



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 34 (1476), 4 kwietnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Unijne deklaracje jubileuszowe z Berlina (2007) i Rzymu (2017): porównanie i wnioski

Jolanta Szymańska

Deklaracje berlińska i rzymska, przyjęte odpowiednio w 50. i 60. rocznicę podpisania traktatów rzymskich, różnią się zarówno ogólnym wydźwiękiem, jak i katalogiem wyzwań. W momencie podpisywania deklaracji berlińskiej kierunek reform Unii Europejskiej był wyraźnie określony. Unia miała przekształcić się w jednolitą organizację, w której większość decyzji podejmowana jest w oparciu o tzw. metodę wspólnotową. Potwierdzono to w traktacie Lizbońskim. W deklaracji rzymskiej widać niepewność co do przyszłości UE i brak spójnej wizji rozwoju organizacji. W krótkiej perspektywie może się to przełożyć na obronę status quo, w dłuższej – na zróżnicowanie integracji.

Obie deklaracje – berlińska i rzymska – podpisane zostały w ważnych dla UE momentach. Pierwszą przyjęto po „wielkim” rozszerzeniu Unii, ale też po nieudanej ratyfikacji konstytucji dla Europy i w obliczu wyzwań związanych z przyjęciem nowego traktatu rewizyjnego. Drugą deklarację podpisano po serii kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych oraz ze świadomością, że UE potrzebuje reform, aby przetrwać.

Deklaracje różnią się pod względem ogólnego wydźwięku, poziomu szczegółowości i katalogu problemów. Proponują odmienne podejścia do niektórych spraw fundamentalnych dla Unii, takich jak jedność jej członków czy jej relacje ze światem.

W deklaracji rzymskiej uwagę zwraca przemieszanie kwestii ogólnych i szczegółowych. Odzwierciedla ono trudną drogę do kompromisu w sprawie treści dokumentu. Niektóre państwa, wpisując szczegółowe postulaty do (zazwyczaj bardzo ogólnej) treści deklaracji, chciały gwarancji, że zostaną one uwzględnione przy dalszej ewolucji UE. Biorąc pod uwagę różnice między państwami członkowskimi co do wizji integracji, można to uznać za zapowiedź sporów o przyszłość projektu europejskiego.

Berliński entuzjazm, rzymska rezerwa. Choć w 2005 r. w referendum we Francji i w Holandii odrzucono traktat konstytucyjny, w deklaracji berlińskiej dominował optymizm. Jego głównym źródłem było historyczne rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowej. Zdaniem sygnatariuszy dokumentu zasypało ono „nienaturalne” podziały kontynentu. Przyczynami „radości” wyrażanej w deklaracji były ponadto europejski sukces gospodarczy oraz demokracja, która gwarantowała sprawiedliwość społeczną i pluralizm. Radość ta przekładała się na ambicje reformatorskie sygnatariuszy, którzy wskazywali na „stałą potrzebę odnawiania zgodnie z duchem czasu” politycznego kształtu UE i wyznaczyli konkretną datę odnowienia fundamentów UE. Istotnie, w grudniu 2007 r. państwom członkowskim udało się doprowadzić do podpisania nowego traktatu europejskiego. Traktat z Lizbony wszedł w życie pod koniec 2009 r. Uznawano, że umożliwi on uwolnienie potencjału Unii.

Podobnego optymizmu nie można dostrzec w deklaracji rzymskiej. Unia Europejska pierwszej połowy 2017 r. ma za sobą doświadczenia kryzysu finansowo-gospodarczego, który uderzył we wspólną walutę, a także kryzysu politycznego, społecznego i bezpieczeństwa w jej południowym sąsiedztwie. Poczucie niepewności wzmagają sytuacja na wschodzie, wywołana agresywną polityką Rosji, oraz decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Tendencje odśrodkowe widoczne są też w wielu innych państwach Unii. W rezultacie z deklaracji da się odczytać niepokój wyrażony w takich fragmentach tekstu jak „pojedynczo zostalibyśmy zmarginalizowani” czy „świadomi obaw wyrażanych przez obywateli”. Znajduje to odzwierciedlenie w ostrożności przywódców, którym w tym przypadku

(przynajmniej w krótkim okresie) chodzi raczej o obronę traktatowego status quo niż o szeroko zakrojone reformy ustrojowe.

Zadania UE. Ogólny wydzźwięk każdego z dokumentów determinuje określone w nich priorytety. W deklaracji berlińskiej dużo miejsca poświęcono ideałom i wartościom, na których ufundowana została Unia. W centrum stawiano prawa człowieka, a co za tym idzie – tolerancję, otwartość i „jedność w różnorodności”.

Katalog wyzwań sformułowanych w deklaracji rzymskiej odzwierciedla problemy, z jakimi zмага się UE. Na pierwszy plan wysuwa się bezpieczeństwo ze szczególnym naciskiem na ochronę granic zewnętrznych, walkę z terroryzmem i przestępczością. Pojawia się również deklaracja pogłębienia współpracy w dziedzinie obronności. Ważnym elementem jest ożywienie europejskiej gospodarki po kryzysie. Uwagę zwracają plan dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz walka z bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

Model integracji. Wiele o modelu integracji mówi to, kto był symbolicznym sygnatariuszem deklaracji. W Berlinie byli to obywatele UE („My, obywatele Unii Europejskiej”), w Rzymie zaś przywódcy państw i instytucji UE („My, przywódcy 27 państw członkowskich i instytucji UE”). Nacisk na obywateli i na obywatelskość w deklaracji berlińskiej był swoistą próbą zjednania sobie tych, którzy w referendum odrzucili traktat konstytucyjny. Korespondował też ze zmianami traktatowymi, nad którymi toczyły się wówczas prace. Ważnym elementem lisbońskiej reformy było bowiem wzmocnienie instytucji obywatelstwa UE, m.in. poprzez wprowadzenie europejskiej inicjatywy ludowej. Po dziesięciu latach zapal do rozwijania obywatelskości na poziomie UE wyraźnie osłabł, a rządy i instytucje przypomniały o swojej roli w reprezentowaniu obywateli.

W sprawach organizacji wewnętrznej Unii w deklaracji berlińskiej widoczne było przywiązanie do popularnej wówczas koncepcji *multi-level governance*. Wskazuje na to zdanie „Unia Europejska, państwa członkowskie, ich regiony i struktury lokalne dzielą się zadaniami”. W deklaracji rzymskiej położono nacisk na rolę parlamentów narodowych oraz przypomniano zasadę pomocniczości, co jest ukłonem w stronę państw członkowskich. Podkreślono, że UE powinna być wielka w ważnych sprawach, ale w mniej istotnych działać z umiarem. Można to uznać za krytykę nadmiernej regulacji UE w niektórych kwestiach szczegółowych i braku jej odpowiedzi na strategiczne wyzwania. Sygnatariusze podnieśli ponadto problem nieprzejrzystości Unii oraz tzw. deficytu realizacji (nieimplementowania założeń przyjętych na forum UE).

Priorytety przyjęte w Berlinie i w Rzymie wskazują na różnice w postrzeganiu ogólnoeuropejskiej jedności. W deklaracji berlińskiej jest ona traktowana jako element oczywisty i powód do dumy. W deklaracji rzymskiej akcentuje się wprowadzenie znaczenie jedności, ale nie jawi się ona nie jako coś „naturalnego”, ale raczej coś, czego trzeba bronić. Zmienia się też samo jej rozumienie przez uchylenie furtki dla tzw. Europy wielu prędkości. Sygnalizują to dwa fragmenty tekstu. Pierwszy to: „Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku”, drugi dotyczy pogłębienia UGW. Choć „wiele prędkości” to stan faktyczny w UE, dotychczas dążono do maksymalnego ograniczenia zróżnicowania integracji. Zawarcie wyżej wymienionych fragmentów w deklaracji rzymskiej oznacza zmianę tendencji.

Relacje UE ze światem. Deklaracja podpisana w Berlinie akcentowała europejską otwartość, pojmowaną bardzo szeroko i idealistycznie. W Rzymie ustępuje ona sprawom wewnętrznym, zyskując bardziej pragmatyczny charakter. Na przykład we fragmencie dotyczącym rozszerzenia podkreślono, że UE pozostaje otwarta dla tych państw Europy, które szanują jej wartości. O idealizmie deklaracji berlińskiej świadczą postulaty wspierania demokracji, wolności, pokoju, stabilności i dobrobytu na świecie, które w Rzymie zostały zrewidowane. Obecnie UE ma skupić się przede wszystkim na wspomaganiu rozwoju gospodarczego w najbliższym sąsiedztwie, uwzględniając przy tym priorytet własnego bezpieczeństwa. Dotyczy to również bezpieczeństwa polityczno-wojskowego (*hard power*). Wynika to z zaniepokojenia niestabilnością na wschodzie Europy oraz z obaw o przyszłość relacji transatlantyckich w obliczu zmiany politycznej w USA po wyborze Donalda Trumpa.