

ANDŻELIKA KUŹNAR  
Warszawa  
ORCID: 0000-0002-7042-4592

JERZY MENKES  
Warszawa  
ORCID: 0000-0002-7744-8167

## UNIA EUROPEJSKA MIĘDZY BREXITEM A NOWYM TRAKTATEM ELIZEJSKIM

### WSTĘP

Motywowany politycznie proces jednoczenia Europy miał za cel zbudowanie „mocarstwa Europy”<sup>1</sup> przy niedopuszczeniu do powstania mocarstw w Europie<sup>2</sup>. Proces ten miał zapobiec powrotowi państw europejskich w koleiny rywalizacji przekształcającej się w konflikt zbrojny i wykorzystać efekty synergii. Ten proces stworzyło pogłębianie i poszerzanie integracji europejskiej, realizowane w różnych wariantach. W wymiarze budowy mocarstwa Europy proces ten przebiegał liniowo, acz z różną prędkością, jednak – jak się wydawało – kierunek tego procesu był stały (integracja była drogą jednokierunkową)<sup>3</sup>. Powrotowi do wrogiej konkurencji zapobiec miała, u zarania, współpraca francusko-niemiecka, która stanowiła fundament integracji, zaś później – multipolarność instytucji integracji.

Celem badania jest analiza efektów nowego Traktatu Elizejskiego w korelacji z Brexitem. Formułowana teza głosi, że w połączeniu wyznaczają one nową formułę instytucjonalnej integracji – wytwarzają układ jednobiegunowy<sup>4</sup> z biegunem Francja-Niemcy (Gifkins., Jarvis, Ralph 2019: 10-14)<sup>5</sup>.

Hipotezą pierwszą jest przypuszczenie, że pogłębiona i zinstytucjonalizowana współpraca francusko-niemiecka, w połączeniu z Brexitem, tworzy nowy podmiot w stosunkach regionalnych i globalnych (Staunton 2019), co czyni porządek Unii Europejskiej jednobiegunowym, a biegunem tym jest Francja i Niemcy. Potęgą tego nowego mocarstwa będzie większa nie tylko od potęg składowych, ale nawet ich sumy, co jest efektem premii z tytułu synergii. Hipotezą drugą jest przypuszczenie,

---

<sup>1</sup> Stanowiącego europejski filar mostu atlantyckiego.

<sup>2</sup> W imię zachowania równowagi sił.

<sup>3</sup> Ten stan zmienia Brexit; patrz (Westcott 2019: 1 i n.)

<sup>4</sup> Przy takim rozkładzie sił w stosunkach międzynarodowych jeden podmiot ma dominujący wpływ w sferze gospodarczej, kulturowej *etc.*; na temat porządku jednobiegunowego (Jevis 2009: 188-213).

<sup>5</sup> Analiza kształtowania porządku jednobiegunowego w innym układzie regionalnym patrz (Schenoni 2017: 74 i n.)

że mający podstawy traktatowe duumwirat (francusko-niemiecki) zmienia ustrój UE. Instytucjonalna integracja europejska była budowana na założeniu, że utrwała ona „równowagę sił”, natomiast duumwirat – nawet jeśli tej równowagi nie burzy – to ją po Brexicie istotnie zaburza.

Nowy proces autorzy poddają interdyscyplinarnemu badaniu ekonomiczno-prawniczemu. Zastosowane metody badawcze obejmują studia literaturowe oraz analizy statystyczne danych. Analizujemy potęgę nowego (dwupaństwowego) podmiotu, przyjmując jako punkt odniesienia „UE-25”<sup>6</sup>. Ten nowy podmiot ustanowiony został na podstawie traktatów, a wyznaczony podobieństwami między nimi, przede wszystkim polityczno-prawnymi, lecz także gospodarczo-społecznymi.

#### WYZNACZNIKI POTĘGI PAŃSTWA

Przyjmujemy, że *potęga* danego podmiotu oznacza jego hipotetyczną<sup>7</sup> zdolność do użycia swoich materialnych i pozamaterialnych zasobów do osiągnięcia własnych celów, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych uczestników (Waltz 1979, Łoś 2016: 279–294). W literaturze z zakresu stosunków międzynarodowych można znaleźć wiele wyznaczników tak pojmowanej potęgi, klasyfikowanych według różnych kryteriów.

Według J. S. Nye’a (2012) istnieją dwa sposoby oddziaływania w stosunkach międzynarodowych: *soft power* i *hard power*. Pierwszy z nich wiąże się z atrakcyjnością kultury, polityki, gospodarki czy ideologii podmiotu powodującą, iż może on wpływać na innych tak, by postępowali według jego wzorców. Drugi sposób oznacza stosowanie przymusu, siły militarnej i innych instrumentów zastraszania.

H. J. Morgenthau (1948) wyznacza potęgę poprzez wielkość zasobów materialnych, na które składają się elementy geograficzne, zasoby naturalne, potencjał przemysłowy, przewaga militarna oraz czynniki demograficzne (Łoś 2016). Na zasobach materialnych jako wyznaczniku potęgi państwa skupia się także K. N. Waltz (1979) podając zestaw takich wskaźników, jak wielkość populacji, wielkość terytorium, zasoby surowców naturalnych, wielkość gospodarki, siła militarna oraz stabilność polityczna i umiejętności<sup>8</sup> (poziom edukacji i technologii) (Łoś 2016).

Ponieważ posiadane zasoby nie zawsze przekładają się na efekty działania<sup>9</sup>, do wyznaczników potęgi państwa dodaje się wyznaczniki pozamaterialne o charakterze jakościowym, jak struktura sił zbrojnych, zdolności przywódcze, strategia i wola jej realizacji (Drgaś 2011).

<sup>6</sup> Czyli bez Wielkiej Brytanii.

<sup>7</sup> W odróżnieniu od faktycznego użycia zasobów w celu osiągnięcia własnych celów, które świadczy o *sile* podmiotu (Kleinowski 2010). Morgenthau (1948: 13-15) inaczej definiuje potęgę i siłę. Potęga według niego to kontrola nad umysłami i zachowaniem innych ludzi, podczas gdy siła jest rozumiana jako działanie z użyciem przemocy fizycznej.

<sup>8</sup> Można polemizować z poglądem, że umiejętności są zasobem materialnym. Są one bowiem elementem kapitału ludzkiego, który z kolei jest jedną ze składowych (niematerialnego) kapitału intelektualnego. Por. (Kuźnar 2017: 45-46).

<sup>9</sup> Knorr (1975) nazywa to zjawisko paradoksem niezrealizowanej potęgi.

Do określenia potęgi podmiotu wykorzystujemy zatem wskaźniki, które są zarówno wyznacznikami *soft power*, jak i *hard power*, o charakterze materialnym i niematerialnym. Należą do nich standardowe wskaźniki, takie jak: wielkość gospodarki mierzona produktem krajowym brutto, populacja, eksport ogółem, wydatki na uzbrojenie, jak również wskaźniki świadczące o poziomie umiejętności społeczeństwa oraz innowacyjności państwa, przekładających się na jego potęgę ekonomiczną, takie jak eksport dóbr wysokiej techniki, wielkość nakładów na prace badawczo-rozwojowe, liczba patentów, liczba specjalistów zatrudnionych w branżach ICT. Uważamy, że o atrakcyjności państwa świadczy liczba imigrantów, dlatego analizie poddajemy również ten wskaźnik. Bierzymy również pod uwagę nakłady na pomoc rozwojową, świadczące o zdolnościach przywódczych. Ostatnim wskaźnikiem, który zbiorczo świadczy o potędze (ekonomicznej) państwa jest liczba głosów, którymi dysponuje w Międzynarodowym Funduszu Walutowym<sup>10</sup>, co bezpośrednio odzwierciedla pozycję państwa w gospodarce światowej.

W tabeli 1 prezentujemy powyższe wskaźniki w odniesieniu do UE-26 (bez Francji i Niemiec), UE-25 (tj. bez Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii), Francji i Niemiec łącznie, oraz Wielkiej Brytanii.

Tabela 1

*Wybrane wskaźniki ekonomiczno-społeczne UE oraz Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii*

Wskaźnik	UE-26	UE-25	Francja + Niemcy	Wielka Brytania
PKB (mld EUR), 2018	9903	7513	5735	2390
Populacja (tys.), 2018	362661	296387	149719	66274
Eksport dóbr i usług (mld EUR), 2018	4912	4200	2326	711
Wydatki na uzbrojenie (mld USD), 2017	157	109	102	47
Eksport hi-tech ogółem (mld EUR), 2017	462	391	287	71
GERD (mld EUR), 2018	168	129	149	39
Patenty (tys.), 2017	135	110	146	25
Specjaliści zatrudnieni w ICT (tys.), 2017	5838	4214	2548	1624
Imigranci (tys.), 2017	3109	2465	1287	644
ODA (mld USD), 2017	47	29	35	19
Głosy w MFW, 2018	1 019	816	471	203

Uwaga: UE-26: UE-28 bez Francji i Niemiec. UE-25: UE-28 bez Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Patenty: przyznane w procedurze PCT oraz krajowej. GERD: wydatki krajowe na B+R. ODA: oficjalna pomoc rozwojowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat 2019a, IMF 2019a, OECD 2019a, SIPRI 2019, WIPO 2019

<sup>10</sup> Liczba głosów w MFW jest pochodną kwoty udziałowej wpłacanej przez państwo. Oblicza się ją jako średnią ważoną PKB (wagi 50%), otwartości (30%), zmienności ekonomicznej (15%) i rezerw międzynarodowych (5%) (IMF 2019b).

Przedstawione w tabeli 1 dane wskazują, że w sytuacji, gdy Wielka Brytania opuszcza Unię Europejską, a Niemcy i Francja pogłębiają współpracę podpisując Traktat akwizgrański (por. dalej), powstaje zupełnie nowy rozkład potęgi aktorów w UE. Przewaga Niemiec i Francji nad resztą członków (kolumna UE-25) jest większa niż gdyby Wielka Brytania była nadal członkiem UE (kolumna UE-26). Powstają realne warunki wytworzenia porządku, w ramach którego duumwirat uzyska status hegemonu w relacjach z pozostałymi członkami UE.

#### ARGUMENTY ZWOLENNIKÓW I PRZECIWNİKÓW INTEGRACJI EUROPY

Od pierwszych deklaracji politycznych i pierwszych aktów stanowienia instytucji współpracy europejskiej w przestrzeni społeczno-polityczno-gospodarczej integrującej się Europę i jej państwach członkowskich (na różnych szczeblach i różnych instytucjach państwowych) toczy się spór pomiędzy zwolennikami integracji – jednoczenia Europy a przeciwnikami tego procesu, zwolennikami utrzymania *status quo*<sup>11</sup> – suwerenności państw członkowskich. Protagonisci zjednoczenia widzą w nim (w uproszczeniu) nadzieję na zapobieżenie przemocy w stosunkach pomiędzy narodami zorganizowanymi w państwo<sup>12</sup> i szansę na wykorzystanie synergii dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Antagonisci wskazują na wartość tożsamości narodowej<sup>13</sup>, więzi społecznych dla jednostki i społeczeństw<sup>14</sup>, na prawo narodów do samostanowienia w formule państwa (suwerennego), na zagrożenia zdominowaniem – transferem korzyści mniejszych narodów i państw przez większe – silniejsze<sup>15</sup>. Protagonisci traktują wskazywane korzyści ze zjednoczenia jako nagrodę gwarantowaną, zaś antagonisci – w najlepszym przypadku – jako niepewne<sup>16</sup>. Strony sporu różni stosunek do granic (międzypaństwowych). Dla jednych mają być – co najwyżej – symboliczne<sup>17</sup>, dla drugich – oddzielać różnych. Spór jest na poziomie spekulatywnym nierozstrzygalny, acz w sferze realnej zwycięstwa odnoszą zwolennicy integracji – proces jednoczenia Europy trwa. Spierający się mogą wskazywać na fakt, że *game is over* i nic nie

<sup>11</sup> W rzeczywistości odbudowy nigdy nieistniejącej arkadii.

<sup>12</sup> Teza atrakcyjna ideologicznie, acz słabo zweryfikowana; wojny toczyły się w Europie nowożytnej również przed powstaniem (suwerennych) państw, tzn. przed 1648 r. Patrz również (Kostecki 2012: 26-43).

<sup>13</sup> Zarówno w przypadku narodów państwowych (Francuzi, Niemcy), jak i państw narodowych (Polska, Portugalia); szerzej (Menkes, Menkes 2010: 11 i n.).

<sup>14</sup> Więzy tradycyjne.

<sup>15</sup> W ich opinii bowiem „przyływ nie podnosi wszystkich łodzi”.

<sup>16</sup> W państwach powstałych w procesie jednoczenia, jak np. Wielka Brytania czy Hiszpania mieliśmy/mamy do czynienia z przemocą na tle dążenia „narodów” (grup społecznych) do uzyskania suwerenności i w sytuacji różnic. Przemawiać to może na rzecz uznania, że jedna Europa nie zapobiegnie krwawym konfliktom, nawet jeśli będą to konflikty zbrojne inne niż międzypaństwowe.

<sup>17</sup> Ilustruje to strefa Schengen, w której zrezygnowano – co do zasady – z kontroli na granicach wewnętrznych (dopuszczając jednak ich czasowe przywrócenie).

jest w niej ostatecznie rozstrzygnięte – czego dowodzi z jednej strony Brexit, z drugiej zaś kolejka kandydatów do akcesji.

Spór toczy się również na dwóch poziomach różnic: fundamentalnych, pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami integracji europejskiej, gdzie możliwe jest jedynie rozstrzygnięcie zero-jedynkowe; oraz na poziomie różnic „technicznych” odnoszących się przede wszystkim do tempa i metod integracji, gdzie pożądanym i możliwym jest kompromis pomiędzy zwolennikami Ojczyzny Europy a zwolennikami Europy Ojczyzn (Macron 2019)<sup>18</sup>.

#### INTEGRACJA FRANCJI I NIEMIEC

Jakby niezależnie od tego sporu i – co jest już absurdalne – obok integracji europejskiej przebiega proces integracji Francji i Niemiec. Inicjatywom politycznym i konkretnym działaniom na jego rzecz nie towarzyszą szczególne deklaracje polityczne<sup>19</sup>. Paradoksalnie – jeśli się pojawiają, to wyłącznie w sytuacji sporów<sup>20</sup>.

Ogólne przesłanie bilateralnej integracji francusko-niemieckiej jest pragmatyczne. Dwa narody państwowe, dwa państwa, które od XIX w. stoczyły trzy wojny, które pociągnęły za sobą miliony ofiar i wciągnęły cały świat, muszą zakończyć rywalizację, by ochronić siebie (i innych) przed anihilacją. Skłaniać ku temu ma pamięć, przebaczenie ma to umożliwiać, a te działania bilateralne, w odróżnieniu od plurilateralnych (europejskich) nie są poważniej kontestowane. Nie jest kontestowany również nieprawdziwy obraz autonomii procesów<sup>21</sup>: integracji dwustronnej i wielostronnej. W percepcji społecznej brak zauważania – a tym bardziej świadomości – konsekwencji wynikających z faktu, że współpraca francusko-niemiecka była poligonem doświadczalnym współpracy europejskiej, a integracja pomiędzy nimi jest forpocztą i lokomotywą integracji europejskiej (Ciesielska-Klikowska 2017: 11, 19-41, Parzymies 2013: 19-32).

#### (PIERWSZY)TRAKTAT ELIZEJSKI

Traktat o przyjaźni francusko-niemieckiej został podpisany 22 stycznia 1963 r. w Paryżu<sup>22</sup>. Układ podpisali – co było symboliczne – Charles de Gaulle<sup>23</sup> i Kon-

<sup>18</sup> Prezydent E. Macron w Liście do Europejczyków stwierdził, że Brexit był efektem kłamstw.

<sup>19</sup> Spotkania przywódców obu państw – zapoczątkowane Traktatem z 1963 r. – wprowadziły obowiązek konsultacji (por. np. m.in. Barabasz, Koszel, Książniakiewicz 2016: 221-240).

<sup>20</sup> Np. francusko-niemiecki spór o relacje z USA. Początek dało mu już uzupełnienie przez *Bundesstag* (pierwszego) Traktatu Elizejskiego o preambułę, co wskazuje na polityczno-gospodarczo-wojskowe więzi z USA (i Wielką Brytanią); szerzej (Peyrefitte 1997: 228-231).

<sup>21</sup> Wbrew jawnym normom zobowiązaniowym w odniesieniu do współpracy w działaniach na rzecz integracji europejskiej w formułach jej instytucji.

<sup>22</sup> Tekst polski: (Układ 1963).

<sup>23</sup> W trakcie wojny wypowiedział on posłuszeństwo rządowi, założył na emigracji komitet „Wolna Francja”. Po wojnie szef rządu tymczasowego.

rad Adenauer<sup>24</sup>; trwałym i ważnym instrumentem współpracy francusko-niemieckiej były kolejne *couples franco-allemands* (tandemy dobrze współpracujących kanclerzy federalnych i prezydentów Republiki). Konsekwentni przeciwnicy nazizmu i kolaboracji odbudowali – a właściwie zbudowali od nowa, państwa na fundamencie demokracji, rządów prawa i poszanowania podstawowych praw i wolności człowieka<sup>25</sup>. Francja i Niemcy konsekwentnie odrzuciły związek z reżimem Vichy i III Rzeszą. Traktat miał stanowić podstawę prawnopolityczną nowych relacji dwustronnych, rywalizację zastąpić pojednaniem, nieufność – solidarnością i przyjaźnią<sup>26</sup>. Jego treść normatywna była nie tylko preskrypcją, lecz już deskrypcją (co wyróżniało Traktat na tle praktyki). Traktat – w odróżnieniu od większości traktatów o przyjaźni – nie był pierwszym krokiem w nieznaną, a wyrastał z doświadczeń współpracy, której wymiernym efektem była zaawansowana już wówczas integracja europejska w formule EWG, EWWiS i Euratomu. Strony uznawały zresztą współpracę bilateralną przede wszystkim za niezbędny środek i etap w procesie budowy zjednoczonej Europy, co uznano za wspólny cel narodów (Joint Declaration 1963).

Kolejną cechą szczególną Traktatu był stopień ustrukturyzowania-instytucjonalizacji współpracy, zbliżony do instytucjonalizacji w formule organizacji (bardziej niż traktatu). Ustalono podjęcie regularnych spotkań na różnych szczeblach i ze zróżnicowanym zakresem funkcji i kompetencji. Są to spotkania: 1. szefów państw lub rządów, których celem jest nadzór nad implementacją programu, obejmujący kontrolę realizacji i prawo do wydawania decyzji władczych w stosunku do podległych funkcjonariuszy publicznych (niem. *Weisungen*, fr. *directives*), przewidziano dwa spotkania rocznie z możliwością częstszych; 2. ministrów spraw zagranicznych, w celu realizacji funkcji wykonawczej; comiesięczne; 3. stały kontakt przedmiotowo właściwych (ds. politycznych, gospodarczych, kulturowych) wyższych funkcjonariuszy resortów spraw zagranicznych w celu bieżącego zarządzania realizacją i przygotowywania spotkań ministrów; 4. stała współpraca misji dyplomatycznych, konsularnych i stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych „w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”; 5. władz państwowych z obszaru obrony, edukacji i młodzieży uzupełniające współpracę Komisji kultury francusko-niemieckiej i Stałej grupy Sztabów generalnych. Współpraca tych instytucji jest koordynowana przez ministrów spraw zagranicznych; 6. ministrów obrony i edukacji, z zadaniem zarządzania wykonywaniem programu, cokwartalne, zaś ministrów ds. rodziny i młodzieży co dwa miesiące; szefów sztabów – dwa razy w miesiącu. Zadecydowano o powołaniu krajowych, rządowych ciał międzyresortowych koordynujących działania, monitorujących realizację programu oraz zobowiązanych do proponowania rozszerzenia i pogłębienia współpracy. Od 2003 r. dwa razy do roku

<sup>24</sup> Przeciwnik nazizmu, więziony w okresie III Rzeszy (po 20 lipca 1944 r. powrócił do polityki). Burmistrzem Kolonii został mianowany przez amerykańskie władze okupacyjne.

<sup>25</sup> Osobiste kontakty zapoczątkowali spotkaniem we wrześniu 1958 r.

<sup>26</sup> Terminy te zostały użyte we Wspólnej deklaracji z 22.01.1963 r. stanowiącej załącznik do Traktatu; tekst: (Joint Declaration 1963).

odbywają się posiedzenia organu specjalnego, jakim jest Francusko-Niemiecka Rada Ministrów.

W wymiarze przedmiotowym współpracą objęto m.in. sprawy zagraniczne. Przyjęto zobowiązanie do konsultacji poprzedzających decyzje w pełnej domenie polityki zagranicznej, szczególnie traktując sprawy będące przedmiotem „wspólnego zainteresowania”<sup>27</sup>. Nie porzeczono na dyspozycji ogólnej, wskazując enumeratywnie sfery: integracji europejskiej (w tym pogłębienie współpracy), stosunków wschód-zachód, pomocy rozwojowej (inicjatywa wspólnych projektów) oraz organizacji międzynarodowych (NATO, OECD, UZE, systemu NZ).

Wyznaczono także szeroki zakres współpracy w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>28</sup>. Współpraca obejmuje zarówno prace studyjne, jak i wymianę personelu wojskowego. Jest ona systematycznie rozwijana, np. od 1987 r. istnieje brygada francusko-niemiecka<sup>29</sup>. Francja i Niemcy zapoczątkowały europejską współpracę w produkcji uzbrojenia. Państwa te były również prekursorem współpracy w odniesieniu do ochrony ludności.

Przyjęto szeroki wymiar współpracy w sferze wychowania, edukacji (m.in. równoważność dyplomów) i współpracy młodzieży oraz nauki i badań naukowych.

Sumując, umową ustanowiono obowiązkowy mechanizm stałych konsultacji na szczeblu szefów państwa i rządu, ministrów i wyższych urzędników, obowiązek omawiania kwestii polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony z zaleceniem wypracowania wspólnego stanowiska oraz współpracę społeczną (młodzieży).

#### TRAKTAT AKWIZGRAŃSKI – TRAKTAT ELIZEJSKI 2.0<sup>30</sup>

22 stycznia 2019 r. prezydent Emmanuel Macron i kanclerz Angela Merkel podpisali w Akwizgranie nowy Traktat o francusko-niemieckiej współpracy i integracji<sup>31</sup>. Traktat stanowi realizację inicjatywy prezydenta Francji z września 2017 r., zgodną ze wspólną koncepcją – sformułowaną rok później – pogłębienia współpracy gospodarczej, społecznej, politycznej i przemysłowej. Sama uroczystość podpisania Traktatu została obudowana scenografią odwołująca się zarówno do przeszłości, jak i przyszłości. Akwizgran jest miejscem symbolicznie wiązaniem z Karolem Wielkim – twórcą imperium uznawanego za pierwsze europejskie imperium nowożytne, na uroczystości obecni zaś byli jako świadkowie i reprezentanci UE: Donald Tusk – przewodniczą-

<sup>27</sup> Posłużono się więc terminem traktatów europejskich.

<sup>28</sup> Nie zdecydowano jednak o wspólnej obronie, którą strony prowadziły w formule kolektywnej samoobrony NATO.

<sup>29</sup> Zdolność operacyjną osiągnęła w 1989 r. Od 2009 r. po raz pierwszy (od II wojny światowej) żołnierze niemieccy stacjonują na terytorium Francji.

<sup>30</sup> Tę nazwę i propozycje odnowienia Traktatu zgłosili w 2016 r. kanclerz Niemiec i wpływowy ekonomista francuski A. Minc na łamach „Die Zeit” i „Le Monde” (Blume 2019).

<sup>31</sup> Tekst niemiecki: (*Vertrag...* 2019), tekst francuski: (*Traité...* 2019).

cy Rady Europejskiej, Jean-Claude Juncker – przewodniczący Komisji Europejskiej i prezydent Rumunii Klaus Johannis sprawujący przewodnictwo w Radzie UE.

Traktat otwiera rozbudowana Preambuła, która nie ma treści normatywnej, zawiera jednak znaczące deklaracje woli politycznej. W Preambule równą wagę przypisano konwergencji stron<sup>32</sup>, jak integracji europejskiej<sup>33</sup>. Zawarto w niej obszerny katalog wartości i zasad (wspólnych dla Stron i UE) obejmujący zakresem różne sfery życia społecznego, politycznego i gospodarczego, a zarazem skierowany do wielu adresatów (w niektórych przypadkach zbiorowych, w niektórych indywidualnych). Przypomniano podstawowe prawa i wolności człowieka oraz zasadę rządów prawa – wartości stanowiące aksjologiczny fundament integracji europejskiej<sup>34</sup>, potwierdzono socjalny pryzmat postrzegania gospodarki<sup>35</sup> – szczególnie istotny wobec wyzwań związanych z przechodzeniem do „gospodarki 4.0”<sup>36</sup>. Adresat tych wypowiedzi jest zlokalizowany zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz UE<sup>37</sup>. Do zewnętrznego adresata jest kierowana wizja handlu światowego, uczciwego handlu na otwartym rynku. Jednak również w tym przypadku strony przypomniały o wartościach – wadze przypisanej środowisku naturalnemu. Ta grupa wartości opisuje różną od wizji administracji USA europejską wizję stosunków międzynarodowych, w której respektuje się przyjęte zobowiązania<sup>38</sup> i podtrzymuje zaufanie dla wielostronnych instytucji współpracy<sup>39</sup>. Jasne przypisanie<sup>40</sup> ONZ znaczącej wagi jest kolejną polemiką z polityką amerykańską (art. 8). W sferze funkcjonalnej strony przyjęły zobowiązania zarówno w odniesieniu do współpracy bilateralnej, jak i europejskiej w Afryce.

W art. 1 Strony wypowiedziały się na rzecz pogłębienia integracji bilateralnej zarówno w sferze gospodarczej, jak i polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W działaniu na rzecz realizacji tego celu zapowiadają pogłębioną współpracę (art. 2). Niezwykle silne jest zobowiązanie art. 4 powtarzające, ale równocześnie przenoszące na poziom bilateralny zobowiązanie – wynikające z art. 5 Traktatu waszyngtońskiego i 42.7 TUE – do kolektywnej samoobrony. Współpraca bilateralna ma być częścią współpracy europejskiej i sojuszniczej. Strony potwierdzają zobowiązania w ramach NATO. Zarazem współpraca europejska ma wzmacniać zdolność UE do samodzielnego działania (art. 3). Powtórzono zobowiązania do pogłębienia współpracy euro-

---

<sup>32</sup> Ta konwergencja w sferze gospodarczej (art. 20) nie ma swojego odpowiednika innego niż zjednoczenie.

<sup>33</sup> Strony uznały, że współpraca bilateralna była kluczem do integracji europejskiej.

<sup>34</sup> Ważny w kontekście zwrotu niektórych członków UE w stronę tzw. demokracji neoliberalnej (Menkes 2018: 239 i n.).

<sup>35</sup> W tekście nie posłużono się bezpośrednio terminem „społeczna gospodarka rynkowa”, jednak to, że jest ona dla Niemiec zasadą społeczno-gospodarczą potwierdza wypowiedź byłej szefowej CDU (Kramp-Karrenbauer 2019). Ważniejsze jednak, że zarówno ona, jak i E. Macron potwierdzają przywiązanie do tych zasad (Macron 2019).

<sup>36</sup> Z tej perspektywy ważne są art. 19 i 21.

<sup>37</sup> W tym przypadku są to przede wszystkim USA.

<sup>38</sup> Np. w odniesieniu do ochrony klimatu; w art. 18 wskazano te kwestie bezpośrednio.

<sup>39</sup> Idealizm instytucjonalny *versus* gra w tchórza.

<sup>40</sup> W imieniu własnym i UE.



pejskiej, podnoszącej zdolności obronne UE. Zadeklarowano dążenie do korzystania z efektu synergii w odniesieniu do uzbrojenia<sup>41</sup>.

Postanowieniami instytucjonalnymi Traktatu kontynuują działania w zakresie implementacji Traktatu Elizejskiego, zapowiadając kolejne kroki na rzecz integracji resortów spraw zagranicznych i europejskich (art. art. 5, 8) oraz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne (art. 6<sup>42</sup>). Istotnym etapem budowy wspólnych instytucji centralnych jest decyzja o udziale przedstawicieli rządów w posiedzeniach rad ministrów<sup>43</sup>.

Dyspozycje art. art. 10-12 rozwijają zobowiązania do współpracy społeczno-kulturowej, ze szczególną wagą przypisaną kontaktom młodzieży. Analogicznie art. art. 13-17 pogłębiają współpracę na szczeblach regionalnych i lokalnych, przenosząc kompetencje służące realizacji funkcji. Przepisy te decentralizują (umożliwiają współpracę na niższych szczeblach niż międzyrządowy) współpracę państw-stron realizując zasadę pomocniczości państwa i jego instytucji wobec społeczności lokalnych<sup>44</sup>.

Jednocześnie Traktat zawiera zobowiązania bezprecedensowe nie tylko co do głębokości wytwarzanych więzi, lecz także co do zadeklarowanych celów. Strony wskazały uzyskanie przez Niemcy stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ jako wspólny priorytet polityczny (art. 8)<sup>45</sup>.

#### ANALIZA WSPÓLNEJ POTĘGI FRANCJI I NIEMIEC

Traktat Elizejski 2.0 w połączeniu z efektami decyzji obywateli Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE sprawia, że zmienia się układ sił w Unii Europejskiej, z Francją i Niemcami będącymi dominującymi podmiotami. Układ sił w UE ujawniają dane o sytuacji gospodarczo-społecznej w ujęciu 2:26 (czyli Francja i Niemcy do UE z Wielką Brytanią), 2:25 (bez Wielkiej Brytanii) – por. tabela 2. Porównujemy potęgę Francji i Niemiec w stosunku do pozycji pozostałych państw Unii Europejskiej wraz z Wielką Brytanią (UE-26), oraz w stosunku do państw UE po

---

<sup>41</sup> Nowa formuła współpracy umożliwi efektywniejsze wydatkowanie środków. Obecnie wysokie, w porównaniu z państwami trzecimi, wydatki UE na uzbrojenie są w dużym stopniu marnotrawione (na co wskazuje porównanie z USA).

<sup>42</sup> Zapowiedź powołania wzorowanej na wspólnej brygadzie wojskowej jednostki dla „operacji stabilizacyjnych” w państwach trzecich.

<sup>43</sup> Co prawda nie jest to uczestnictwo stałe, a (minimum) raz na kwartał. Jednak to również nie ma precedensu w świecie.

<sup>44</sup> Mamy do czynienia z oddawaniem władzy.

<sup>45</sup> W tym kontekście jeszcze bardziej zaskakuje deklaracja o dążeniu do uzyskania stałego członkostwa w RB ONZ przez UE (Kramp-Karrenbauer 2019). Etapem na tej drodze i nową formułą pogłębionej współpracy było funkcjonalne wspólne przewodniczenie RB ONZ w 2019 r. (w marcu Francja, w kwietniu Niemcy); (UNRIC 2019). W obu przypadkach konieczna jest – obecnie nierealna – rewizja Karty NZ, jednak o ile w przypadku podniesienia statusu Niemiec wymaga to rewizji wyłącznie art. 23 ust. 1, to pierwszym krokiem do przyznania takiego statusu UE jest fundamentalna zmiana art. 4 – podstawowego dla systemu NZ.

jej opuszczeniu przez Wielką Brytanię (UE-25). Dane wskazują na wyraźny wzrost znaczenia Francji i Niemiec jako nowego podmiotu, jaki powstał w wyniku Traktatów Elizejskich w nowej UE, w której nie ma Wielkiej Brytanii – jednej z trzech potęg w UE (Waltz 2000: 27 i n.).

Tabela 2

*Wybrane względne wskaźniki ekonomiczno-społeczne Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii w stosunku do UE-25 oraz UE-26*

Wskaźnik	UE-26=100		UE-25=100
	Wielka Brytania	Francja + Niemcy	Francja + Niemcy
PKB, 2018	24,1	57,9	76,3
Populacja, 2018	18,3	41,3	50,5
Eksport dóbr i usług, 2018	14,5	47,4	55,4
Wydatki na uzbrojenie, 2017	30,1	65,2	93,3
Eksport hi-tech ogółem, 2017	15,4	62,1	73,3
GERD, 2018	23,2	88,9	115,7
Patenty, 2017	18,6	108,4	133,1
Specjaliści zatrudnieni w ICT, 2017	27,8	43,7	60,5
Imigranci, 2017	20,7	41,4	52,2
ODA, 2017	39,2	74,2	122,2
Głosy w MFW, 2018	19,9	46,2	57,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Jednak te dane, które same w sobie nie zaskakują, choć liczby wskazują skalę dysparytetu, nie mówią wszystkiego. Francja, członek duumwiratu, jest pogrążony w strukturalnym zastoju (Gobry 2019). Bezrobocie wynosi 9% i na tym poziomie się utrzymuje<sup>46</sup>, przy bezrobociu wśród młodzieży wynoszącym 21%. Wydatki publiczne są na poziomie 56,5% PKB (w 2017 r.) i wzrasta zadłużenie<sup>47</sup>. Stan gospodarki jest oczywistym wyzwaniem, przed którym stoi UE, gdyż to siła gospodarcza decyduje o potędze i mocarstwowej pozycji<sup>48</sup>. Dylematem jest pogodzenie rozwoju z utrzymaniem modelu społeczno-gospodarczego. Wydatki społeczne UE stanowią ponad 50% wydatków społecznych w świecie (Ortiz-Ospina, Roser 2020) – w 2015 r. stano-

<sup>46</sup> Mimo że zmiany w prawie pracy ułatwiły zwolnienia pracowników, a to właśnie brak elastyczności zatrudnienia (niezwalnialność) wskazywano jako główną przyczynę bezrobocia – niezatrudniania nowych pracowników z obawy przed niemożliwością ich zwolnienia.

<sup>47</sup> Francja jest na 1. miejscu w świecie pod względem wydatków socjalnych. Wydaje 31% PKB (w 1990 r. poniżej 25%). Średnia OECD to 20,1%, w Niemczech 25%, w USA 19%.

<sup>48</sup> Zarówno prezydent Francji, jak i szefowa CDU wskazują na alternatywę. Europa może współprzewodzić – być liderem społeczności międzynarodowej (wraz z USA i Chinami) albo spaść do rangi państw II kategorii (naśladowców z konieczności) tych, którzy podążają wyznaczonymi drogami.

wiły 27,5% PKB, są więc nieproporcjonalne do jej PKB i PKB *per capita* (Eurostat 2019b). W rankingu światowych wydatków dopiero na 9 miejscu jest państwo spoza UE (OECD 2019b) – Norwegia i nieznacznie wyprzedza ona zadłużone Hiszpanię, Grecję i Portugalię.

Analiza powyższych danych wskazuje, że UE-27 nie jest wolna od słabości gospodarczych, a obecna ranga gospodarcza nie jest jej trwale przypisana. Te słabości i zagrożenia są współzależne relacjom UE-27–reszta świata. Brexit w połączeniu z duumwiratem zmienia jednak przede wszystkim układ sił wewnątrz UE-27. Funkcjonowanie – pożądanego w Europie – porządku westfalskiego oparte było na „równowadze sił” – ten fundament przechodzi do przeszłości. W nowym, funkcjonalnym ustroju UE, drastycznej zmianie ulega waga państw członkowskich. Ta zmiana osłabia traktatowe mechanizmy służące obronie interesów średnich i małych państw przed dyktatem dużych i może zachęcać do nadania normom opisującym nowy, rzeczywisty układ sił rangi prawnych norm ustrojowych.

#### UWAGI KOŃCOWE

Współpraca francusko-niemiecka zmieniła Europę. Bez pojednania między tymi państwami-narodami niemożliwa byłaby integracja europejska. Integracja francusko-niemiecka otwiera nowy etap stosunków bilateralnych, ale jest też zjawiskiem bezprecedensowym. Proces ma odwrotny wektor w stosunku do gróźb rozpadu wielu państw. Może on również zatrzymać, a nawet odwrócić trend osłabienia UE, której spektakularnym przejawem jest Brexit, ale groźniejsze (bo niszczy UE wewnątrz) jest odrzucanie europejskich wartości i celów (szczególnie przez rządy tzw. nowych państw członkowskich). Zarazem integracja (zarówno bilateralna, jak i unijna) stoi wobec poważnych wyzwań gospodarczych. Uznajemy za pozytywnie zweryfikowane hipotezy postawione w artykule. Po pierwsze, praktyka potwierdza, że wynikiem pogłębionej i zinstytucjonalizowanej współpracy niemiecko-francuskiej jest wytworzenie nowego podmiotu-mocarstwa w stosunkach regionalnych i globalnych (Staunton 2019). Jest on zdolny w jednym czasie zarówno podejmować i inicjować zmiany w zakresie europejskiego prawa konkurencji<sup>49</sup>, jak i popierać multilateralizm na forum ONZ (Plan „Sojuszu na rzecz multilateralizmu” – Drian, Mass 2019). Po drugie, duumwirat francusko-niemiecki zmienia ustrój UE. Począwszy od powstania Wspólnot założeniem było niedopuszczenie do sformalizowania przewagi dwóch dużych państw nad resztą; nowy podmiot po Brexicie uzyska tę przewagę. Konsekwencją Brexitu będzie zniszczenie układu sił i destrukcja ilościowego potencjału konkurencji pomiędzy trzema najsilniejszymi partnerami w UE, jak również pozbawienie słabszych partnerów potencjalnych korzyści wynikających z triangulacji bloku trzech największych państw członkowskich UE (tzn. Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii). Zależności takie wynikają z faktu, że nowy porządek wewnątrz UE nie będzie mul-

<sup>49</sup> Patrz: spór wokół fuzji Siemens-Alstom: (European Commission 2019, Leigh 2019).

tipolarny. Każda koalicja z udziałem Francji i Niemiec uzyska relatywną przewagę, a jednocześnie każdemu spoza takiej koalicji będzie trudno sformułować wystarczającą atrakcyjną ofertę dla Francji albo Niemiec, by pozyskać któregośkolwiek z członków duumwiratu do budowania koalicji *ad hoc* w opozycji do Francji albo Niemiec.

## Bibliografia

- Barabasz A., Koszel B., Książniakiewicz M. (2016), *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/14630/3/Przywódtwo%20Niemiec%20i%20Francji%20w%20Unii%20Europejskiej%20w%20XXI%20w..pdf>
- Blume G., 16 Januar 2019, *Die guten Nachbarn*, "Die Zeit", <https://www.zeit.de/2019/04/elysee-vertrag-angela-merkel-emmanuel-macron-erneuerung>, (dostęp 25.03.2019)
- Ciesielska-Klikowska J. (2017), *Francja i Niemcy w procesie integracji europejskiej w latach 1992-2007*, Wyd. UŁ
- Drgaś M. (2011), *Systemowe i materialne wyznaczniki potęgi państw na przykładzie wojen*, „Historia i Polityka”, nr 6(13)
- European Commission, 2019, *Mergers: Commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*, Brussels, 6 February, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-881\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-881_en.htm) (dostęp 13.04.2019)
- Eurostat 2019b, *Social protection statistics – social benefits*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_social\\_benefits&oldid=421119](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits&oldid=421119) (dostęp 18.03.2019)
- Eurostat, 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 29.03.2019)
- Gifkins J., Jarvis S., Ralph J. (2019), *Global Britain in the United Nations*, UNA-UK, [https://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK\\_GlobalBritain\\_20190207d.pdf](https://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK_GlobalBritain_20190207d.pdf)
- Gobry Pascal-E. (2019), *Czy Francji grozi wojna domowa*, „Gazeta Wyborcza”, 2.03 (przedruk z Wall Street Journal 22.02.2019).
- IMF, 2019a, *IMF Members' Quotas and Voting Power*, and IMF Board of Governors, <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> (dostęp 29.03.2019)
- IMF, 2019b, *IMF Quotas*, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas> (dostęp 29.03.2019)
- Jevis R. (2009), *Unipolarity. A structural perspective*, "Worlds Politics", Vol. 61, No 1
- Joint Declaration, 1963, *Franco-German Friendship*, [http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub\\_document.cfm?document\\_id=864](http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=864) (dostęp 25.03.2019)
- Kleinowski M. (2010), *Czynniki budujące siłę i potęgę państwa na arenie międzynarodowej*, „Świat Idei i Polityki”, t. 10
- Knorr K. (1976), *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, "Political Science Quarterly", Vol. 91, No. 3, pp. 569-571
- Kostecki W. (2012), *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Wyd. Poltext, Warszawa
- Kramp-Karrenbauer A. (2019), *Nadajemy Europie właściwy kierunek*, „Gazeta Wyborcza”, 11.03.
- Kuźnar A. (2017), *Międzynarodowy handel produktami wiedzy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa
- Le Drian Von Jean-Yves, Maas Heiko, 2019, *Wer, wenn nicht wir?* "Süddeutsche Zeitung", 13 Februar

- Leigh Th. (2019), *France, Germany step up pressure over Alstom-Siemens deal*, <https://www.reuters.com/article/us-alstom-m-a-siemens/france-germany-step-up-pressure-over-alstom-siemens-deal-idUSKCN1PF0PK> (dostęp 13.04.2019)
- Łoś R. (2016), *Potęga – ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, w: Domański T. (red.), *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Macron E. (2019), *Na rzecz europejskiego Odrodzenia*, „Rzeczpospolita”, 6.03, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/303049912-Emmanuel-Macron-Na-rzecz-europejskiego-Odrodzenia.html> (dostęp 15.03.2019)
- Menkes J. (2018), *Polska przeciwko „wspólnym europejskim wartościom*, w: Cała-Wacinkiewicz E., Menkes J. (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, C.H.Beck, Warszawa
- Menkes J., Menkes M. (2010), *Dobra kultury – wspólnym dziedzictwem ludzkości? Analiza niedogmatyczna*, w: Gardocka T., Sobczak J. (red.), *Prawna ochrona zabytków*. Wyd. A. Marszałek, Warszawa
- Morgenthau H. J. (1948), *Politics among nations. The struggle for power and politics*, McGraw Hill, New York
- Nye J. S. (2012), *Przyszłość siły*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- OECD, 2019a, Net ODA, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (dostęp 29.03.2019)
- OECD, 2019b, Compare your country. Expenditure for Social Purposes, <https://www1.compar-yourcountry.org/social-expenditure?cr=oecd&lg=en&page=0> (dostęp 18.03.2019)
- Ortiz-Ospina E., Roser M. (2020), Government Spending, <https://ourworldindata.org/government-spending> <https://ourworldindata.org/government-spending> (dostęp 18.01.2020)
- Parzymies S. (2013), *Francusko-niemiecki „motor” integracji europejskiej. 50 lat pod rządami Traktatu Elizejskiego*, „Homo Politicus”, vol. 7-8, 2012-2013.
- Peyrefitte A. (1997), *C’était de Gaulle*, tome 2, Fayard, Paris
- Schenoni L. L. (2017), *Subsystemic Unipolarities? Power Distribution and State Behaviour in South America and Southern Africa*, “Strategic Analysis”, Vol. 41, No 1
- SIPRI, 2019, Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> (dostęp 29.03.2019)
- Staunton E. (2019), *The UN Security Council in a post-Brexit world: France and Germany take the lead*, “The Conversation”, March 12, <http://theconversation.com/the-un-security-council-in-a-post-brexit-world-france-and-germany-take-the-lead-113078> (dostęp 29.03.2019)
- Traité..., 2019, *Traité entre la République française et la République fédérale d’Allemagne sur la coopération et l’intégration franco-allemandes*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/08/signature-nouveau-traite-franco-allemand-aix-la-chapelle>, (dostęp 25.03.2019)
- Układ między Republiką Francuską a Niemiecką Republiką Federalną w sprawie współpracy francusko-niemieckiej, 1963, „Zbiór Dokumentów”, nr 1-2, Warszawa.
- UNRIC, 2019, *Security Council: a dual presidency between France and Germany to defend multilateralism*, <https://archive.unric.org/en/latest-un-buzz/31308-security-council-a-dual-presidency-between-france-and-germany-to-defend-multilateralism> (dostęp 15.03.2019)
- Vertrag..., 2019, *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, <http://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1>, (dostęp 25.03.2019)
- Waltz K. N. (1979), *Theory of International Politics*, Paper Back, New York
- Waltz K. N. (2000), *Structural Realism after the Cold War*, “International Security”, Vol. 25, No. 1

Westcott N. (2019), *The International Impact of Brexit*, “IAI Commentaires”, Issue 19/19, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/international-impact-brexit>

WIPO, 2019, IP Statistics Data Center, <https://www3.wipo.int/ipstats/index.htm> (dostęp 29.03.2019)

**Dr hab., prof. SGH Andżelika Kuźnar**, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie ([andzelika.kuznar@sgh.waw.pl](mailto:andzelika.kuznar@sgh.waw.pl))

**Prof. dr hab. Jerzy Menkes**, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie ([jerzy.menkes@sgh.waw.pl](mailto:jerzy.menkes@sgh.waw.pl))

**Słowa kluczowe:** potęga państwa, układ sił, mocarstwo, integracja, Traktat Elizejski, nowy Traktat Elizejski, Brexit

**Keywords:** power of a state, balance of power, power, integration, the Élysée Treaty, the new Élysée Treaty, Brexit

#### ABSTRACT

*The aim of the study is to analyze the effects of the new Élysée Treaty in correlation with Brexit. We formulate the thesis that Brexit in conjunction with the new Élysée Treaty sets out a new formula for institutional European integration – the construction of a unipolar system with France-Germany as a pole.*

*The research is interdisciplinary – economic and legal.*

*The results of the study allow to recognize that 1) deepened German-French cooperation creates a new actor in regional and global relations; 2) the Treaty based (French-German) duumvirate changes the EU system; 3) Brexit has destroyed the balance of power in the EU, as well as deprived the union of the benefits of triangulation of the bloc of the three largest EU Member States.*