

## **Reformator czy uciekinier? Rząd Davida Camerona wobec Unii Europejskiej i niemieckiego przywództwa**

Brytyjska klasa polityczna wobec integracji europejskiej zachowywała się zawsze odmiennie niż na kontynencie. Europa kontynentalna od czasów Churchilla to tylko ostatni z trzech kręgów współpracy międzynarodowej – pierwsze dwa stanowią wspólnota *Commonwealthu* oraz szeroko rozumiany krąg państw anglojęzycznych, co oznaczało w szczególności współpracę atlantycka. Docelowy rozwój integracji europejskiej z perspektywy Zjednoczonego Królestwa interpretowany był bardziej jako poszerzanie (terytorialne) niż pogłębianie (kompetencyjne). Wymarzona dla Brytyjczyków Unia jest bliższa strefie wolnego handlu niż ponadnarodowemu bytowi politycznemu zbliżającemu się w kierunku federacji. W związku z tym członkostwo w Unii Europejskiej zawsze oceniane było z pragmatycznego punktu widzenia – konkretnych zysków i strat dla brytyjskich obywateli. Brakowało i brakuje tak licznych na kontynencie polityków, dla których projekt europejski jest wartością samą w sobie.

Postawa wobec integracji europejskiej od samych jej początków w okresie powojennym była czynnikiem destabilizującym dla brytyjskich partii politycznych – w większym stopniu dla poszczególnych partii niż dla całego systemu partyjnego. Działo się tak, ponieważ linia podziału w tej sferze przebiegała nie pomiędzy, ale w obrębie partii politycznych. Znaczna część z najistotniejszych sporów programowych oraz personalnych w brytyjskich partiach miała swoje źródło w różnicach postaw wobec rozwoju integracji europejskiej.

Nr 133 / 2013  
12'07'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Tomasz Czapiewski**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Premier rządu Zjednoczonego Królestwa David Cameron w początkowym okresie swoich rządów próbował bagatelizować istotność kwestii europejskiej w brytyjskiej agendzie politycznej. Mówił nawet o „europejskiej obsesji” niektórych polityków. Konieczność zdecydowanej reakcji Camerona wymusiły dwa wzajemnie powiązane zjawiska. Po pierwsze, od końca 2011 r. Cameron musiał borykać się z przejawami buntu w kwestii europejskiej tzw. *backbenchers* w Partii Konserwatywnej. Po drugie, zarówno wyniki sondaży w ostatnich latach, jak i tegoroczny wynik wyborów do samorządu wskazują na stabilny trend zwiększania poparcia dla silnie eurosceptycznej partii *UKIP* kosztem poparcia dla Partii Konserwatywnej.

Projekt polityczny, który Cameron przygotował w odpowiedzi na narastający problem europejski, ma dwa wymiary. Pierwszy to zobowiązanie się do przeprowadzenia referendum w sprawie dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej w 2017 r., jeżeli Partia Konserwatywna wygra kolejne wybory powszechne do parlamentu w 2015 r. Druga to powoli ujawniana wizja reformy Unii Europejskiej. Oba wymiary mają punkty wspólne – referendum ma dotyczyć członkostwa na nowych zasadach, wynegocjowanych przez Zjednoczone Królestwo zgodnie z założeniami reformy. Słabość przywództwa Camerona jest tak znaczna, że *backbenchers* wymusili na nim zmianę programu ustawodawczego na 2013 r. i głosowanie już w tym roku nad ustawą referendalną, aby pozbawić premiera możliwości zmiany decyzji w następnej kadencji. Projekt zgłoszony jako inicjatywa indywidualna konserwatywnego posła najprawdopodobniej zostanie przyjęty – w głosowaniu nad drugim czytaniem projektu ustawy referendalnej nie zanotowano ani jednego głosu sprzeciwu.

Eurosceptycyzm społeczeństwa brytyjskiego nie powinien być jednak demonizowany. Sukces wyborczy *UKIP* to znacznie więcej niż rozczarowanie UE – tylko 60% głosujących na tę partię deklaruje jednoznacznie poparcie dla wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii – prawdopodobnie jest to bardziej wynik rozczarowania klasą polityczną jako taką. Równie błędne wydaje się określanie *UKIP* jako partii nacjonalistycznej. Porównując sondaże brytyjskie z prowadzonymi aktualnie w innych krajach członkowskich (Francja, Holandia) okazuje się, że brak zaufania wobec instytucji unijnych jest na podobnie wysokim poziomie. Co więcej, po części w wyniku sposobu budowania relacji w krajowych mediach, Brytyjczycy mają zniekształcony obraz UE, znacznie przeceniając realne koszty funkcjonowania unijnej administracji oraz wysokość brytyjskiego wkładu. Unia stała się emblematem dla procesu narastania nieefektywności administracji publicznej oraz masowej imigracji zarobkowej i socjalnej.



Propozycja referendum w sprawie członkostwa w UE spleta się również w pewnym stopniu z losami innego brytyjskiego referendum – w sprawie niepodległości Szkocji, którego przeprowadzenie w 2014 r. zostało już prawnie zapewnione. Ponieważ niepodległa Szkocja byłaby najprawdopodobniej traktowana jako nowe państwo, które musiałoby przejść procedurę akcesyjną, aby dopiero uzyskać członkostwo w UE, to kontekst europejski był dotychczas wykorzystywany marketingowo przez przeciwników niepodległości Szkocji. Pamiętać należy, że mieszkańcy Szkocji są znacznie mniej eurosceptyczni niż ich południowi sąsiedzi, zaś *SNP* (szkocka partia środowisk niepodległościowych) od 25 lat głosi hasło „niepodległości w Europie”. Obecnie, wobec możliwości utraty unijnego członkostwa przez Szkotów wskutek pozostania w strukturach Zjednoczonego Królestwa, kwestia europejska staje się ponownie argumentem dla zwolenników niepodległości.

Swój pomysł na reformę Unii Europejskiej Cameron oparł na diagnozie najważniejszych problemów, z którymi boryka się Unia. Zdaniem Camerona destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie UE ma kryzys strefy euro, który osłabia stabilność zarówno gospodarczą, jak i polityczną państw członkowskich. Coraz niższa jest też konkurencyjność gospodarek państw UE w porównaniu do gospodarek wielu państw azjatyckich czy amerykańskich. Źródłem słabości Unii staje się też rosnąca przepaść między obywatelami a instytucjami UE. Widoczny, w opinii Camerona, jest deficyt demokracji i nadmierne oddalenie organów decyzyjnych, tzn. wzmocnienie instytucji europejskich, o słabej demokratycznej legitymacji, kosztem instytucji narodowych, w szczególności parlamentów. Trudno uznać powyższą diagnozę za szczególnie oryginalną. Wszystkie wymienione problemy są od dłuższego czasu przedmiotem zarówno debaty politycznej, jak i refleksji naukowej. Kryzys strefy euro jest faktem znanym nawet bardzo pobieżnym obserwatorom życia politycznego.

Wizji reformy, którą w konsekwencji powyższej diagnozy przedstawił Cameron, również można zarzucić wysoki stopień ogólnikowości. Opiera się ona na pięciu założeniach, do dziś raczej skąpo uszczegółowionych. Należą do nich: poprawa konkurencyjności, elastyczność (*flexibility*), demokratyczna odpowiedzialność (*accountability*), obustronny przepływ kompetencji między parlamentami narodowymi a instytucjami narodowymi oraz sprawiedliwość (*fairness*)

Postawa Camerona wzbudziła krytykę ze strony wielu środowisk europejskich oraz brytyjskich. Tony Blair przyrównał Camerona do bohatera filmu komediowego Mela Brooksa, który szantażując przeciwnika, przystawia sobie rewolwer do skroni i grozi wystrzałem w przypadku niespełnienia jego żądań. Ostatni przed Cameronem konserwatywny premier – John Major nazwał zachowanie Camerona ryzykownym dla



kraju i partii. W Europie wielu oburzyło traktowanie przez Camerona Unii Europejskiej jako „restauracji”, w której niczym klient zamawia tylko wybrane potrawy lub jak to określił niemiecki minister Guido Westervelle, „wybiera wisienki z tortu” (*cherry-picking*). Na tym tle bardzo umiarkowanie wypadła reakcja kanclerz Niemiec Angeli Merkel na przemówienie Camerona ze stycznia 2013 r. Merkel podkreśliła, że chce, aby Zjednoczone Królestwo było ważną częścią Unii Europejskiej i jest gotowa rozmawiać o „brytyjskich życzeniach”, aby znaleźć „sprawiedliwy kompromis”.

Niektórzy wskazują, że Cameron próbuje uzyskać wsparcie Merkel dla koncepcji Europy dwóch prędkości, która wydaje się w dużym stopniu nieunikniona. Stanowiłaby ona odwrót od dotychczasowego modelu europejskiej integracji, choć można bronić tezy, że Europa dwóch prędkości jest już faktem wobec pozostawiania Zjednoczonego Królestwa poza strefą euro czy paktem fiskalnym.

Treść brytyjskiej krytyki przywódczej roli Niemiec w Unii Europejskiej uzależniona jest od preferencji politycznych w obrębie systemu partyjnego. Członkowie środowisk prawicowych krytykują politykę niemiecką za dalsze wzmacnianie intensywności integracji europejskiej. Środowiska lewicowe uznają oszczędnościowe reformy narzucane przez kanclerz Niemiec pozostałym krajom członkowskim za szkodliwe dla gospodarek krajowych. Szczególne oburzenie wzbudziło stwierdzenie Merkel, że dla takiej polityki „nie ma alternatywy”, co środowiskom lewicowym przypomniało inną Żelazną Damę europejskiej polityki.

Historycznie uwarunkowana powojenna antypatia wobec Niemiec w społeczeństwie brytyjskim, podkreślana przez niektórych komentatorów i badaczy, ma bardzo powierzchowny charakter i najwyraźniej objawia się na pierwszych stronach tabloidów w dniu potyczek niemieckich i angielskich drużyn piłkarskich. Aktualne badania wskazują, że Brytyjczycy postrzegają Niemców znacznie pozytywniej niż m.in. Francuzów.

Ważniejszym czynnikiem wydaje się istnienie w niektórych kwestiach rozbieżności interesów między państwami. Przykładowo, w kwestii polityki publicznej wobec sektora finansowego rząd brytyjski krytycznie odnosi się do dalszych restrykcji tego sektora czy w szczególności obciążania go nowymi formami opodatkowania, co proponowane jest przez przedstawicieli niemieckiego rządu. Wynika to z tego, że sektor finansowy nadal odgrywa w Zjednoczonym Królestwie istotną rolę, zdecydowanie większą niż w Niemczech.

Wielka Brytania może jednak odgrywać przy spełnieniu określonych warunków rolę sojusznika Niemiec w ramach polityki europejskiej lub użyteczną dla



Merkel rolę przeciwwagi dla państw z południa Unii. Ostatnie negocjacje budżetowe pokazały, że Zjednoczone Królestwo potrafi realizować swoje cele w ramach Unii Europejskiej, stojąc na czele grupy państw zwanych czasem „północnymi”, kiedy to Niemcy pełnią rolę arbitra, który równoważy interesy tej grupy państw oraz państw południowych. Dodatkowo, aktywna rola Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej nie skazuje niemieckich przywódców na sojusz niemiecko-francuski, który jest utrudniony po zmianie na stanowisku prezydenta Francji

Istnieje także możliwość budowania przez Zjednoczone Królestwo oraz Niemcy wewnątrzunijnego „Sojuszu dla konkurencyjności”. Rządy obu krajów podkreślają potrzebę wzrostu konkurencyjności gospodarek europejskich poprzez wzmocnienie wolnego handlu i zmniejszenie barier gospodarczych spowodowanych m.in. zbyt daleko idącą regulacją rynku pracy (dyrektywa dot. czasu pracy) oraz nadmiernymi wymogami ochrony środowiska. Oba państwa byłyby również w stanie poprzeć całościowe zmniejszenie budżetu unijnego poprzez ograniczenie biurokracji Unii Europejskiej oraz dotacji dla rolnictwa

Pierwszym konkretnym krokiem brytyjskiego rządu na rzecz reformy Unii był tzw. przegląd prawa – dokładna ocena stanu prawodawstwa we wszystkich dziedzinach aktywności Unii Europejskiej. W tym celu Cameron skierował konsultacyjne zapytania do innych rządów członkowskich. Reakcja rządu niemieckiego, podobnie jak francuskiego, była krytyczna – odmówiono odpowiedzi nazywając zapytanie „kwestionariuszem”. Dalej idącą propozycją była koncepcja tzw. czerwonej kartki. Brytyjski minister spraw zagranicznych przedstawił ją 1 czerwca 2013 r. w Berlinie – wybór miejsca można uznać za wyraz uznania dla roli Niemiec i próbę budowy trwalszego sojuszu brytyjsko-niemieckiego. Istotą „czerwonej kartki” jest przyznanie parlamentom krajowym prawa weta wobec wszystkich aktów prawnych wydawanych przez instytucje europejskiej. Realizacja takiego postulatu byłaby rewolucyjną zmianą w Unii Europejskiej i odwróceniem dotychczasowego biegu integracji europejskiej.

Podsumowując, pewne podobieństwa interesów Wielkiej Brytanii oraz Niemiec, a także zbieżność preferencji politycznych oraz rodząca się nic osobistego porozumienia między Merkel a Cameronem umożliwiają wprowadzić bliższą współpracę obu państw, lecz nie należy spodziewać się powstania niemiecko-brytyjskiego sojuszu w Unii Europejskiej jako jednej z głównych sił definiujących kształt integracji europejskiej. Prawdopodobieństwo realizacji tego wariantu trzeba uznać za niskie. Ma to w większym stopniu związek nie tyle z samymi relacjami niemiecko-brytyjskimi, a raczej wydarzeniami wewnątrz Wielkiej Brytanii. Atrakcyjność politycznego partnera,



którego dalszy udział w projekcie europejskim staje pod poważnym znakiem zapytania, musi być niewielka, pomijając i tak zasadniczo wątpliwą aprobatę niemieckich elit politycznych dla takiego scenariusza. Słabość przywództwa Camerona, a w szczególności radykalne działania polityczne, które podejmuje w celu opanowania sytuacji wewnętrznej, podważają jego wiarygodność wobec zagranicznych partnerów. Podobne wątpliwości może budzić przedstawiona przez brytyjskiego premiera wizja reformy Unii Europejskiej.

**Tomasz Czapiewski** - prawnik, politolog, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce regionalizmu, w szczególności we współczesnej Wielkiej Brytanii oraz polityce publicznej w obrębie bezpieczeństwa.

