

Artur Niedźwiecki  <https://orcid.org/0000-0002-2683-5319>
Uniwersytet Łódzki
e-mail: a.niedzwiecki@yahoo.pl

O kryzysie integracji europejskiej

About a crisis of the European integration

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_01an

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę wybranych źródeł kryzysu procesu integracji europejskiej oraz potencjalnych następstw załamania się tendencji zjednoczeniowych w Europie. Ukazano w nim przyczyny kontestowania projektów pogłębiania współpracy w ramach supranarodowej wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem problemów dotyczących rozmaite obszary procesu zjednoczeniowego. Omówione zostały konsekwencje podważania zaufania do liberalnego paradygmatu polityki światowej, jak również przyczyny imitowania i powierzchownego naśladowania zjawiska europeizacji, prowadzącego do odtwarzania dawnych podziałów centro-peryferijnych. Przedstawiono też następstwa problematyki deficytu demokratycznego w kontekście załamania się legitymizacji prezentowanego reżimu integracyjnego. W pracy znalazły się również uwagi na temat ewentualnych konsekwencji tendencji dekompozycyjnych na płaszczyźnie uprawnień człowieczych, a także wpływu dezintegracji na poczucie bezpieczeństwa w Europie. Zdaniem autora powyższe zjawiska mogą oznaczać początek rozłamu w świecie Zachodu, prowadzący do rozbicia jego politycznej jedności, a zarazem nastania epoki lęku oraz niepewności jako preludeum do objawienia się nowego ładu na kontynencie.

Słowa kluczowe: kryzys, proces integracji europejskiej, liberalizm

Abstract

This article outlines selected causes of the European integration crisis and the potential consequences of the collapse of unification tendencies in Europe. It elucidates the reasons for the contestation of projects that aim to deepen cooperation within the European Union. The consequences of the declining confidence in the liberal paradigm of world politics are discussed, as well as the reasons for the superficial imitation of processes of Europeanization that lead to the reconstruction of the former centre-peripheral divisions. The relationship between democratic deficit within Europe and the decline of the integration regime's legitimacy are also discussed. The article comments on the possible effects of disintegration tendencies in the area of civil rights, as well as the impact of disintegration on the sense of security in Europe. According to the author, the above phenomena may initiate a split in the Western world and rupture its political unity. This in turn could lead to an era of fear and uncertainty, prior to the creation of a new order on the continent.

Keywords: crisis, the European integration process, liberalism

Wprowadzenie

Celem tego tekstu jest próba refleksji nad wybranymi przyczynami kryzysu integracji europejskiej, a zarazem ewentualnymi konsekwencjami zahamowania procesów zjednoczeniowych na płaszczyźnie unijnej, które w ocenie autora warto uwypuklić. Artykuł ten ma charakter jedynie głosu w debacie, a jego celem nie jest pragnienie całościowego ukazania źródeł tendencji dekompozycyjnych w Europie, gdyż powinno to stać się przedmiotem bardziej pogłębionych studiów i analiz. Aktualnie wiele czynników wydaje się podmywać fundamenty i posady procesu integracji europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że oto na naszych oczach ruchy populistyczne oraz nacjonalistyczne coraz skuteczniej kontestują plany budowy, a także pogłębiania uniwersalistycznej wspólnoty państw i obywateli. Zaobserwować można nawrót myślenia w kategoriach geopolitycznych, co może generować istotne zagrożenie dla instytucji prawa międzynarodowego, które przez wiele dekad służyły stabilizacji ładu światowego.

Kryzys oświeceniowych prawideł, dających w przeszłości nadzieję na rozumne ułożenie relacji między krajami europejskimi, sprzyja obecnie pojawianiu się tendencji egoistycznych, prowadzących do unilateralizacji polityki, a zarazem podważenia solidarności na Starym Kontynencie. Powyższe może skutkować wstrzymaniem internalizacji wspólnych wartości oraz zasad na rzecz ich imitowania i powierzchownego naśladownictwa, będącego parawanem skrywającym odradzanie się dawnego podziału centro-peryferijnego. Proces europeizacji nie jest już powszechnie postrzegany jako źródło szans, ale jako rezerwuar potencjalnych zagrożeń. Zakwestionowanie tendencji zjednoczeniowych, będących dotychczas formą europejskiej odpowiedzi na zjawisko globalizacji, coraz wyraźniej wiedzie między innymi do osłabienia poziomu ochrony praw jednostek. Może to oznaczać początek rozłamu w świecie Zachodu, prowadzącego

do rozbicia jego politycznej jedności, a zarazem nastania epoki ryzyka oraz niepewności jako preludium do objawienia się nowego ładu, którego ramy nie są jeszcze nam znane.

Hipoteza tej pracy jest następująca: dekonstrukcja liberalnego wzorca polityki światowej może prowadzić do tendencji dekompozycyjnych w ramach projektu europejskiego, co z kolei może skutkować przywróceniem bardziej pierwotnych form dominacji i podporządkowania w oparciu o tradycyjne formuły władzy na kontynencie. Metodą zastosowaną w tym tekście jest analiza jakościowa wybranych prac dotyczących liberalnego porządku polityki globalnej, ze szczególnym uwzględnieniem treści odnoszących się do problematyki europeistycznej¹.

I. Integracja europejska w dobie kryzysu liberalnego paradygmatu stosunków międzynarodowych

Objawy dekompozycji modelu liberalnego, przejawiające się w ewidentnej kontestacji procesów globalizacyjnych, dialogują z symptomami zahamowania, a nawet regresu w tych sferach polityki światowej, które dotychczas były nasycone różnymi normami ponadnarodowymi. Zauważalny staje się rodzaj bezradności w obliczu tendencji erozyjnych obserwowanych w niektórych instytucjach międzynarodowych. Zakwestionowanie dotychczasowego ładu odbywa się przykładowo na płaszczyźnie poglądów na naturę człowieka, dla którego właściwą formą zachowań powoli przestaje być kooperacja z innymi jednostkami. W konsekwencji zanika wiara w prawo jako podstawowy regulator życia społecznego, a elity stopniowo przestają cieszyć się poparciem społecznym, gdyż ich recepty nie stanowią już gwarancji dobrobytu i szans życiowych dla ludzi. Jedną z pierwszych ofiar kryzysu staje się koncepcja budowy ponadnarodowego *polity* jako emanacja liberalnego porządku, na straży którego stał dotychczasowy establishment. Tym samym następuje zwrot ku narodowym kontekstom, mający na celu uniknięcie zagrożeń, z którymi proces integracji jest coraz częściej kojarzony².

Na plan pierwszy wysuwają się obecnie motywacje związane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa, a kooperacja międzynarodowa zaczyna być postrzegana jako źródło rozmaitych ryzyk. Wcześniej nacisk na współpracę pochodził od społeczeństw, które w ten sposób pragnęły powiększać zakres dobrobytu, tymczasem dziś te same społeczeństwa zmierzają ku „budowie narodowych szalup na oceanie polityki światowej”. Choć zapewnienie pokoju przyświecało ojcom założycielom wspólnoty europejskiej po II wojnie światowej, aktualnie przeważa argumentacja technokratyczna, która nie porywa serc i umysłów mieszkańców Starego Kontynentu. W istocie kryzys opowieści o zjednoczonej Europie prowadzi do podważenia mody na „bycie Europejczykiem”. Toteż Unia traktowana jest wprawdzie jako stały, dany raz na zawsze element pejzażu

¹ P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 44.

² S. Walter, *The Mass Politics of International Disintegration*, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_2020/WP%20105%20Walter.pdf [dostęp: 15.01.2020].

politycznego, jednak jej działania podsycają frustrację w elektoratach, gdyż przestała ona pełnić rolę uniwersalnej recepty na problemy współczesnej Europy³.

Zachód wydaje się wykazywać objawy zniecierpliwienia i rozczarowania z powodu imitacyjności modernizacji tak zwanych nowych państw członkowskich. W krajach wschodniego rozszerzenia pojawia się natomiast wątpliwość, czy państwa tak zwanej starej Unii rzeczywiście pozwolą na realną konwergencję „nowej Europy”, która jawi się jako konkurent dla rdzenia organizacji. Integracja wymusiła spotkanie z „Obcymi”, co z kolei zrodziło reakcje obronne wśród dość homogenicznych społeczeństw. Strach przed przybyszami wygenerował potrzebę zahamowania bądź odwrócenia trendów zjednoczeniowych. Co więcej, unijne instytucje stały się areną zażartych konfliktów politycznych między przedstawicielami *Ancien Régime* a tak zwanymi narodowymi populistami. A przecież wedle zwolenników funkcjonalizmu miały być ostoją rozsądku i umiarkowania w gronie demokracji narodowych, tak potrzebnego w dobie postępującej globalizacji, która generuje daleko posunięte współzależności na polu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Skoro integracja przestała służyć rozwiązywaniu problemów, a stała się ich źródłem, zakwestionowaniu uległ sens transferu lojalności i kompetencji z poziomu narodowego na płaszczyznę ponadnarodową⁴.

Kryzys procesów zjednoczeniowych wydaje się polegać na przeświadczeniu, iż bardziej racjonalna od supranacjonalizacji jest renacjonalizacja wybranych obszarów polityki i gospodarki. Dotychczas swoboda przepływu osób, usług i towarów wiodła do współpracy politycznej, a nieograniczona cyrkulacja czynników produkcji ograniczała oddziaływanie państw na procesy gospodarcze. Po nastaniu światowej recesji finansowej 2009 roku zaczął rozpowszechniać się sceptycyzm, prowadzący do przekonania, że być może lepiej funkcjonować poza instytucjami ponadnarodowymi z uwagi na zagrożenia, których te reżimy stały się symbolem. Wówczas impuls zjednoczeniowy ewidentnie osłabł, spadła liczba działań akcesyjnych do rozmaitych organizacji oraz nasileniu uległy tendencje odśrodkowe w niektórych strukturach międzynarodowych. Obecnie dalsza integracja postrzegana jest jako droga do eskalacji kryzysów, a elektoraty zaczynają popierać politykę delegitymizacji instytucji międzynarodowych, prowadzącą do renegowania warunków członkostwa lub przenoszenia kompetencji z powrotem na poziom narodowy.

Stosunkowo nowym zjawiskiem są tendencje dezintegracyjne zainicjowane przez demokracje liberalne, które działają pod wpływem mandatu wyborczego. Skłaniają one aktorów państwowych do całkowitego lub częściowego wycofywania się z gremiów międzynarodowych, gdyż znaczące grupy społeczne opowiadają się za działaniami jednostronnymi kosztem multilateralizmu. Takie decyzje dezintegracyjne charakteryzują się dość wysokim stopniem demokratycznej legitymizacji, skłaniając państwa do zmniejszenia liczby wspólnych polityk publicznych⁵. Instytucje świata zachodniego wprawdzie zakotwiczą demokratyczne formy partycypacji społecznej. Wygląda jednak na to,

³ D. Webber, *How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations” 2013, Vol. 20(2), s. 341.

⁴ H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52(5), s. 1142.

⁵ J.G. Ikenberry, *The End of Liberal International Order?*, „International Affairs” 2018, Vol. 94(1), s. 7.

że gdy wyborcom stworzy się możliwość wyrażenia opinii, wówczas mogą oni poprzeć antyestablishmentowe partie protestu, wspierające tendencje nacjonalistyczne, dając sposobność do krzewienia demagogii i obskurantyzmu. Nadmiar demokracji bezpośredniej może zatem rozsądzać rozmaite reżimy, stąd sceptycyzm kręgów liberalnych względem plebiscytów dotyczących spraw międzynarodowych.

II. Schemat centro-peryferijny w procesie (dez)integracji Europy

Osadzony w nowoczesności projekt integracji kontynentu, wykorzystując zdobycze racjonalizmu, miał za zadanie wpierw zniwelować, a następnie przewyciężyć wielowiekowy podział Europy, który zainicjowany został jeszcze wraz z początkami kapitalizmu. Wtedy to uwydatniły się dwie koleiny rozwojowe, które przybrały postać przemysłowego centrum oraz rolniczych peryferii. Rewolucja przemysłowa jedynie pogłębiła dystynkcję na wydolny gospodarczo rdzeń i odstające od niego terytoria marginesowe⁶. Jednym z zadań nowoczesności było zasypanie tego podziału przy wykorzystaniu uniwersalistycznej wspólnoty podmiotów wywodzących się z różnych stron kontynentu. Doświadczany aktualnie kryzys prezentowanej idei może prowadzić do zahamowania rozwoju jej politycznej konkretyzacji, powodując potencjalnie nawrót dawnych antagonizmów na terenach funkcjonujących na różnych etapach rozwoju. Wygaszenie projektu europejskiego mogłoby doprowadzić do wskrzeszenia „Historii”, która niesłaby ze sobą zagrożenie konfliktami w Europie. W dobie globalizacji oznaczającej znoszenie granic i skracanie dystansów dawne wyzwania zniknęły z horyzontu liberalnej demokracji, dla której układ centro-peryferijny pozostaje widmem z poprzedniej epoki. Wydaje się, że kryzys procesu konwergencji postawił pod znakiem zapytania plany budowy zwartej unijnej *polity*, otwierając pole do wznowienia refleksji o charakterze geopolitycznym.

Bez wątpienia wspomniane wyżej dwa modele rozwoju są dość mocno zakotwiczone w społeczno-gospodarczym pejzażu kontynentu, a funkcjonujący między Wschodem i Zachodem „cywilizacyjny uskok tektoniczny” jawi się jako dość głęboki. Wspólnotowe narzędzia służące osiągnięciu ekonomicznej zbieżności pozostawiają wiele do życzenia, a występujące podziały mogą podsycać procesy dezintegracyjne Unii. Państwa słabiej rozwinięte – na skutek liberalizacji handlu – dokonują istotnego postępu w dziedzinie modernizacji, jednak kraje te mogą szybko utracić zdolność do dalszego rozwoju z uwagi na ograniczenia strukturalne. Zamiast poszukiwać własnych modeli wzrostu, często postanawiają one akomodować się do istniejących okoliczności, imitując schematy rozwojowe rdzenia systemu. Problem państw marginesowych wydaje się polegać na niechęci do wypracowania koncepcji modernizacyjnych odpowiadających ich lokalnej specyfice⁷. W supranarodowych gremiach państwa te opowiadają się za konsumpcją dóbr publicznych wytworzonych przez centrum, bez nadmiernej dbałości o długofalowe interesy wspólnoty

⁶ I. Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, University of California Press, Nowy Jork 1974, s. 77.

⁷ U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002, s. 37.

jako całości. Tym samym nie tylko nie działają one na rzecz przezwyciężenia podziału centro-peryferyjnego, ale mogą powodować wręcz wzmocnienie tendencji odśrodkowych w organizmach integracyjnych.

Załamaniem się reżimów ponadnarodowych może generować szkodliwe następstwa dla terytoriów marginesowych, jednak strefy te dysponują raczej ograniczonymi środkami oddziaływania na meandry procesów integracyjnych. Ich potencjał okazuje się niewystarczający, a niedostatki własnych koncepcji rozwojowych sprawiają, iż wnoszą one do debaty jedynie postulat formalnej kompensacji ich drugoplanowej roli. Obszary oddalone od rdzenia organizacji pozostają istotnymi odbiorcami owoców unijnej współpracy, a ich losy zależą w znacznym stopniu od koniunktury międzynarodowej.

Kluczem do zrozumienia relacji centro-peryferyjnych są zwłaszcza nierówności natury gospodarczej. Mają one dość trwały charakter, więc niełatwo przezwyciężyć ten binarny podział za pomocą narzędzi ponadnarodowej integracji, zwłaszcza gdy nowi uczestnicy systemu zachowują się dość pasywnie. Z reguły państwa peryferyjne nie wykorzystują unijnych narzędzi, zadowolając się imitacją porządku europejskiego w warunkach słabowitości ich instytucji demokracji i wolnego rynku. Przystępując do systemu będącego emanacją Zachodu, obszary marginesowe poddawane są transformacji prowadzącej nierzadko do pomijania kolejnych etapów rozwoju, które w państwach trzonowych harmonijnie następowały po sobie w toku dziejów. W rezultacie nowe kraje unijne – na zasadzie naśladownictwa – przyjmują kulturowo obce konstrukty, które stanowią rodzaj wyidealizowanego obrazu zachodniego porządku⁸. Powyższe nie pozostaje bez wpływu na kryzys Unii, który okazuje się fiaskiem konwergencji zmierzającej do przezwyciężenia podziału centro-peryferyjnego. Rozpad wspólnoty dokonujący się pod hasłem „integracji wielu prędkości” może oznaczać dojście do głosu bardziej pierwotnej, dychotomicznej natury Starego Kontynentu. Ten binarny podział – w razie upadku Unii – zaostrzy się, gdyż to właśnie naczelnym zadaniem wspólnoty było zacieranie dewastujących antagonizmów, by wzmocnić spójność społeczno-gospodarczą kontynentu. Kryzys konceptu unijnej zbieżności oznacza, że tradycyjna dystynkcja na centrum i peryferia może ulec odnowieniu w oparciu o bardziej bezpośrednie metody dominacji i podporządkowania. Wszak historia Europy to nie tylko narracja o zjednoczeniowym *success story* ale także – a może przede wszystkim – dzieje wielowiekowych, niezwykle głębokich dysonansów, rodzących nierzadko krwawe konflikty.

Jak wspomniano powyżej, brak należytego wdrożenia unijnego porządku może oznaczać wyalienowanie danego kraju od projektu europejskiego, co wydaje się szczególnie niebezpieczne dla jego marginaliów. Nie uczestnicząc w mechanizmach europeizacyjnych, terytoria marginesowe są niejako skazane na dryfowanie między geopolitycznymi blokami. Ta swoista bezalternatywność powoduje, że swoboda ich funkcjonowania w organizacji o charakterze integracyjnym bywa dość problematyczna. Udział w unijnych strukturach jest wprawdzie dobrowolny, jednak koszty ewentualnego pozostawania poza tą organizacją są istotnie wyższe od nakładów wymaganych do członkostwa. Biorąc pod uwagę powyższe, podejście terytoriów peryferyjnych do zagadnienia integracji nierzadko cha-

⁸ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2003, s. 84.

rakteryzuje się dążeniem do konsumpcji dóbr wygenerowanych przez rdzeń organizacji⁹. Nie dysponując większym wpływem na zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego, marginalia pełnią rolę inercyjnego zasobu wybranych czynników produkcji. Regiony te nie są źródłem standardów modernizacyjnych, a raczej skupiają się na naśladowaniu i interpretowaniu kanonów napływających z centrum. Peryferyjność można zatem postrzegać jako niekorzystanie ze sposobności, które wynikają z funkcjonowania w szerszej wspólnocie, a także deficyt myślenia w kategoriach unii jako całości. Spowalniając proces adaptacji, terytoria marginesowe przyczyniają się do nawrotu dawnych podziałów.

Na obszarach peryferyjnych, w których panuje niedostatek rodzimych strategii rozwojowych, raczej nie występują idee bardziej autonomicznej modernizacji, lecz programy dopasowania do schematów transformacyjnych centrum systemu. Jeśli pierwowzór aktualnie doświadcza kryzysu, pojawia się dylemat, czy wciąż warto go imitować. Replika zawsze pozostanie namiastką oryginału, który właśnie przeżywa perturbacje, a zatem być może nie trzeba za nim podążać. Traci popularność zjawisko idealizowania pogrążonego w impasie centrum, które ze swymi trudnościami przestaje reprezentować atrakcyjny model relacji społecznych, politycznych i gospodarczych. Rdzeń ewidentnie nie dysponuje dawną siłą ciężenia, a jego wartości (m.in. otwartość, pluralizm, wielokulturowość) w dobie kryzysu postrzegane są jako egzystencjalne zagrożenie dla terenów marginesowych. Wygenerowany przez globalizację strach przed symbolizującymi różnorodność „Obcymi” sprzyja odwrotowi od modernizacji homogenicznych peryferii¹⁰.

III. Problematyka deficytu demokracji w Unii Europejskiej

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na efemeryczność europejskiej sfery publicznej oraz niedostatek prawdziwego dyskursu politycznego¹¹. Poczucie przynależności i chęć lojalnej współpracy obecnie słabnie, a wielość *demoi* nadal przeważa nad poczuciem członkostwa w jednej wspólnocie. Unia pozostaje stosunkowo daleko od obywateli, którzy są ostatecznym podmiotem legitymizującym władzę polityczną w państwach członkowskich. Demokracja na szczeblu europejskim cierpi na problemy legitymizacyjne z uwagi na brak *demosu*, który odznaczałby się wspólnotą języka, kultury, doświadczeń historycznych itp.

Poziom narodowy jest postrzegany jako demokratyczny, a ponadnarodowy ledwie jako biurokratyczny. Raczej nietransparentnemu przekazowi kompetencji od narodowych parlamentów do unijnych struktur nie towarzyszy wzmacnianie legitymizacji procesu legislacyjnego w Unii. Środki kompensujące ubytek w poziomie demokratycznej autoryzacji wspólnoty, tj. pozycja Parlamentu Europejskiego, względnie rola unijnego obywatelstwa, nadal pozostawiają wiele do życzenia. Unijna wspólnota miałaby poważne

⁹ T.A. Börzel, *Researching the EU (Studies) into Demise?*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25(3), s. 475.

¹⁰ I. Wallerstein, *Koniec świata, jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 15.

¹¹ A. Follesdal, S. Hix, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 44(3), s. 544.

problemy, gdyby dziś postanowiono zastosować do niej test „kryteriów kopenhaskich”¹² lub narodowych standardów demokratycznych. Stanowi to niestety egzemplifikację procesu pełzającej zmiany systemowej w państwach członkowskich, będących suwerennymi podmiotami o rozwiniętych instytucjach demokratycznych, jak również silnym poczuciu odrębności i tożsamości.

Niestety do tej pory procesowi integracji przewodzili jedynie proeuropejscy decydenci oraz przedstawiciele biznesu zainteresowani rozwojem rynku wewnętrznego, bez potrzeby odwoływania się do europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. A to obywatele wspólnoty winni być podmiotem tego procesu, a nie jego przedmiotem lub wytworem. Jednak obecnie szerokie masy społeczeństw państw członkowskich albo nie bardzo interesują się udziałem w unijnych procesach zjednoczeniowych, albo mają do tego procesu niezwykle ambiwalentny, by nie powiedzieć sceptyczny stosunek. Jeśli integracja europejska będzie służyć wyłącznie elitom, a udział społeczeństw pomijać, jej kryzys może niestety ulegać pogłębieniu.

W unijnej retoryce wiele miejsca poświęca się znaczeniu demokratycznych korzeni cywilizacji europejskiej¹³. Jednak deficyt demokratyczny struktur europejskich staje się główną przyczyną procesów dezintegracyjnych we wspólnocie. Jednocześnie funkcjonowanie demokracji w państwach członkowskich prowadzi do wzmocnienia modelu egoistycznej polityki krajów członkowskich. Demokracje narodowe konserwują suwerenną politykę międzyrządową, a więc ograniczają możliwości rozwoju organizacji w kierunku federacji politycznej, co potwierdza aktualność napięcia między zjawiskami demokracji a procesem integracji.

Wydaje się, że gremia ponadnarodowe nie tylko nie gwarantują solidnej legitymizacji na poziomie europejskim, ale przyczyniają się też do osłabiania demokracji w państwach członkowskich. Wyborcy nie mają bowiem wpływu na kluczowe decyzje polityczne we wspólnocie. Polityki europejskie nie tylko nie posiadają odpowiedniej autoryzacji, ale niejednokrotnie ograniczają możliwości suwerennych decyzji podejmowanych przez parlamenty narodowe. Krajowe legislatury wprawdzie zachowują formalną władzę, ale systematycznie pozbawiane są kompetencji na rzecz struktur unijnych. Poprzestawanie na rodzaju „quasi-demokracji” na szczeblu unijnym możliwe było w epoce wzrostu gospodarczego. Wyborcy nie buntowali się przeciwko rządowi sterującemu procesem jednoczenia Europy, a cykle wyborcze pozostawały neutralne dla kontynuacji zjawiska integracji z uwagi na korzyści gospodarcze dla wszystkich uczestników projektu. Kolejne dekoniunktury rozwiązywały jednak iluzję sprawnego zarządzania sprawami unijnymi oraz podważyły legitymizację brukselskich elit.

W sytuacji długotrwałego kryzysu trudno unikać wpływu weryfikacji wyborczej na procesy zjednoczeniowe w Europie. Coraz bardziej widoczny staje się sprzeciw społeczeństw wobec dotychczasowej koncepcji integracji. W państwach centrum obywatele

¹² Kryteria kopenhaskie – zbiór politycznych, ekonomicznych i administracyjnych kryteriów, które muszą zostać spełnione przez państwa kandydujące do Unii Europejskiej. Kryteria te uchwaliła Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku.

¹³ R. Keohane, M. Macedo, A. Moravcsik, *Democracy-enhancing multilateralism*, „International Organization” 2009, Vol. 63(1), s. 27.

buntują się wobec nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania biedniejszych krajów, stawiając pod znakiem zapytania naczelną dla wspólnoty zasadę solidarności. Natomiast w państwach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiają się próbom narzucania obowiązku przyjmowania imigrantów, również kwestionując zasadę solidarności europejskiej. Przed serią kryzysów zapoczątkowanych załamaniem gospodarczym 2009 roku eurosceptycyzm funkcjonował na marginesie jako przejaw szkodliwego populizmu, a obecnie zjawisko to zyskuje na popularności, przyciągając coraz większe grupy wyborców.

IV. Prawa jednostki w obliczu dekompozycji unijnych instytucji

Bodaj najbardziej dojmującym skutkiem tendencji erozyjnych wspólnoty może być osłabienie protekcji uprawnień jednostek, wynikających głównie z instytucji supranarodowego obywatelstwa. Warto w tym miejscu przytoczyć tezy Hannah Arendt na temat osobliwych związków między obywatelstwem jako „prawem do posiadania praw” a uprawnieniami kardynalnymi¹⁴. Choć niemiecka filozof obserwowała zjawisko bezpieczeństwa w dobie wielkich migracji drugiej wojny światowej, jej spostrzeżenia mogą stanowić analogię dla statusu jednostek w przypadku dekompozycji unijnej wspólnoty. Zauważyła ona bowiem, iż prawa fundamentalne osób nieposiadających obywatelstwa doznawały ograniczeń w państwach przyjmujących, nawet jeśli konstytucje tych krajów zawierały szerokie gwarancje uprawnień człowieczych. Działo się tak, gdyż jednostki bez obywatelstwa stawały się „niewidoczne” dla narodowych systemów protekcji praw kardynalnych. Respektowanie uznawanych za uniwersalne praw ludzkich bywało zatem uzależnione od posiadania przymiotu obywatela, czyli człowieka przynależącego do wspólnoty narodowej. Prawdziwym gwarantem jego statusu pozostawało państwo, z którego dana osoba się wywodziła, więc bezpieczeństwo byli w stanie nieustannego zawieszenia.

Unijne obywatelstwo zakłada prawo swobodnego poruszania się i pobytu, które statuuje zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową¹⁵. Motywem przewodnim tego konceptu stała się próba przełamania sztywnej dychotomii swój–obcy, pozwalająca na uchylene drzwi do wspólnot narodowych osobom wywodzącym się z innych państw członkowskich. Miało to prowadzić do stopniowego upodmiotowienia ludzi poruszających się po europejskiej przestrzeni gospodarczej, zamieniając pasywnych „Obcych” w mobilne jednostki, które aktywnie uczestniczą w życiu państw przyjmujących. Tym samym obywatelstwo UE wzmocniło więzi między jednostkami a ich krajami, gdyż obecnie pozostają oni obywatelami unijnej wspólnoty dlatego, że pochodzą z państw członkowskich. Jednocześnie wyemancypowało ono ludzi z ich narodowych kontekstów, ponieważ jednostki te – tworząc ponadnarodowe *polity* – są obywatelami poza krajami, do których przynależą.

¹⁴ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1993, s. 329.

¹⁵ Art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326/49 z 26.10.2012.

Oprócz woli demokratyzacji Unii przesłanką stojącą za wprowadzaniem unijnego obywatelstwa była próba wytworzenia i umocnienia „tożsamości europejskiej”, która pomogłaby usprawnić społeczną legitymizację procesów zjednoczeniowych¹⁶. Obywatelstwo UE miało przyczynić się do zwiększenia poczucia przynależności do wspólnoty w drodze poprawy identyfikacji jednostek ze współobywatelami integrującej się Europy. Zdaniem badaczy immanentną cechą kultury europejskiej jest wykluczanie „Innych”, którzy nie przystają do racjonalnych paradygmatów Zachodu, jednak unijne obywatelstwo stało się poręcznym narzędziem przewyciężania owego ekskluzywnego czynnika cywilizacji Starego Kontynentu.

Powyższe prowadziło do emancypacji jednostek posługujących się swobodą przepływu osób w obrębie unijnej przestrzeni ekonomicznej. Stanowiąc swoisty pomost, pozwoliło na częściową inkluzję migrantów do hermetycznie zamkniętych wspólnot narodowych. Choć niepozbawione ułomności obywatelstwo Unii otworzyło wspólnoty narodowe na różnorodność, sprzyjając powstaniu związków między jednostkami. Integracja Starego Kontynentu sprawiła, iż unijni obywatele uzyskali nadzwyczajny status, ponieważ podróżując do innych państw członkowskich, mogli cieszyć się prawami politycznymi, ekonomicznymi i socjalnymi nieosiągalnymi dla zwykłych ekspatriantów. Tym samym Unia przyczyniła się do uwolnienia szans życiowych od narodowych kontekstów, stanowiąc unikatowy w skali całego globu system protekcji jednostek. Dziś oznacza ona upodmiotowienie migrantów i członków ich rodzin w wielu dziedzinach życia społecznego.

Zastanawiając się nad skutkami dezintegracji wspólnoty dla ludzi, dostrzec należy niebezpieczeństwo osłabienia instytucji unijnego obywatelstwa. Przykładowo secesja Wielkiej Brytanii z Unii jawi się jako podyktowana pragnieniem ograniczenia mobilności obywateli zjednoczonej Europy na brytyjskim terytorium¹⁷. Po wystąpieniu kraju z tej organizacji jednostki z państw członkowskich przestaną być postrzegane jako równoprawne obywatelom kraju przyjmującego. Aby uniknąć degradacji, przybysze będą musieli ubiegać się o uzyskanie obywatelstwa Wielkiej Brytanii, inaczej – jako nieobjęci zakazem dyskryminacji – doświadczą realnych trudności w dostępie do placówek ochrony zdrowia, systemu zabezpieczenia społecznego lub zatrudnienia. Brak porozumienia na linii Londyn–Bruksela może oznaczać „śmierć cywilną” obywateli UE przebywających na terytorium Zjednoczonego Królestwa, a zarazem Brytyjczyków mieszkających w UE 27.

Powszechnie uważano, że status obywatela UE można stracić tylko w przypadku utraty obywatelstwa narodowego. Okazuje się jednak, że państwa członkowskie poprzez opuszczenie wspólnoty mogą unieważnić unijny wariant omawianej instytucji przy zachowaniu obywatelstwa krajowego przez ich jednostki. Stawia to pod znakiem zapytania proces tworzenia tożsamości europejskiej oraz umacniania powiązań między ludźmi, gdyż wspólnota jawi się w tym kontekście jako zrzeszenie państw członkowskich, a nie obywateli. Gdyby osoby utrzymały traktatowe uprawnienia, oznaczałoby to, że suwerenna decyzja kraju o uruchomieniu procedury art. 50 TUE nie ma znaczenia prawnego. Za-

¹⁶ V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, „KFG Working Paper” 2010, No. 21, s. 16.

¹⁷ P. Mindus, *European Citizenship after Brexit*, Palgrave Macmillan, Londyn 2017, s. 21.

chowanie praw przez jednostki może zatem nastąpić tylko na podstawie umowy Wielka Brytania–Unia Europejska, więc ludzie nie mogą uchodzić za podmiot procesu integracji, a jedynie element międzypaństwowego kontraktu. Nic nie wskazuje na to, aby wyrażona w demokratycznym głosowaniu wola wyjścia Londynu z Unii miała zostać poświęcona na ołtarzu uprawnień człowieczych. Powyższe stanowi rozstrzygnięcie dylematu między prawami obywateli UE a samostanowieniem państw członkowskich na korzyść dominacji wspólnot narodowych.

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z omawianej organizacji może osłabić swobodę przepływu osób i w tym sensie stanowi *votum* nieufności dla unijnego obywatelstwa. Prawo przemieszczania na wspólnym rynku to rdzeń ponadnarodowej formuły tej instytucji, a także sedno procesu integracji z punktu widzenia jednostki. Ograniczenie mobilności w epoce globalizacji może oznaczać naruszenie więzi międzyludzkich, prowadzące do zamknięcia się wspólnot narodowych w swej lokalności. Biorąc pod uwagę uwarunkowania plebiscytu w sprawie opuszczenia Unii, obywatele innych krajów członkowskich, przebywający na terytorium Zjednoczonego Królestwa, nie brali udziału w podjęciu decyzji, która może doprowadzić do ich marginalizacji w brytyjskim społeczeństwie. Zatem los jednostki przegrał w starciu z doktryną suwerenności państwowej, zaś wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii unaocznilo napięcie między uprawnieniami człowieczymi a demokracją w Europie. Powyższe oznaczać może wzmocnienie instytucji narodowego obywatelstwa, kosztem jego wspólnotowej mutacji¹⁸.

Z uwagi na powrót jednostek do statusu migranta ich sytuacja w Zjednoczonym Królestwie i w Unii 27 stanie się skomplikowana. Będą oni funkcjonować w swoistym zawieszeniu między różnymi systemami, oznaczającymi „prekaryzację” ich dotychczasowej pozycji społecznej. Brexit może doprowadzić do masowej dyskryminacji obywateli UE 27 w Zjednoczonym Królestwie oraz Brytyjczyków na terytorium Unii, powodując ich faktyczne wykluczenie ze wspólnot narodowych. Unijnego obywatelstwa nie będzie można zastąpić statusem rezydenta, który jest łatwo odwoływalny. Migranci staną się zatem „niewidoczni” dla systemów państw przyjmujących, toteż należy oczekiwać wzrostu liczby naturalizacji zarówno krajowców „Albionu” w państwach członkowskich, jak i obywateli unijnych w Wielkiej Brytanii, by zachować dotychczasową pozycję jednostek, które zdecydowały się na migrację¹⁹.

Przyjęcie obywatelstwa narodowego – będącego swoistym narzędziem kontroli społecznej – może oznaczać konieczność zadzierzgnięcia silniejszych związków z państwem przyjmującym kosztem więzi z krajem pochodzenia. Postępująca absorpcja obywatelstwa UE przez lokalne odpowiedniki będzie skutkować radykalnym oddzieleniem „swoich” od „obcych”. Obywatelstwo narodowe, oparte na prawie krwi, doprowadzi potencjalnie do petryfikacji lokalności, wykluczając tych, którzy nie mogą udowodnić należytego pochodzenia, znajomości języka, kultury, tradycji itp. W ten sposób opresyjna większość

¹⁸ M. Matthijs, *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, Vol. 96(1), s. 85.

¹⁹ J. Morphet, *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol–Chicago 2017, s. 16.

może zepchnąć dyskryminowaną mniejszość, doprowadzając do supremacji homogeniczności nad różnorodnością.

Odwrot od unijnego obywatelstwa byłby namacalnym dowodem procesu dezintegracji Europy, ponieważ doszłoby do odejścia od zakazu dyskryminacji migrantów, którzy ulegliby inkorporacji do wspólnot narodowych. Postawiłoby to ich w roli petentów przymuszonych do dostosowania się do kultury dominującej w drodze potencjalnego wyrzeczenia się swych korzeni. W sensie filozoficznym oznaczałoby to uprzedmiotowienie „Innego”, a zarazem rezygnację z podmiotowości poprzez rejteradę od odpowiedzialności za niego²⁰. Wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii może pogłębić kryzys „tożsamości europejskiej”, której unijne obywatelstwo – choć efemeryczne – było forpocztą. Zjawisko to ujawnia wewnętrzny mechanizm kultury zachodniej, której zasadą jest wykluczenie tego, co odmienne.

Za wolą opuszczenia UE przez Wielką Brytanię kryła się chęć ucieczki od „Innych”, ich oddalenia przez zahamowanie procesu upodmiotawiania, co obywatelstwo wspólnotowe – mimo swych wad – umożliwiałoby. Takie zjawiska, jak kryzys gospodarczy, terroryzm oraz napływ migrantów, stały się źródłem strachu prowadzącego do decyzji o przywróceniu kontroli nad brytyjskim prawem i granicami oraz wykluczeniu jurysdykcji instytucji unijnych. Skutkiem powyższego jest chęć zamknięcia się w kokonie wspólnoty narodowej w obawie przed globalnymi wyzwaniami, które można rozwikłać tylko we współpracy międzynarodowej.

Od dawna wskazuje się na zależności między pogłębieniem zróżnicowania narodowościowego z powodu napływu ludności z państw UE a wzrostem nastrojów eurosceptycznych. Stanowi to dość pesymistyczny wniosek z punktu widzenia przyszłości zjednoczonej Europy, która zakłada integrację społeczną, także na poziomie lokalnym. Okazuje się bowiem, iż zauważalna zmiana struktury narodowościowej danej społeczności, wywołana napływem unijnych migrantów, może przyczynić się do wzmocnienia postaw eurosceptycznych w państwach przyjmujących.

V. Zakończenie: w kierunku nowego konceptu bezpieczeństwa europejskiego

Biorąc pod uwagę powyższe wyzwania, proces dezintegracji wspólnoty skłania do debaty na temat nowego modelu bezpieczeństwa Europy. W ujęciu teoretycznym dekompozycja ukazuje problematykę stabilności Starego Kontynentu w całej jej złożoności, dotykając aspektów społecznych, politycznych i gospodarczych. Dekoniunktura ta może powodować podważenie dotychczasowych paradygmatów organizujących myślenie Zachodu na tematy strategiczne, czyniąc zagadnienie bezpieczeństwa jeszcze bardziej skomplikowanym i nieoczywistym. Zawirowania wokół procesu integracji są również zapowiedzią wyłonienia się zupełnie nowych koncepcji, których realizacja może pogłębić amorficzność i fragmentaryczność europejskich struktur bezpieczeństwa. W przypadku dezintegracji

²⁰ M. Foucault, *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*, PIW, Warszawa 1987, s. 85.

niełatwo byłoby implementować nowe formuły współpracy, a zatem zjawisko to należy ocenić jako źródło potencjalnego ryzyka w coraz bardziej niepewnym świecie. Niewątpliwie liberalne struktury zachwiały się pod naporem procesów odśrodkowych, doprowadzając do potencjalnej reorganizacji ładu europejskiego w przyszłości. Może również dojść do powstania nowej architektury bezpieczeństwa kontynentu, charakteryzującej się nieregularnością i asymetrycznością. Bez wątpienia spowolnienie gospodarcze, erupcja nacjonalizmów, a także podważenie bezalternatywności procesów zjednoczeniowych spowoduje obniżenie poczucia bezpieczeństwa Europejczyków.

Kryzys integracji uświadamia nam, że jest ona procesem dość wąłym i nieoczywistym, którego nieodwracalność może być zakwestionowana. Zagadnienie to unaoacza dylemat między postępowym przekonaniem o gospodarczej opłacalności i bezalternatywności procesu instytucjonalizacji a liberalnym postulatem uwzględniania demokratycznego głosu obywateli. Być może kolektywne rozwiązywanie problemów nie jest już pożądane, a działania jednostronne okazują się bardziej rozsądne? Powyższe oznaczałoby jednak rozdźwięk w świecie Zachodu wiodący do parcelacji jego politycznej jedności, a także nastania epoki lęków i niepewności jako wstępu do zupełnie nowego ładu w ujęciu regionalnym i globalnym.

Bibliografia

- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1993.
- Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.
- Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.
- Börzel T.A., *Researching the EU (Studies) into Demise?*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25(3).
- Follesdal A., Hix S., *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 44(3).
- Foucault M., *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*, PIW, Warszawa 1987.
- Ikenberry J.G., *The End of Liberal International Order?*, „International Affairs” 2018, Vol. 94(1).
- Keohane R., Macedo M., Moravcsik A., *Democracy-enhancing multilateralism*, „International Organization” 2009, Vol. 63(1).
- Krasnodębski Z., *Demokracja peryferii*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2003.
- Matthijs M., *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, Vol. 96(1).
- Mindus P., *European Citizenship after Brexit*, Palgrave Macmillan, Londyn 2017.
- Morphet J., *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol–Chicago 2017.
- Schmidt V., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, „KFG Working Paper” 2010, No. 21.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326/49 z 26.10.2012.

Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52(5).

Wallerstein I., *Koniec świata, jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.

Wallerstein I., *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, University of California Press, Nowy Jork 1974.

Walter S., *The Mass Politics of International Disintegration*, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_2020/WP%20105%20Walter.pdf [dostęp: 15.01.2020].

Webber D., *How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations” 2013, Vol. 20(2).