework, comprising all Member States, is to consist of two fundamental elements, i.e. a single European banking supervision system, a European guarantee scheme, and a European system for restructuring and orderly wind-down of banks. The integrated financial framework is to ensure financial stability in the euro area and in the EU as such, and minimise the cost of the fall of banks for the citizens of Europe. The framework transfers the responsibility for the supervision to the European level and ensure common mechanisms for the restructuring and ordered wind-down of banks and guaranteeing deposits for consumers. The integrated budgetary framework will allow for sound development of the budgetary policy at national and European levels, including coordination, joint decision making, more effective enforcement and proportional actions towards joint issue of debt. The framework could also cover various forms of fiscal solidarity.

The four elements create a consistent, and complete – as it seems – structure, which will need to be built within the next 10 years. All these elements are necessary for achieving long-term stability and welfare in the economic and monetary union and will require further work, including, at some point, possible revision of the Treaties. The Commission will present further draft legal acts concerning integrated financial framework in autumn 2012.¹⁵⁷

It is an open question whether effective implementation of the above reforms is feasible at all, considering the current economic decline. The Treaty of Lisbon attempts to mitigate the conflict between

¹⁵⁶ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report of the President of the European Council Herman Van Rompuy*, 26 June 2012, >http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf<.

¹⁵⁷ See Euro Area Summit Statement, 29 June 2012, >http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131376.pdf<.

the “power of the market” and the “power of democracy” by building civil society and postulating the concept of good economic governance, especially in the euro area. After all, bad governance and the failure to maintain public finance discipline exposed the greatest weaknesses of the EU and of the Stability and Growth Pact.¹⁵⁸

Conclusions

New problems redefine old perspectives. What is more, new perspectives open up, making it possible for us to notice new potential for action.¹⁵⁹ The financial crisis in the euro area has re-exposed the problem of maintaining the cohesion of the European Union, and thus, its global credibility. Surprisingly, the external situation may be both a salvation for the EU and a catalyst for the changes that Member States find difficult to introduce. The factor concerned is the change of the global political and economic order. The political and economic importance of the new players (referred to as “emerging powers”), the unavoidable energy crisis in the future, and problems with natural resources will lead to a reshuffle of roles. Sadly, the European Union is losing its political power, and its economy is losing in competitiveness. Given the absence of progress in integration, the synergy effect is not so powerful as years ago. The question is not whether Europe will accept the strategic role of China, India or Brazil, but how it will manage its relations with those countries, and painfully enough, whether it will not, by any chance, depend on those economies for the simple reason that the budgets of those

¹⁵⁸ Z. BRODECKI, A. MOLISZ, *Czy Zorba jeszcze zatańczy? / Will Zorba dance again?*, [in:] M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (ed.), *Traktat z Lizbony: wybrane zagadnienia. The Treaty of Lisbon: selected issues*, Warsaw 2012, p. 161.

¹⁵⁹ J. HABERMAS, [in:] W. KAUTE (ed.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Katowice 2004, p. 211.

powers will buy up Member States' treasury bonds, thus becoming the creditors financing their public deficits.

The international problems in the solving of which the EU wants and should play a key role include, among other things, stopping Iran's nuclear aspirations, stabilising the situation in the Middle East and fighting terrorism, securing law and order in Kosovo, cooperating with the USA in operations in Afghanistan and Iraq, diplomatic activity and presence in the Caucasus and North African countries. The relations with Russia remain a separate and topical issue, especially given the difficult relationships between Russia and some Member States of Eastern Europe. One of the EU's objectives is to expand the area of political and economic stability and promote democracy, especially in neighbouring regions. However, as shown in the above study, the EU suffers from the fundamental weakness of asymmetrical foreign policy. Despite being an unquestionable economic giant, it does not play a major role as an international political player.

Certainly, the common currency is the Union's greatest strength in its quest for a global position. Over the 10 years of its existence, it has become the Union's most recognisable symbol in the world. However, it is not to be expected that the crisis will end soon. Its consequences may be felt for decades in the EU and in the countries having economic links with the EU. The exit of Greece from the euro area would spark strong social unrest and many negative consequences for the EU and its global position that are difficult to estimate. The deepening of twin-track integration is a likely scenario the Union should get prepared for.¹⁶⁰ The EU has never been a monolith and has at least several integration speeds. The crisis may lead to permanent institutional changes in the coordination of the budgetary policy and thus contribute to long-term public

¹⁶⁰ F. Fukuyama in an interview for the Polish Press Agency broadcast on 28 May 2012 in TOK FM radio.

finance sustainability. The preamble of TEU stresses that countries are determined to consolidate their economies, ensuring their convergence, and establish an economic and monetary union, including a single and stable currency, which is envisaged by the provisions of the Treaties. EU structures, institutions and law develop in an evolutionary manner, while the successive phases of development draw on earlier external and internal experience. In fact, crises in integration processes have appeared since the very inception of the processes. To date, not only has the Union come unscathed from the crises, but has also emerged strengthened, able to learn its lessons.

The current crisis is global in origin. But the EU too has hopes for a global role and has gradually succeeded in acquiring it. The European Union aspires to play the leading role on the international stage, and its common economic, financial and political potential offered by all Member States is huge and makes these aspirations well founded.

The debt crisis in some Member States, especially in the euro countries, is a result of structural problems linked to the process of monetary integration. The problems were exposed by the crisis sparked in the United States in 2007 and was subsequently transplanted to Europe, where it led to a serious economic recession.

It will be up to Member States and EU Institutions to what extent the potential will be exploited.¹⁶¹ Whether the EU becomes a partner for global powers will not depend, however, on Member States themselves, but on the Union's partners. We will see its credibility and unity,

¹⁶¹ The announcement that President Obama will not participate in the EU-US summit in Madrid between 24 and 25 May 2010 and the resultant cancellation of the summit cools down the EU's optimism. It clearly shows that the EU has yet a long road to go before it becomes a global actor. It seems that the US president simply did not want to waste his time for listening to the EU's cacophony of voices and that he keeps seeking bilateral agreements with individual states, rather than with the EU as a whole. The EU is still unable to come up with a common position on its relations with Russia, the energy policy or the level of engagement in Afghanistan.

as in a mirror, in the behaviours of such countries as e.g. the USA, Russia, China and Japan.

As early as after the revision of Amsterdam in 1997, it was the EU as a whole, and not its Member States, that was to determine CFSP. However, the condition of the policy was far from that assumed. Ambitions of individual countries and their different visions of CFSP, decision-making difficulties (principle of unanimity), efforts to disintegrate the EU's unity by Russia, which excels in conducting bilateral negotiations with individual states, and not the EU, have slowed down the evolution of CFSP. The situation has continued ever since.

Rather than on the provisions of the Treaties establishing the EU, the international effectiveness of the EU still depends on the political will of Member States and the economic parameters of the internal market with the common currency as its flagship. Are we then dealing with an experimental approach to integration? Apparently, this has been the case from the very start. The question may be reversed – are we dealing with the end of the experimental phase of integration and have we reached a form that is mature enough for democracy?

The Fiscal Compact, adopted within the framework of the Schengen method discussed above, which undermines the unity of the EU, is likely to contribute to strengthening the budgetary discipline of Member States in the long-run. It focuses on fiscal aspects, thus having only a limited impact on the development of the economic crisis in the euro area. The message sent by the adoption of the Euro+ Pact, the ESM and the Fiscal Compact is clear. Member States must carry out consolidation programmes oriented to strengthening financial stability and budgetary discipline, and radically improve the level of competitiveness. Thus, they will complete the political reform conducted under the Treaty of Lisbon and strengthen the cohesion of the European Union. The actions will ensure one fundamental thing, i.e. further existence of the European Union and its capacity for being a guarantor of Member States' security.

In the EU, we observe a strong conflict between the imperatives of the free market and the regulatory power of politicians, with the latter's weakness in terms of their being efficient. The eurozone should have an economic government, subjected, however, to democratic control, which would legitimise its actions without recourse to 27 procedures of Member States. This was heralded by the former president of the ECB, J.C. Trichet, strongly advocating the idea of establishing a ministry of finance for the 17 states of the euro area. However, unless we build a European nation (identity), the EU will not be a genuine union but a political union, built on sand, as is proved by the current crisis, which undermines such fundamental principles of integration as loyalty and solidarity.¹⁶²

As a result of the processes of globalisation and the declining importance of military rivalry between powers, political communities tend to become more cosmopolitan. In this context, European integration constitutes a regional and institutionally developed form of responding to globalisation, which involves the intertwining and internationalisation of various cooperation areas as a result of progress and technology and civilisation, constitutionalisation of international law and the related political and targeted response in the form of removing barriers and borders.¹⁶³

* * *

To sum up, the analysis presented above demonstrates that the first and most important lesson learned from the crisis is that we need more political integration in Europe in order to address global problems in an effective manner. The Union, aspiring to assert its role in the world, must base its "code of integration" on strong democratic legitimacy. However,

¹⁶² J. HABERMAS, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Zur Verfassung Europas: ein Essay*, Berlin 2011, p. 43.

¹⁶³ J. KRANZ, *Unia Europejska. Zrozumienie...*, *op. cit.*, p. 28.

it is doubtful whether the difficult reality of the economic crisis is a good time for this. Certainly, the crisis requires more economics in the economy, and less politics. The integration code discussed above needs to be changed, because times are changing. The discussion presented in this article needs to be seen in the light of one crucial question, as old as the Communities, but still unanswered, namely what will be the end of the integration processes?

Are we witnessing a critical moment in European integration? What is meant here is the dependence and further development of integration, in which cohesion is ever more necessary but also ever more difficult to be achieved. Certainly, the dependence is attributable to the serious censorship of the crisis. Global ambitions cannot be realised without internal unity. The Union must speak with “one voice” for the voice to be representative and recognisable, since the problem of the euro area crisis lies in the structural diversity of eurozone economies and the disparities between their competitiveness and productivity. The territory of EMU has not proved to be an optimal currency area, which means that it has not met the fundamental theoretical assumption for it to be efficient. ■

About the Author

Robert Grzeszczak – Doctor Habilitatus of Juridical Sciences, lecturer in European and international law at the University of Wrocław and University of Warsaw, as well as Philipps-Universität in Marburg and University of Potsdam. He obtained his doctor's degree at the Faculty of Law and Administration of the University of Wrocław in 2003, and earned his habilitation at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw in 2012. In the years 2004–2008, he was a senior lecturer (adjunct) in the Chair of Juridical Sciences of the Willy Brandt Centre for German and European Studies of the University of Wrocław. Associated with the University of Warsaw since 2008. The Author's main fields of study include the EU's constitutional issues, in particular comparative law, matters related to the EU internal market, the Union's political system, Europeanisation and internationalisation of public law.

