



### ■ Niemcy i Polska w kryzysie Unii Europejskiej

Jerzy Maćków

To, że Unia Europejska znajduje się w głębokim kryzysie, nie ulega dzisiaj wątpliwości. W tym tekście zamierzam na przykładzie dwóch państw o różnych potencjałach i rolach w UE przedstawić aspekty i sposoby rozwiązania kryzysu oraz ocenić szanse jego pokonania. Aby to uczynić, muszę zgodnie z logiką dedukcji najpierw zdefiniować kryzys.

#### Jawny kryzys systemowy

„Piętnem tego globu niedostatek, dopełnienie go boli” - pisał Norwid w „Fortepianie Chopina”, zapewne nieświadom tego, że formułuje definicję kryzysu jako zjawiska w świecie jednostek i społeczeństw niezbywalnego. U podstaw każdego kryzysu leży bowiem niedostatek, brak, niedobór, deficyt. Kryzys ukryty (*latent crisis*) dotyczy każdego i wszędzie. Wszyscy nauczyli się żyć z brakiem: czy to pieniędzy, czy zdrowia, czy siły, czy atrakcyjności, czy zaufania itp. itd. Znakomitą metaforą kryzysu ukrytego jest oddychanie - co parę sekund brakuje nam powietrza, przechodzimy zatem kryzys, którego w normalnych warunkach nauczyliśmy się nie dostrzegać.

Inaczej postrzegamy niedobór w warunkach „nienormalnych”, kiedy „dopełnienie ... boli”. Kiedy musimy zapłacić na mieszkanie, a nie mamy pieniędzy; kiedy musimy przebiec jeszcze kilkaset metrów, żeby zdążyć na pociąg, ale brakuje nam tchu; kiedy musimy otworzyć ciężkie drzwi piwnicy, w której się pali, ale nie wystarcza nam siły; kiedy chcemy się umówić z dziewczyną, ale nie jesteśmy dostatecznie atrakcyjni; kiedy musimy jako rząd przekonać ludzi do słuszności naszej polityki, ale nie mamy ich zaufania... Gdy brak nam doskwiera, gdy nie możemy go nie dostrzec, mówimy o kryzysie otwartym (jawnym).

#### Redakcja:

Radosław Grodzki

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 27(447)/2020

05.08.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

Oprócz rozróżnienia między kryzysem ukrytym a jawnym identyfikujemy jeszcze dwa jego typy: decyzyjny i systemowy. Kryzys decyzyjny pojawia się wtedy, gdy pod naciskiem czasu trzeba podjąć decyzję, mimo że brakuje wiedzy na temat problemu, do którego rozwiązania ma się ona w sposób zasadniczy przyczynić. Taki kryzys wybuchł na przykład latem 2015 r., kiedy około 150 tysięcy migrantów odmawiało na Węgrzech rejestracji jako uciekinierzy, bo oczekiwało otwarcia granic krajów Europy Zachodniej, by przedostać się do Niemiec i Danii oraz innych krajów skandynawskich. Szefowa niemieckiego rządu musiała w tej sytuacji szybko decydować. Kanclerz Angela Merkel otworzyła granicę i wezwała rodaków do solidarności z przybyszami, mobilizując ich słynnym hasłem rodem ze znanej wszystkim rodzicom książki dla dzieci o Bobie Budowniczym: *Damy radę! (Wir schaffen es!)*.

Kryzysu systemowego nie można za to rozwiązać jedną decyzją; do tego są potrzebne kompleksowe działania (reformy), zmieniające - poprawiające - funkcjonowanie systemu. Powinny one być poprzedzone skrupulatną analizą deficytów systemu, na którą jest na szczęście - w przeciwieństwie do kryzysu decyzyjnego - czas.

Kryzys Unii Europejskiej wybuchł w 2008 r. jako kryzys decyzyjny w strefie euro, wstrząsanej dramatycznymi wahaniem międzynarodowych rynków finansowych. Szybko ujawnił on niedobory banków, które w poprzednich latach nagromadziły mnóstwo złych kredytów. Równocześnie ujawniły się słabości finansów wielu państw strefy euro, które przynajmniej w ciągu poprzedzającej kryzys dekady żyły na kredyt. Oba te kryzysy - bankowy i zadłużenia państw - zmieniły percepcję rzeczywistości przez obywateli UE, których część uświadomiła sobie braki systemowe. Tym samym Unia została wepchnięta w otwarty kryzys. Dwa główne jego wymiary są oczywiste: ekonomia i polityka.

Mimo że przekraczające normy unijne zadłużenie państw członkowskich znane jest także w niektórych państwach Północy Unii, choćby we Francji i w Niemczech, to w tym ostatnim kraju panuje przekonanie, że kryzys zadłużenia ujawnił kontrast między zdrową polityką fiskalną krajów Północy a chronicznie chorym Południem Unii Europejskiej. To przekonanie pomogło ukryć kryzys rzekomo zdrowych gospodarek Północy; dzisiaj przyczynia się do tego głównie Europejski Bank Centralny, który prowadzi politykę skrajnie niskich odsetek oraz drukuje pieniądze. Według niektórych ekspertów kryzys ekonomiczny ujawni się w ciągu najbliższych lat. Z kolei kryzys polityczny ma ciągle charakter otwarty, bo jego objawów - braków - nie sposób nie dostrzec. Oto one:

## Brak Anglii

*Brexit* to z pewnością konglomerat problemów, które doprowadziły do decyzji o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię. Główną przyczyną jest rozpowszechnione w Anglii niezadowolenie z utraty kontroli na granicami państwa. Pod tym względem decydującą zapewne rolę odegrały Polska i Niemcy. W ciągu dekady masywnej imigracji język polski stał się drugim na Wyspach, co przyczyniło się do nadwyrężenia zdolności integracyjnej społeczeństwa angielskiego. Wątek niemiecki wiąże się z wpuszczeniem przez Angelę Merkel ponad miliona migrantów i uchodźców do UE,

tn. powiększeniem i tak nabrzmiałego problemu, który wyspiarze mają z obcokrajowcami, próbującymi nielegalnie przedostać się do ich kraju przez kanał La Manche. Drugą istotną przyczyną *Brexitu* są brytyjskie wpłaty do budżetu UE, których znaczenie jest dla unijnych odbiorców i płatników netto takich jak - odpowiednio - Polska i Niemcy niebagatelne. Mało ważne jest w tym kontekście to, że opuszczenie UE według wszelkich znaków na ziemi i niebie nie uwolni środków, które Anglicy woleliby wydać na przykład na niedofinansowaną służbę zdrowia. Bez większego znaczenia jest też często czyniony zwolennikom *Brexitu* zarzut, że przerobili oni te naiwne oczekiwania na chwytny argument populistyczny. Z analitycznego punktu widzenia ważny jest tylko fakt, że do *Brexitu* dojdzie, co znacząco zmieni oblicze UE.

W tym sensie dla wspólnoty unijnej *Brexit* to przede wszystkim problem skutków z nim związanych. Jego materialne konsekwencje są oczywiste: zmniejszenie budżetu i krótszy albo dłuższy okres turbulencji gospodarczych. Istotniejsze są wszakże następstwa kulturowe i polityczne. W Niemczech podkreśla się fakt, że Wielka Brytania należała do dużych i rozsądnych państw (do których Niemcy przywykli zaliczać w pierwszej kolejności samych siebie), decydujących w sprawach gospodarczych mądrze, bo zwracających szczególną uwagę na kontrolę finansów publicznych. W Polsce z kolei słychać obawy, że z utratą Wielkiej Brytanii UE traci państwo proatlantyckie, co wystawia ją na ryzyko silnych wpływów sił antyamerykańskich i prorosyjskich, przede wszystkim w Niemczech, Francji i we Włoszech. *Last but not least* w Polsce rozpowszechnione są obawy, że status Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii może się pogorszyć.

## Deficyty elit

Zazwyczaj uznaje się „populizm” za główny symptom kryzysu Unii. Biorę to słowo w cudzysłów, by podkreślić, że większość ludzi, którzy go używają, posługuje się nim w złej wierze albo bez znajomości jego znaczenia. Nie znaczy to oczywiście, że nie istnieje aktualnie problem populizmu. Aby jednak ocenić, czy i jakie są z nim związane zagrożenia, trzeba wiedzieć, czym on jest. Literatura politologiczna zna wiele definicji populizmu, których nie będę tu przytaczał, bo prawie wszystkie dają się sprowadzić do wspólnego mianownika: jest to specyficzna „płytką ideologia” (*thin ideology*), bazująca na przekonaniu, że lud jest dobry, a elity złe. Ten pogląd nie jest ani niedemokratyczny, ani posługiwanie się nim w walce politycznej nie jest zakazane. Przeciwnie. Populizm wpisuje się bezproblemowo w retorykę demokratycznego sporu, bo wzmacnia on serce demokracji: opozycję. Dla opozycji krytyka rządzących elit, często niesprawiedliwa, jest chlebem powszednim. Populizm antyrządowy oczywiście upraszcza, ale czyni to nie inaczej niż każda łatwa próba wyjaśnienia złożonych problemów, np. rządowa polityka informacyjna.

W niektórych państwach UE siły polityczne posługujące się chętnie populistyczną retoryką albo przejęły już władzę, albo się do tego szykują. Nie stanowi to samo w sobie zagrożenia demokracji, ale na pewno może utrudnić szukanie rozwiązań kryzysu UE. Nadzieję stwarza tutaj znana okoliczność, że nawet przekonani populiści po zdobyciu władzy i skonfrontowaniu się z trudnościami rządzenia zwykle szybko

„mądrzeją”, nawet jeśli nie rezygnują ze swojej dotychczasowej retoryki. Ich tragedią staje się często fakt, że muszą rozwiązać problemy, którymi ich poprzednicy z obawy o utratę popularności się nie zajmowali. Populizm znamieny dla dzisiejszego kryzysu stanowi przede wszystkim szansę na odnowienie demokracji, a nie jej zagrożenie. Po pierwsze aktywizuje on politycznie duże grupy obywateli, które dotychczas miały poczucie wykluczenia ze społecznego, a przynajmniej politycznego *mainstreamu*. Istotnym przejawem tej aktywizacji jest frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w roku 2019, która w porównaniu z 2014 r. wzrosła w państwach UE średnio o 8% (w Niemczech o 13%, a w Polsce nawet o 20%!). Po drugie populizm zidentyfikował trafnie skostnienie elit, które nastąpiło zarówno w starych, jak i w nowych demokracjach w ciągu prawie trzech dziesięcioleci po upadku komunizmu.

„Umieranie” elit (Vilfredo Pareto) studiują uczeni już od półtora wieku. Dzisiaj okazuje się, że nie ominęło ono demokracji zachodnich, co do których przypuszczano, że ich mechanizmy kontroli i rotacji władzy, połączone z obywatelską kulturą polityczną społeczeństw, skutecznie zapobiegają skostnieniu elit i konieczności ich wymiany na drodze rewolucyjnej. W rzeczy samej demokracje uniknęły rewolucji. Ich elity jednak stetryczały. Nie tylko populiści słusznie postrzegają elity jako mniejszości, które wskutek ich uprzywilejowanej pozycji społecznej wywierają największy wpływ na społeczeństwo. Elity zachodnie – także w demokracjach postkomunistycznych – cechuje dzisiaj często kamienny zgoła zastój, a regułą stał się ich brak zdolności komunikowania ze znaczącymi częściami „narodu”. Tym samym przyczyniły się one najbardziej do wywołania kryzysu, który ujawnia się zawsze wtedy, gdy elity tracą wiarygodność, bo przestają być postrzegane jako siły przynajmniej po części reprezentujące dobro wspólne. Tak wyalienowane elity populiści potępiają w czambuł. Zarzucają im, że powołując się na dobro wspólne, ukrywają jedynie swą pazerność na władzę, pieniądze, karierę, na gwarancje własnego bezpieczeństwa.

Reakcja na ożywczy podmuch populistycznej krytyki jest typowa dla zamkniętych, „umierających” elit. Skonfrontowane z krytyką, chowają się głębiej w swoich ślimaczych domkach, które opuszczają tylko po to, by dać wyraz swemu zniesmaczeniu poziomem populistycznej retoryki. Taka reakcja przyjmuje w Polsce formę niezawołowanej często pogardy dla tzw. prostych ludzi, którzy wybierają inne ugrupowania polityczne niż „czołowi reprezentanci narodu”. W Niemczech typową reakcją jest zniesławianie krytyków jako „nazistów” albo „populistycznych prawicowców” (takich swoistych „nazistów *in spe*”). W rzeczy samej populistyczna krytyka elit przynosi ze sobą także niebezpieczeństwa. Największym jest zdominowanie przez nią dyskursu i aktywności aktorów politycznych. W dzisiejszych Niemczech przyczynia się ona do powszechnego spadku wiarygodności mediów i partii politycznych, co pociąga za sobą znaną w Polsce od półtorej dekady polityczną polaryzację dramatycznych rozmiarów. Mimo że delegitymizacja elit nie jest tożsama z delegitymizacją demokracji, może ona ułatwić przejście władzy przez siły niedemokratyczne, a przynajmniej antyeuropejskie. We Włoszech było już u władzy ugrupowanie, które chętnie przyjmowało pomoc putinowskiej Rosji; podobnej perspektywy nie sposób wykluczyć we Francji.

Przy wszystkich niebezpieczeństwach populizmu nie wolno jednak zapominać, że w dzisiejszym kryzysie to broniące *status quo*, niezdolne do reform elity stanowią



największe zagrożenie dla demokracji. Szczególnie widoczne są tu elity medialne, które - zapominając o swojej misji społecznej - ustanowiły wspólny, „antypopulistyczny” front z elitami politycznymi. Wśród tych ostatnich wyróżniają się partie polityczne, które w tradycyjnych demokracjach zachodnich, зараżone bezideowością społeczeństwa po upadku komunizmu, zatraciły swego „ducha” (*party spirit*). Ideowość zastąpiły one kultem „pragmatyzmu”, który znaczy w ich rozumieniu dokładnie tyle co „oportunizm”.

## Brak europejskiego kierownictwa

Przez dziesięciolecia UE była kierowana przez francusko-niemiecki „motor integracji europejskiej”, jak o nim mówili Niemcy i Francuzi, albo „dyrektoriat”, jak skłonni go byli nazywać przeciwnicy ich przywództwa. Ten motor zatął się przed ładnych paru laty bynajmniej nie z powodu nierówności potencjałów słabszej Francji i silniejszych Niemiec, które długo zmuszone były odgrywać rolę podrzędną, schlebającego miłości własnej partnera. Fatalnie rządzona Francja pogrążyła się po prostu krok po kroku w gospodarczej zapaści. Kiedy zaś wielu niemieckich obserwatorów chciało uwierzyć, że Emmanuel Macron uleczy swój kraj, w 2018 r. wybuchły protesty „żółtych kamizelek”, które zmusiły go do wydatków socjalnych, stanowiących dokładne przeciwieństwo tego, co przynoszący nadzieję na poprawę sytuacji prezydent zamierzał.

Odkąd Francja znalazła się obok zadłużonych ponad miarę Włoch oraz przyduszonej przez „parasol ratowniczy” Grecji w klubie chorych państw Europy, Niemcom przypadła rola - jak oni sami mówią - „siły przywódczej Europy” (*Europas Führungsmacht*). Zadziwiająca była dezynwoltura, z jaką niemieckie media *unisono* odpowiadały na postawione jeszcze w latach siedemdziesiątych przez Henry’ego Kissingera pytanie o numer telefonu, pod który ma dzwonić amerykański prezydent, jeśli zechce się skonsultować z UE: „Niech dzwoni do Urzędu Kanclerskiego w Berlinie!”. Ta jednomyślność źle świadczyła o rozumieniu niemieckiego interesu narodowego. Przecież żaden kraj UE nie dysponuje ani siłą gospodarczą, ani potęgą wojskową wystarczającymi do samodzielnego kierowania „Europą” (dla większości Niemców „Europa” i „Unia Europejska” to synonimy)! Niemcom z ich moralizmem i pacyfizmem nie staje też racjonalnej kultury politycznej, niezbędnej do przejęcia odpowiedzialności za największy od średniowiecza projekt europejski. Przede wszystkim jednak Niemcy są państwem narodowym, a UE jest strukturą ponadnarodową. Jako taka potrzebuje ona ponadnarodowego, europejskiego przywództwa. W przeciwieństwie do Berlina, który zawiódł jako „siła przewodnia Europy” (wszystko jedno, czy w porozumieniu z Paryżem, czy w pojedynkę), polskie marzenie o silnej pozycji w UE było i pozostaje dużo mniejsze. Polska zadowoliliby się własnym bezpieczeństwem oraz znaczącym wpływem na kształtowanie unijnej polityki wschodniej. Ale i to skromne pragnienie wymaga od niej wizji rozwiązania problemu przywództwa UE.

Coś w rodzaju takiej koncepcji przedstawił były minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w listopadzie 2011 r. w swojej przemowie z okazji zakończenia polskiej prezydencji w Unii. EU zmagala się wówczas z zadłużeniem państw strefy

euro, przede wszystkim Grecji, oraz groźbą upadku banków. Kierownictwo UE zredukowało właśnie nieformalnymi naciskami Europejski Bank Centralny do instytucji służącej li tylko realizacji politycznego zadania pokonania kryzysu, co polski minister otwarcie skrytykował: „Europejski Bank Centralny powinien stać się bankiem centralnym z prawdziwego zdarzenia, pożyczkodawcą ostatniej szansy, który podtrzymuje wiarygodność całej strefy euro”. Podobnie postulował Sikorski przyznając Parlamentowi należnej mu władzy: „(...) drakońskie uprawnienia do nadzorowania budżetów krajowych powinny być wykonywane tylko w porozumieniu z Parlamentem Europejskim”. Wreszcie wypowiedział się on na rzecz wzmocnienia kierownictwa UE: „Komisja Europejska powinna zostać wzmocniona”, celowe byłoby połączenie „stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej” oraz wybór nowego Przewodniczącego „w bezpośrednich wyborach przez lud europejski”.

Polski minister nie wyjaśnił wprawdzie, jak wyobraża sobie koegzystencję silnego Przewodniczącego Rady z silną Komisją Europejską (a możliwe byłoby to tylko w ramach systemu prezydenckiego, w którym Przewodniczący stałby na czele Komisji, która nie byłaby odpowiedzialna wobec Parlamentu). Za to apelował z naciskiem o niemieckie przywództwo, ale czynił to kondycyjnie, wymagając, by służyło ono reformom wspólnoty unijnej: „(...) mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności. Niemcy stały się niezbędnym narodem Europy. Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom”.

Gdyby niemieckie elity zechciały były podjąć te propozycje Sikorskiego i zainicjowały choćby dyskusję o reformach EU, dzisiejszy kryzys prawdopodobnie przyjąłby łagodniejsze formy. Na przeszkodzie stanął jednak narodowy egoizm, który każe Niemcom bronić korzystnego dla nich unijnego *status quo*. Unia pozostała przez to skazana na nieformalne kierownictwo niemieckiego szefa rządu, który od czasu do czasu konsultuje się z politycznymi przywódcami wybranych przez siebie państw. Bezrefleksyjne przejęcie roli przywódczej doprowadziło do stopniowego zburzenia pozytywnego wizerunku Niemiec i w EU i poza nią, nad którego utrwaleniem poprzedni kanclerze Niemiec pracowali przez dziesięciolecia. Wystarczy porozmawiać otwarcie z Ukraińcami albo ludźmi z rosyjskiej opozycji, by skonstatować, że wśród demokratów na wschód od UE Niemcy utraciły twarz całkowicie. Są postrzegane jako państwo, które dąży do korzystnego dla siebie - choćby ekonomicznie - *dealu* z putinowskim autorytaryzmem. Tym samym Niemcy demolują podstawy unijnej polityki wschodniej.

## Brak spójności polityki zagranicznej

W czasie kryzysu ujawnił się z całą ostrością brak spójności polityki zagranicznej UE. Jest on rezultatem słabości tych instytucji unijnych, które - na papierze - powinny kształtować jej politykę zagraniczną. Jako że Traktat Lizboński skonstruował urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako bezwolną kukłkę Rady Europejskiej, jest ona absolutnie niezdolna do samodzielnego definiowania interesów i autonomicznego podejmowania decyzji, nie mówiąc już o działaniu w imieniu UE. Brak silnego centrum polityki zagranicznej skutkuje

osłabieniem UE, bo państwa unijne mogą ignorować interesy zarówno innych państw członkowskich jak i wspólnoty europejskiej, kierując się w swojej polityce narodowym egoizmem.

Jest oczywiste, że niespójności polityki zagranicznej UE i państw członkowskich nigdy nie da się całkowicie uniknąć. Można wszakże wzmocnić na tyle instytucje unijne, by w przypadku konfliktu interesów między silnym państwem członkowskim a UE ta ostatnia mogła przynajmniej prowadzić własną politykę. Na razie jest tak, że Niemcy mimo trwającej wojny w Donbasie i przedłużającej się okupacji Krymu konsekwentnie zmierzają do intratnej dla siebie normalizacji stosunków z agresorem, a jednocześnie optują ciągle jeszcze za przedłużaniem sankcji przeciwko Rosji, powołując się przy tym na porozumienia mińskie, które w imieniu UE same z Władimirem Putinem wynegocjowały. Niemcy chcą, by ich firmy zarabiały na rosyjskim eksporcie gazu do EU i w tym celu forsują intensywnie budowę gazociągu *Nord Stream 2*, który skutecznie rozkłada bezpieczeństwo energetyczne UE i powoduje konflikt z głównym gwarantem wojskowym jej bezpieczeństwa - ze Stanami Zjednoczonymi. (Nad oczywistością, że poszkodowanym tej polityki jest Ukraina, a do pewnego stopnia też Gruzja, rozwodzić się tu nie trzeba). Ta dwulicowość ma długą tradycję. Timothy Garton Ash wykazał już w końcu lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, że Zachodnie Niemcy prowadzą politykę egoizmu narodowego „W imieniu Europy” (to tytuł jego książki o *Ostpolitik* Republiki Federalnej).

Sikorski, który wielokrotnie podkreślał, że Polska z nim jako szefem MSZ grała w „pierwszej lidze europejskiej”, musiał być bardzo zdziwiony, kiedy dwa i pół roku po tym, jak w dobrej wierze dobrego Europejczyka tłumaczył Niemcom, pod jakimi warunkami ich kierownictwo w UE może być uzasadnione, ci razem z Francuzami zaakceptowali bez szemrania żądanie Rosji, by w negocjacjach o zakończeniu działań wojennych na Ukrainie Polska nie brała udziału. Polskie marzenie o partnerskiej współpracy z „motorem integracji” w ramach Trójkąta Weimarskiego, który miałby umacniać rolę Polski jako reprezentanta wschodniej flanki UE w kierownictwie unijnym, przysło jak bańka mydlana. W UE Niemcy są na tyle silni, że mogą wyeliminować z procesów decyzyjnych inne państwa wspólnoty nawet wtedy, gdy chodzi o decyzje dotyczące podstawowych interesów bezpieczeństwa tych państw. Oprócz tego ubrany w fałszywe piórka europeizmu niemiecki egoizm narodowy deprawuje mniejsze państwa unijne, które - jak Węgry - nie widzą powodu, dla którego nie miałyby skorzystać z atrakcyjnych rosyjskich ofert bliższej współpracy.

Przynajmniej cztery kraje wspólnoty unijnej - Estonia, Łotwa, Litwa i Polska - mają prawo czuć się zagrożone przez Rosję. Dlatego Stany Zjednoczone, których stosunki z Niemcami bardzo się pogorszyły, pozostają dla bezpieczeństwa tej czwórki absolutnie kluczowe. Dzieje się to w czasie dramatycznego osłabienia UE na arenie międzynarodowej, którego złowrogim przykładem jest zaprzestanie aktywnej polityki wobec szarpanej konfliktu wewnętrznym Białorusi, na którym chce skorzystać jej wschodni sąsiad.

Przed pandemią COVID-19 polityka Niemiec postrzegana była w UE jako cyniczna, a ich przywództwo coraz głośniej krytykowane. Niemcom nie zaszkodziło wszakże nic tak bardzo jak chaos, jaki sprowadziła Merkel, otwierając granicę dla niekontrolowanej liczby uchodźców i migrantów.

## Brak instrumentów polityki migracyjnej

Uchodźcy to tylko pośrednio problem UE, bo przecież jego źródła leżą poza jej obszarem. Każde z państw UE stara się zapobiec temu, by wielkie migracje stały się jego problemem wewnętrznym. Niemcy, którzy u szczytu kryzysu migracyjnego w lecie 2015 r. przejęli w tej kwestii inicjatywę, temu wyzwaniu nie podoleli. To niepowodzenie skłoniło je do próby „zeuropeizowania” problemu uchodźców w ramach przymusowych kontyngentów uchodźczych, które przydzielane byłyby państwom członkowskim. Tej próbie sprzeciwiła się skutecznie mniejszość państw unijnych, wśród nich bardzo zdecydowanie Polska.

Do momentu wyboru Ursuli von der Leyen na Przewodniczącą Komisji Europejskiej w lipcu 2019 r. konflikt eskalował, bo Republika Federalna naciskała na powiązanie kwestii uchodźców (nazywanej stale „problemem solidarności europejskiej”) z budżetem UE. Pani kanclerz i jej nieszczęśliwy minister spraw zagranicznych Heiko Maas postulowali publicznie, by państwa, które nie przyjmują uchodźców, były karane cięciami w funduszach strukturalnych. Potencjalni delikwenci wskazywali na to, że wstępowali do UE na konkretnych, długo negocjowanych warunkach traktatowych. Wśród nich próżno szukać warunku podporządkowania się irracjonalnej z ich punktu widzenia polityce migracyjnej Berlina. Łatwo za to znaleźć zapisy, które otworzyły ich rynki na ekspansję niemieckich przedsiębiorstw i produktów, minimalizując tym samym szanse powstawania i rozwoju rodzimych firm na wielu obszarach.

Jeszcze zanim Niemcy podjęły próbę wprowadzenia w UE systemu obowiązkowych narodowych kontyngentów uchodźczych, problem migracji stał się istotnym aspektem kryzysu systemowego UE, bo wskutek spowodowanego przez Merkel chaosu niezarejestrowani migranci docierali nie tylko do Niemiec, ale i do innych krajów. Zemścił się fakt, że przed 2015 r. „motor integracji” nie naciskał na wypracowanie efektywnej strategii działania w warunkach dramatycznie nabrzmiewającego kryzysu migracyjnego świata. UE ani nie była w stanie przeciwdziałać uchodźstwu, ani adekwatnie reagować na spontaniczne migracje, ani skutecznie kontrolować swoich granic.

Jeśli UE nie dysponuje instytucjami wyposażonymi w kompetencje samodzielnego decydowania o polityce zagranicznej, migracyjnej i ochronie granic, jeśli nie angażuje dostatecznych środków, by zapobiegać wędrownym ludom, jeśli nie ustala rocznych kontyngentów przyjęć dla najbardziej przez wojny, kryzysy i niezawinioną biedę poszkodowanych, jeśli nie dysponuje siłami zbrojnymi, zdolnymi do interwencji w regionach kryzysów wojennych albo humanitarnych i do wzmocnienia jej działań dyplomatycznych, to zadanie poradzenia sobie z falami uchodźców muszą przejąć jej państwa graniczne. Te zaś z sobie z nim nie poradzą, jak pokazują dziesięciolecia doświadczeń Hiszpanii, Włoch, Grecji oraz - w 2015 r. - Węgier.

Spór znawców prawa międzynarodowego o jedynie słuszną odpowiedź na pytanie, czy Merkel miała we wrześniu 2015 r. prawo przyjąć migrantów, którzy zgodnie z umowami dublińskimi powinni zostać zarejestrowani w kraju granicznym wspólnoty, jest tutaj mało istotny. Zasadniczą sprawą nie jest też fakt, że Merkel podjęła błędną decyzję, którą po kilku dniach chciała zrewidować. Pani kanclerz nakazała już lokować służby porządkowe na granicy z Austrią, ale wystraszyła się w ostatnim



momencie prawnych konsekwencji tego kroku oraz zdjęć w światowych mediach, pokazujących, jak niemiecki *Grenzschutz* i policja bronią wrót swego rajy przed tysiącami wycieńczonych uciekinierów.

Istotnymi była wiara Merkel w to, że jest przewodniczącą Europy i suspendowanie traktatów dublińskich bez konsultacji z państwami członkowskimi. Gdy się po paru miesiącach okazało, że coraz mniej Niemców jest gotowych - jak to sama pani kanclerz ujęła - „pokazywać (migrantom) przyjazną twarz”, zaczęła od tych państw wymagać „solidarności”. W reakcji na to rząd PO-PSL zobowiązał się do przyjęcia 6000 uchodźców, liczby z punktu widzenia zdolności integracyjnych Polski bez znaczenia. Rząd PiS-u i jego sojuszników wycofał się nawet z tego zobowiązania, deklarując, że żadnych kontyngentów nie zaakceptuje. Trochę później politycy PiS-u tłumaczyli pokrętnie, że Polska nie jest przecież zamknięta dla „uchodźców”, którzy przybywają masowo z napadniętej przez Rosję Ukrainy. Było to tłumaczenie pokrętne, mimo że Ursula von der Leyen zaraz po tym, jak eurodeputowani PiS-u zagwarantowali jej wybór na Przewodniczącą Komisji Europejskiej, oświadczyła w wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung”, że Polska przyjęła 1,5 mln „uchodźców” z Ukrainy. W rzeczy samej do Polski od wielu lat dociera więcej obcokrajowców niż do Niemiec (w stosunku do liczby mieszkańców, a w ostatnich latach także w liczbach absolutnych), przede wszystkim Ukraińców i Białorusinów. Są to jednak migranci zarobkowi. Uciekinierów przybywa do Polski stosunkowo niewiele, przede wszystkim dlatego, że o wiele chętniej wybierają oni bogatsze kraje UE, w których mieszka wielu ich rodaków. Jeśli już otrzymali w Polsce azyl polityczny, to korzystają zwykle z unijnego prawa wolnego wyboru kraju zamieszkania i wyjeżdżają - przede wszystkim do Niemiec.

Dlaczego więc rządzona przez PiS i jej partnerów koalicyjnych Warszawa, raczej niezagrożona zalewem trudnych do asymilacji muzułmańskich imigrantów, przeciwstawia się w sprawie uchodźców Niemcom tak bezwzględnie? Odpowiedź zdaje się prosta: Bo tak chce. Polska nie zamierza otwierać bramy do utraty suwerenności na polu polityki imigracyjnej. Jeśli ta interpretacja jest słuszna, to dzisiejszy polski rząd nie różni się od niemieckiego w rozumieniu tego, czym powinna być UE: Ma ona wykonywać swoją funkcję gwaranta pokoju w Europie i wspomagać rozwój gospodarczy państw członkowskich (dobrobyt), nie ograniczając przy tym ich suwerenności. W tej ostatniej kwestii niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny nie pozostawił w swoim orzeczeniu z maja 2020 r. żadnych wątpliwości, uznając politykę pieniężną Europejskiego Banku Centralnego w jednym istotnym punkcie za sprzeczną z niemiecką konstytucją, a wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które tę politykę zaakceptował, za „po prostu niezrozumiały”.

Tak jak problem uciekinierów jest tylko pochodną błędów samozwańczego kierownictwa UE, tak problem jej przywództwa jest tylko pochodną głównego problemu wspólnoty, który politolodzy roztrząsali w setkach publikacji: deficytu demokracji UE.

## Niedobór legitymacji

Mimo że UE nie jest państwem, posiada ona oczywiście system polityczny w podstawowym rozumieniu tego pojęcia: jako konglomerat formalnych i nieformalnych instytucji, regulujących stosunki władzy. Jest to system praworządny, dzięki czemu jej członkowie rozstrzygają konflikty w cywilizowany sposób, co jest w stosunkach międzynarodowych wartością bezcenną. Jest to jednak także system autorytarny, bo bazująca na traktatach konstytucja UE (jednego dokumentu konstytucji nie udało się przyjąć) nie zawiera niezbędnych rozwiązań demokratycznych, służących politycznej równości obywateli, ich zadawalającej reprezentacji i partycypacji.

System polityczny UE charakteryzuje się w szczególności wstydliwym niedorozwojem parlamentaryzmu, którego regulacje przywodzą na myśl XVIII-XIX wiek. Parlament Europejski pozbawiony jest inicjatywy ustawodawczej, a inne jego legislacyjne kompetencje ograniczane są skutecznie przez Radę Europejską, która jako że nie jest wybierana przez obywateli UE, lecz składa się z przedstawicieli rządów wyłanianych w wyborach narodowych, pozbawiona jest prawdziwie demokratycznej legitymacji. Rada stanowi także faktyczne centrum władzy wykonawczej, z tym skutkiem, że Przewodniczący odpowiedzialnej przed parlamentem Komisji Europejskiej nie może stać się prawdziwym szefem rządu. Hipertrofia Rady Europejskiej jako niepożądanego instytucji łączącej kompetencje drugiej izby parlamentu z władzą kolektywnego szefa rządu to główna przeszkoda na drodze do demokratyzacji i federalizacji UE. W tej strukturze od dziesięcioleci dominowały nieformalnie Niemcy i Francja. Było to akceptowane przez innych członków Unii, którzy zdawali sobie z tego sprawę albo przynajmniej czuli, że bez francusko-niemieckiego tandemu UE po prostu nie będzie miała żadnego efektywnego kierownictwa. Jak trudno jest choćby obsadzić centralne stanowiska unijne w warunkach, gdy Radzie brakuje takiego kierownictwa, pokazała batalia o fotel Przewodniczącego Komisji Europejskiej w lipcu 2019 r.

Niedobór demokratycznych instytucji i efektywności łączy się z brakiem przejrzystości systemu politycznego UE. Nie tylko jego zagmatwana struktura, ale i fakt, że bazuje on na czterech traktatach (Lizbona, Nicea, Amsterdam, Maastricht), przyczynia się do ukrycia nieformalnych procesów decyzyjnych i uniemożliwia tym samym zrozumienie jego funkcjonowania obywatelom wspólnoty.

Mimo to Unia, która zwykła walczyć o demokrację w państwach członkowskich i wspomagać siły demokratyczne poza swoim obszarem, a najbardziej lubi wzywać do demokratyzacji cały świat, nie dba o demokratyzację samej siebie. W czasach otwartego kryzysu tego braku wiarygodności nie daje się ukryć, tym bardziej że dotychczasowa legitymizacja UE jako struktury wprawdzie „nie całkiem” demokratycznej, ale „przynajmniej” gwarantującej pokój w Europie zużyła się. Nie przekonuje ona w szczególności młodych pokoleń, którym brakuje wyobraźni i wiedzy historycznej, niezbędnych dla zrozumienia, że Europa bez pokracznej nawet federacji skazana jest w krótszej albo dalszej perspektywie na twarde konflikty i - prawdopodobnie - wojny.

Podobnie zużył się dobrobyt jako argument legitymizacyjny wspólnoty. Ten fakt wiąże się z dominującym w świecie kulturowym społeczeństw zachodnich od paru dziesięcioleci toposem narcyzmu. Większość Europejczyków z UE jest święcie o tym przekonana, że swoje *prosperity* zawdzięczają oni nie koślawej federacji europejskiej, lecz samym sobie, w szczególności zaś swemu świetnemu wykształceniu i wyjątkowemu etosowi pracy. Nawet gdyby ta samoocena znajdowała potwierdzenie w rzeczywistości, to ani Europa, ani świat nigdy nie były tak w sposób naturalny urządzone, żeby automatycznie nagradzały wykształcenie i pracę. Porządek świata jest inny: silni podporządkowują sobie słabszych. Gdyby Europejczycy byli tak dobrze wykształceni, jak im się wydaje, nauczyliby się tego z własnej historii. To silniejsze od Europy Zachodniej Stany Zjednoczone Ameryki dały UE najdłuższy w dziejach Europy okres bezpieczeństwa. To europejska federacja, której ciągle niedokończoną budowę umożliwił amerykański protektorat, wyeliminowała wojnę, a długoletni pokój stał się podstawą dobrobytu.

Argumentem legitymizacyjnym, przy pomocy którego po upadku komunizmu UE uzasadniała zarówno rozszerzenie na Wschód i Południe, jak i własną egzystencję, jest stabilność Europy. On nigdy nie przekonywał wszystkich. Kultuwujący nacjonalizm zachodni Europejczycy albo nie interesują się zagrożeniami stabilności na Wschodzie i Południu, albo skłaniają się ku przekonaniu, że ich państwa narodowe i tak same by sobie z nimi poradziły. Tak jak kraje zachodniej i południowej Europy zawsze się mało interesowały wschodem kontynentu, tak nowi członkowie UE nie wykazują szczególnego zainteresowania dramatami rozgrywającymi się na południowej flance Unii.

Podobnie negatywne skutki, jak zużywanie się legitymacji UE, ma zderzenie interesów demokratycznych państw członkowskich z interesami niedemokratycznej UE. Przykład konfliktu z pogrążoną w katastrofie zadłużenia Grecją jest tu szczególnie wymowny. UE, której polityka jest w tym kraju utożsamiana z Niemcami, postawiła Grecję w 2011 r. przed alternatywą: Albo zaakceptuje ona drastyczny program sanacji finansów, albo opuści strefę euro. Demokratycznie wybrany rząd lewicowego Alexisa Tsiprasa próbował latem 2015 r. przeciwstawić się niemiecko-unijnemu dyktatowi, który od 2010 r. walczył przyczynił się do masowego bezrobocia, kolosalnego wzrostu zadłużenia i spadku PNB o jedną czwartą. Bez skutku. Inny przykład: Demokratycznie wybrane rządy Polski i Węgier poddawane są postępowaniom w sprawie „naruszenia wartości europejskich”, prowadzonym przez Komisję Europejską, której demokratyczna legitymacja pozostawia wiele do życzenia.

Niezależnie od politycznej oceny tego czy innego wewnątrzunijnego konfliktu nie ulega wątpliwości, że niedemokratyczna UE nie przystaje do jej demokratycznych państw narodowych. Trudno też oczekiwać, żeby jako taka przekonała ona państwa członkowskie do wyposażenia jej w istotne kompetencje na polu polityki zagranicznej, obronnej czy ochrony granic. Dalsza federalizacja UE oznaczać musi bowiem nową jakość - konstytuowanie europejskiego suwerena. Proces ten możliwy jest tylko wówczas, gdy - jak słusznie mówił Sikorski w Berlinie - „Im więcej władzy przekażemy instytucjom europejskim, tym większą legitymację demokratyczną powinny (one) uzyskać”.

## Niedostatek federalizmu

Ustrój UE jest więc praworządny i niestety autorytarny. Jest to zarazem system federacyjny, ale nie do końca, bo europejska federacja pozbawiona jest głównej cechy państwa - suwerenności. Pod niemieckim kierownictwem przerwane zostały *de facto* nie tylko procesy demokratyzacji, ale i federalizacji UE. To musi dziwić. Przecież sami Niemcy żyją w państwie federalnym. Czy pogodziliby się oni z takim federalizmem we własnym kraju, w którym Republika Federalna nie jest suwerenna, a rządzona jest nieformalnie przez suwerenne landy - powiedzmy - Bawarii i Nadrenii Północnej-Westfalii? Z kolei Polacy nie rozumieją w ogóle federalizmu, dlatego się go boją, utożsamiając go z wszechwładzą dławiącego suwerenność państw narodowych państwa europejskiego. Te wyobrażenia, które niestety znajdują pożywkę zarówno w funkcjonowaniu UE jak i w dzisiejszej retoryce rządu polskiego, mają znaczące skutki dla polskiej polityki europejskiej.

Jarosław Kaczyński i jego obóz polityczny, przywiązani do idei nieograniczonej suwerenności państwa narodowego, nigdy nie wierzyli w Trójkąt Weimarski jako formułę, która miałaby wynieść Polskę do poziomu Francji i Niemiec. W ich rozumieniu Trójkąt jest listkiem figowym, mającym ukryć hegemonię „dyrektoriatu”. Wyeliminowanie Polski z rokowań o pokój na Ukrainie w czerwcu 2014 r. potwierdziło - z grubsza biorąc - słuszność tej oceny. Po przejściu władzy w 2015 r. polska prawica stawia więc na aktywny udział Polski w budowaniu wewnętrznych bloków państw dostatecznie silnych, by móc forsować interesy swoich członków.

Polska inicjatywność w zakresie grupowania i reprezentowania interesów Europy Środkowej ujawniła się na długo przed wyborami 2015 r. Już w czasie wojny gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. prezydent Lech Kaczyński zmobilizował przywódców „swego” regionu do spektakularnej akcji wyrażenia solidarności z Gruzją, ponieważ nie wierzył on w szczerą intencję francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, który w porozumieniu z Niemcami otrzymał unijną misję wynegocjowania z Rosją zawieszenia broni. Niechętnie Kaczyńskim media w Polsce wyśmiały w typowy dla siebie manipulatorski sposób tę inicjatywę. Z kolei w Niemczech została ona do tego stopnia zignorowana, że nie sposób polecić studentom literatury na jej temat, bo epizod ten po prostu nie jest opisany.

Po przejściu władzy przez PiS rząd polski zaangażował się w projekt Trójmorza, do którego przyciągnął wielu nowych członków UE, oraz zintensyfikował współpracę w Grupie Wyszehradzkiej, zaszokowanej niemiecką polityką „otwartych drzwi” wobec uchodźców i migrantów. Jednocześnie zacieśnił on więzi wojskowe i gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi. Ta polityka przynosi już efekty.

W sporze o politykę UE stoi jednak Polska na przegranej pozycji nawet wtedy, gdy reprezentuje obiektywnie - jak choćby w polityce energetycznej czy wschodniej - stanowisko stokroć bardziej europejskie niż działające rzekomo z natury „w imieniu Europy” Niemcy. Jeśli dzisiejszy polski rząd chce ten stan zmienić, to musi podjąć formułę reform UE zaprezentowaną przez zniechęconego przez PiS (z wzajemnością) Sikorskiego: nie ma federalizacji bez demokratyzacji.

Demokratyzacji służyć będzie przede wszystkim zerwanie smyczy, na której Rada Europejska prowadzi instytucje unijne: Parlament i Komisję. Żeby było jasne: więcej władzy otrzymaliby obywatele UE, niekoniecznie ich państwa! To oni wybierają swoich reprezentantów w Parlamencie Europejskim, którzy bez kurateli Rady i osadzonego w niej „dyrektoriatu” przyjmowałiby unijne prawo i budżet. Komisja albo jej Przewodniczący stanowiliby prawdziwą egzekutywę.

Federalizacji służyć będzie program stworzenia suwerennych instytucji unijnych obdarzonych władzą na tych polach, których państwa narodowe nie są w stanie uprawiać. Te instytucje to: policja federalna (z kompetencjami niezbędnymi do skutecznego zwalczania międzynarodowej przestępczości), armia (niezbędna dla polityki bezpieczeństwa), urząd ochrony granic i polityki azylowej (z kompetencją przyjmowania i alokacji migrantów zgodnie z przyjętym przez Parlament Europejskim prawem), ministerstwo spraw zagranicznych (z kompetencjami i narzędziami prowadzenia polityki zagranicznej UE), ministerstwo finansów (z kompetencją pobierania podatku europejskiego i przedstawiania parlamentowi projektu ustawy budżetowej) itp.

Wbrew panującym w Polsce wyobrażeniom system federacyjny nie likwiduje suwerenności swych członów. Przeciwnie! Jego główną cechą jest równość federacji i krajów członkowskich jako suwerennych korporacji. Kompetencje europejskiego suwerena mogą za to częściowo dublować kompetencje państw członkowskich: armia europejska będzie wraz z wojskami narodowymi brać udział w międzynarodowych misjach; europejskie ministerstwo spraw zagranicznych będzie decydowało o polityce wschodniej UE, którą prowadzić będą samodzielnie też narodowe MSZ-ty; policja federalna będzie wchodzić w kolizję z policjami państw członkowskich podczas ścigania przestępców łamiących zarówno prawo unijne, jak i narodowe itp. Zderzenie się kompetencji to problem każdego systemu federacyjnego, który zresztą rzadko wpływa negatywnie na efektywność całej struktury. Skala tego problemu zależy w pierwszej linii od jakości konstytucji, która precyzyjnie określa obszary kompetencji federacji i jej państw członkowskich. Oczywiście na niektórych obszarach nie należy w dłuższej perspektywie wykluczyć likwidacji instytucji narodowych (armie), na innych zaś nie można do powstania instytucji europejskich w ogóle dopuścić (szkolnictwo, kultura), bo zasada subsydiarności, która w dzisiejszej UE jest często łamana, w dojrzałej federacji jest z natury rzeczy lepiej przestrzegana.

W demokratycznym i federacyjnym systemie pytanie o „nacjonalizowanie” UE - gdy jakieś państwo wpływa decydująco na jej prawodawstwo, politykę czy budżet - traci oczywiście na znaczeniu. Jako że UE podejmuje sama decyzje o swoich sprawach, nie jest też możliwe, by silne państwo członkowskie ustalało normy albo linię polityki unijnej, których potem w praktyce samo nie respektowałoby. Już przywoływałem tu przykład z obszaru polityki zagranicznej UE - politykę wobec Ukrainy. W naprawę suwerennej UE Polska albo wspierałaby politykę pomagania Ukrainie i sankcji wobec Rosji i zderzyłaby się z otwarciem prorosyjską i antyukraińską polityką Niemiec. Albo - gdyby UE postawiła na politykę prorosyjską - polityka niemiecka byłaby po jej linii, a polityka polska przeciwko niej. W obu wypadkach byłaby to sytuacja zdrowsza od dzisiejszej, kiedy „*Führungsmacht*” ustala linię polityczną, którą potem w praktyce podminowuje.



Demokratyzacja i federalizacja oznaczają również większą przejrzystość i sformalizowanie procesów decyzyjnych, co mocno utrudnia próby tworzenia „dyrektoriatu”, nie zamykając jednocześnie drogi do zawierania narodowych i ponadnarodowych koalicji oraz sojuszy dla osiągnięcia konkretnych celów.

Nie tylko przywiązanie PiS-u do państwa narodowego oraz nieznamość federalizmu w kraju faktycznie pozbawionym politologii, ale i skrajnie spolaryzowany dyskurs polityczny („za PiS-em czy za PO?”) oraz katastrofalnie niski poziom dziennikarstwa zarówno w mediach publicznych jak i prywatnych nie pozwalają oczekiwać, że w Polsce w dającej się przewidzieć przyszłości odbędzie się szeroka i poważna dyskusja na temat koniecznych reform UE. W tej sytuacji Polacy raczej nie zrewidują przekonania, że w sytuacji konfliktu interesów z Niemcami ich pozycja polepsza się wtedy, gdy te słabną, a polski potencjał gospodarczy i wojskowy rośnie. To tylko pozornie słuszny pogląd: Nawet osłabionym Niemcom wystarczy li tylko użyć swoich nieformalnych atutów w instytucjach unijnych, by dać polskiemu rządowi odpór w każdej kwestii, bo naturalny potencjał Niemiec - liczba ludności, dochód narodowy, wpływ na UE oraz stan rozwoju kraju - jest po prostu dużo większy od polskiego. Wspomnieć trzeba też, że niemieckie media wywierają swoją nierzadko bezzasadną krytyką wschodniego sąsiada znaczny wpływ na opinię publiczną w Europie. Spór polityczny, rzecz wśród sojuszników i sąsiadów równie częsta co normalna, przeradza się wówczas w „europejski” sąd nad Polską.

## Brak dyskusji o reformach

Każdy jawny kryzys to stres, frustracja, niepewność, ale i szansa - właśnie na reformy. Ani Niemcy, ani Polska nie przyczyniają się aktualnie do rozwiązania problemów UE, bo nie prowadzą dyskusji o jej koniecznych reformach. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2019 r. niemieckie i polskie elity oraz opinia publiczna koncentrowały się jedynie na batalii o podział stanowisk w niedemokratycznej UE.

Nie bez znaczenia jest fakt, że niedemokratyczna Rada Europejska rzadziej niż demokratycznie wybrany Parlament Europejski zarzuca Polsce „naruszanie wartości unijnych”. Demokratyzacja UE zdaje się więc nie leżeć w interesie dzisiejszego rządu polskiego. Nikt w Polsce nie ma interesu w tym, by przypomnieć skierowane do Niemców wezwanie Sikorskiego: „macie przeprowadzić reformom”. Już w 2010 r. nie wywołały one na Wiśle dyskusji, tylko równie wzburzoną co nieuzasadnioną krytykę ze strony opozycyjnego wówczas Prawa i Sprawiedliwości, zarzucającego ówczesnemu ministrowi spraw zagranicznych chęć wyzbycia się suwerenności państwowej.

Przy tym nierozwiązany kryzys i możliwy rozpad UE stanowią większe zagrożenie dla Polski niż dla Niemiec. Położenie geopolityczne skazuje Polskę na supranarodowy federalizm, co udowadniają zarówno jej historyczna wielkość w federacyjnych ramach, jak i skutki upadku federacyjnego programu Piłsudskiego w ostatnim stuleciu. Dobra przyszłość Polski i federacji europejskiej to dwie strony tego samego medalu. UE i jej sojusz ze Stanami Zjednoczonymi hamują bowiem niemiecką skłonność do

sojuszu z Rosją, któremu sama Polska prawdopodobnie nigdy nie będzie się w stanie przeciwstawić.

W Niemczech z kolei słów Sikorskiego nikt nie pamięta, bo nikt ich nigdy tak naprawdę nie przyjął do wiadomości. W listopadzie 2010 r. niemiecka prasa podjęła tylko i wyłącznie jego wezwanie, by Niemcy przewodzący UE, mimo że poruszył on wiele co najmniej równie istotnych, ale dla Niemców nieprzyjemnych wątków:

„Po pierwsze, prosimy Niemcy o to, aby otwarcie przyznały, że są największym beneficjentem obecnych porozumień i tym samym, że to na nich ciąży największy obowiązek, aby porozumienia te przetrwały. Po drugie, doskonale zdajecie sobie sprawę z tego, że nie jesteście niewinną ofiarą rozrzutności innych. Wy również łamałicie Pakt Stabilności i Wzrostu, a Wasze banki lekkomyślnie kupowały ryzykowne obligacje. Po trzecie, ponieważ inwestorzy sprzedają obligacje państw najbardziej zagrożonych i szukają bezpiecznych inwestycji, Wasze koszty pożyczania pieniędzy są niższe niż w przypadku normalnej koniunktury.“

Sikorski wskazał nie tylko na niemiecką współodpowiedzialność za kryzys, lecz i zaproponował konkretne kroki demokratycznych reform. Wspomniałem tu już jego pomysł, by dokonać fuzji urzędów Przewodniczącego Rady Europejskiej i Przewodniczącego Komisji Europejskiej, a nowy urząd obsadzać w drodze bezpośrednich wyborów europejskich. Polski minister postulował też wybór „niektórych członków Parlamentu Europejskiego... z ogólnoeuropejskiej listy kandydatów” oraz obronę „swojej roli i zadań” przez tenże Parlament (którego głos nie liczył się wcale w trakcie narzucania Grecji programu oszczędnościowego). Oprócz tego UE powinna otrzymać „nowy traktat”, który uczyniłby ją bardziej skuteczną.

Innego kalibru była jego propozycja zaaplikowania obywatelom i elitom politycznym „edukacji politycznej”. Trudno powiedzieć, czy użycie w tym kontekście niemieckiego pojęcia *politische Bildung* świadczyło o tym, że Sikorski podziela popularne w Niemczech przekonanie, iż demokratycznej kultury politycznej można się nauczyć na kursach, czy próbował on sprytnie dotrzeć do niemieckich słuchaczy

Nie ma co się dziwić, że wszystkie te propozycje pozostały bez echa. W równie arogancki sposób potraktowały Niemcy przeciw pomysły reform, które przedstawił prezydent Macron we wrześniu 2018 i w marcu 2019 r., mimo że nie zawierały one niechcianych ani w Paryżu, ani w Berlinie impulsów demokratyzacyjnych. Macron proponował jednak reformy na obszarach, które są dla przyszłości UE istotne: równość szans przedsiębiorstw na rynku unijnym, wyższe wydatki na obronę, stopniowe przechodzenie na finansowanie budżetu unijnego z podatków, wspólna polityka ochrony granic i azylowa, stworzenie urzędu ministra finansów w strefie euro.

Kompletne zignorowanie tych propozycji jest kolejnym dowodem na to, że nie tylko rząd Merkel, ale i niemieckie społeczeństwo obywatelskie nie ma do zaoferowania nic, żadnego pomysłu na reformy UE. Doprawdy trudno znaleźć inną przyczynę tej postawy niż duchowe i intelektualne stetryczenie elit. Łez wylewanych przez media i polityków niemieckich nad upadkiem rzekomo demokratycznego modelu „głównego kandydata” (*Spitzenkandidat*) przy obsadzie urzędu Przewodniczącego Komisji w roku 2019 nie można brać poważnie. Ten model nigdy nie służył demokratyzowaniu UE, a jedynie utrwaleniu dominacji Niemiec i Francji. Partie tych krajów przewodziły bowiem największym frakcjom Parlamentu Europejskiego, tzn. Partii Ludowej i Partii

Socjalistycznej. Jako że system partyjny we Francji rozsypał się i Macron wprowadził swoich eurodeputowanych do frakcji liberałów, a niemieckie *CDU* i *SPD* straciły w porównaniu z wyborami 2015 r. wiele głosów (co osłabiło Partię Ludową i Socjalistyczną), model *Spitzenkandidat* umarł naturalną śmiercią. To dobra wiadomość, tym bardziej że dokonało się to - co wcale nie takie częste w UE - w wyniku wolnych i demokratycznych wyborów.

UE pozbawiona reformatorskich impulsów to Unia słaba. Słaba UE oznacza, że w sytuacjach kryzysowych jej aktorzy szukają ratunku w swoich państwach narodowych. Także w Niemczech i Polsce proces przechodzenia przez kryzys UE jest zasadniczo uwarunkowany polityką wewnętrzną, nie zaś wyobrażeniami o preferowanym modelu UE.

## Ucieczka do państwa narodowego

W czasie kryzysu greckiego i bankowego Sikorski oświadczył:

„Ale dziś stoimy na skraju przepaści. To najbardziej przerażająca chwila w mojej ministerialnej karierze, ale przez to jednocześnie najbardziej wzniosła. Przyszłe pokolenia osądzą nas według naszych czynów lub ich braku. Według tego, czy stworzymy podwaliny pod dziesięciolecia wielkości, czy też uchylimy się od odpowiedzialności i pogodzimy z naszym schyłkiem.”

Jeśli pominąć niepotrzebne zwierzenia dotyczące stanu duchowego ministra, to trzeba przyznać, że słusznie on ocenił, iż w sytuacji kryzysowej brak reform wspólnoty musi doprowadzić do wzrostu znaczenia państw narodowych:

„Większość... [instytucji i procedur unijnych] zależy od dobrej woli i poczucia przyzwoitości państw członkowskich. Mechanizm ten działa w miarę sprawnie przy sprzyjających okolicznościach. A jeśli na granicy unijnej pojawiają się masowo imigranci, w naszym sąsiedztwie wybucha wojna domowa albo rynki finansowe reagują paniką, co wówczas zazwyczaj robimy? Szukamy schronienia w dobrze znanych ramach państwa narodowego.”

Nie sposób w tym kontekście nie zauważyć, że dramatycznie osłabienie pozycji Niemiec w UE nie jest przede wszystkim spowodowane słabością francuskiego partnera, rozejściem się Niemiec i USA czy słabnącą koniunkturą gospodarczą. Główną przyczyną załamywania się niemieckiej hegemonii są mnożące się symptomy systemowego kryzysu niemieckiej demokracji. W zastraszającym tempie słabnie w Niemczech rząd i wzrasta niebezpieczeństwo politycznej niestabilności. Te zagrożenia nie znikły w marcu 2020 r., kiedy Niemcy skupili się znowu wokół swojej pani kanclerz, koordynującej walkę ze skutkami pandemii COVID-19. Nie ulega wątpliwości, że po pandemii one powrócą.

Alternatywa dla Niemiec (*AfD*), populistyczna, prorosyjska, antypolska partia z filisterskim przywództwem, zwartym skrzydłem prawicowych ekstremistów i znacznym poparciem społecznym, nie jest ani głównym problemem systemu partyjnego Republiki Federalnej, ani nie stanowi zagrożenia niemieckiej demokracji. *AfD* to przede wszystkim rezultat petryfikacji elit oraz erozji niemieckiego systemu partyjnego. Potężne i niegdyś konkurencyjne partie *CDU* i *SPD* od dłuższego czasu

udowadniają, że gotowe są nagiąć wszystkie oficjalne oraz złamać wszystkie niepisane reguły gry demokratycznej, aby tylko utrzymać się u władzy. Najbardziej skuteczną, ale z demokratycznego punktu widzenia wątpliwą metodą, którą dla osiągnięcia tego celu stosują, jest zawieranie tzw. wielkich koalicji rządzących. *CDU* i *SPD* czynią to chronicznie (w latach 2005-2009, 2013-2017 i od 2017 r.), mimo że wyborcy w 2013, 2017 oraz 2019 r. (wybory do Parlamentu Europejskiego) pokazali im czerwoną kartkę. Wielka koalicja pociąga za sobą sztuczne marginalizowanie opozycji, co w Niemczech zaowocowało drastycznym wzmocnieniem jedynej znaczącej siły spoza tradycyjnego układu głównych sił politycznych: właśnie *AfD*. Zarówno *CDU* jak i *SPD* straciły w tym stuleciu po blisko 15-20% wyborców. Ich znaczna część popiera Alternatywę, która - zależnie od sytuacji wewnętrznej - w wyborach do Bundestagu może liczyć na 10 do 20% głosów. Większość rządowa, wspierająca ją z opozycji partia Zielonych oraz większość mediów legitymizuje utrzymywanie wielkiej koalicji rzekomym zagrożeniem „z prawa”, sugerując, że *AfD* ma zamiar obalić demokrację.

Merkel zdołała doścignąć Helmuta Kohla jako najdłużej rządzącego polityka w Republice Federalnej. Ten skorumpowany chadek, który przez dziesięciolecia uczestniczył w procederze nielegalnego finansowania partii politycznych, pozostawał jednak u władzy nie dlatego, że zawierał koalicje rządowe z przeciwnikami politycznymi i był hołubiony przez prasę, lecz dlatego, że pokonywał socjaldemokratów w wyborach. Długie rządzenie *CDU* opierało się zatem na funkcjonowaniu systemu demokratycznego. Rządy Merkel bazują na atrofii niepisanych reguł demokracji. Wskutek pandemii scenariusz, w którym dochodzi do przedwczesnego odejścia Merkel, przyspieszonych wyborów do Bundestagu i koalicji *CDU* z Zielonymi, nie wygląda dzisiaj prawdopodobnie. Ponieważ ci ostatni stanowią dla wielu konserwatywnych Niemców uosobienie politycznego irracjonalizmu i chciejstwa, a w *CDU* istnieje ciągle jeszcze znaczące skrzydło konserwatywne, nie należy oczekiwać, że w przyszłości „zielony” kanclerz stanowić będzie remedium na erozję niemieckiego systemu partyjnego i szansę na nowe otwarcie.

W przeciwieństwie do niemieckiego polski system partyjny krzepnie. Wiele wskazuje na to, że Kaczyńskiemu udało się - wbrew tendencjom rozkładowym w starych demokracjach - przekształcić PiS w partię typu *catch-all*. Charakteryzuje się ona zdolnością integracji wielu środowisk i pokoleń na prawo od politycznego centrum, w którym jest coraz mocniej osadzona. PiS posiada na pewno *party spirit*: silne społeczne i narodowe nastawienie. Jeśli udałoby się dorzucić do tego „partyjnego ducha” przekonanie o gospodarczej kompetencji, PiS przypominałoby niemiecką chadecję z najlepszych lat Adenauera. O taki wizerunek będzie jednak trudno w kraju, w którym opinia publiczna w największym stopniu kształtowana jest przez opozycyjne media, kreujące tendencyjny obraz antydemokratycznego rządu „pisowskich nieudaczników i korupcji”.

Polski system partyjny miałby się jeszcze lepiej, gdyby nie jego polaryzacja i proces samounicestwienia się opozycji. Przegrała ona nie tylko wybory parlamentarne 2015 r., ale - co jest o wiele ważniejsze - straciła dla większości Polaków w ciągu ostatnich lat wiarygodność. Awanturnicze w części metody uprawiania polityki każą często wątpić w jej demokratyczny charakter. Przegrane przez opozycję - choć nie z kretesem - wybory parlamentarne w 2019 r. i prezydenckie w 2020 r. nie usuwają

niepokoją, że grozi Polsce demokracja jak na Węgrzech czy w Bawarii: z systemem partii hegemonialnej i sfragmentowaną, niezdolną do wypełnienia funkcji alternatywnej, być może nawet przez dziesięciolecia, opozycją. Podbudowana prawdziwą i sztucznie podgrzewaną nienawiścią polityka wobec PiS-u nie może przynieść oczekiwanych przez opozycję efektów w sytuacji, w której przez tę partię zdominowany rząd cieszy się poparciem politycznie aktywnej większości. Tylko odnowione solidną pracą polityczną partie opozycyjne mogą wzmocnić polską demokrację, a jednocześnie uzyskać realne szanse na przejęcie władzy w 2023 r.

## Konkluzje

Ani w państwie hegemonialnym, ani w ważnym nowym państwie unijnym, jakim jest Polska, nie pojawiły się poważne propozycje strukturalnych reform UE. W Niemczech zagrożenie prawicowym populizmem zdaje się opinię publiczną interesować najbardziej. W Polsce z kolei dramatyczna polaryzacja sił politycznych zniszczyła *de facto* dyskurs publiczny. Jeśli ponadto uwzględnić fakt, że impulsy reformatorskie nie pojawiły się też w innych krajach (poza Francją) i że problem przewodnictwa UE będzie się pogłębiał, to trudno o optymizm.

Ale oczywiście w życiu społecznym jest też możliwe, że elity zawiodą i katastrofa mimo to nie następuje, bo przecież - jakoś to będzie... W tym wypadku trzeba sobie jednak postawić pytanie, czy warto było tę UE budować i do niej wstępować... żeby osiągnąć te standardy życia społecznego, polityki i stosunków z sąsiadami, które od stuleci kojarzone są ze wschodem Europy?

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

**Jerzy Maćków** - prof. dr hab., politolog, kierownik Katedry Politologii Porównawczej Uniwersytetu w Ratyzbonie.