



■ Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie

Radostław Grodzki

W obliczu kryzysów: zadłużenia w strefie euro i uchodźczego oraz Brexitu, Unia Europejska potrzebuje nowej formuły funkcjonowania. Wymaga to kompromisu wynegocjowanego wśród 27 państw, a do tego wielostronnych konsultacji.

Grupa Wyszehradzka (V4) pragnie zaznaczyć swój udział w wielostronnych konsultacjach. Ważnym partnerem w tych rozmowach pozostają Niemcy. Kanclerz Merkel podjęła intensywne rozmowy w różnych formatach, z różnymi partnerami w UE. Na mocy uzgodnień szczytu niemiecko-włosko-francuskiego, który odbył się 22 sierpnia 2016 r. na wyspie Ventotene na Morzu Tyrreńskim, François Holland i Matteo Renzi odbyli rozmowy z przywódcami Portugalii, Hiszpanii i Grecji, a kanclerz Angela Merkel z przywódcami innych państw członkowskich UE, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej. Był to etap przygotowań do nieformalnego szczytu UE (bez Wielkiej Brytanii), który odbył się 16 września w Bratysławie.

W dniach 24-26 sierpnia 2016 r. Merkel odwiedziła Estonię, Czechy i Polskę, a 27 sierpnia 2016 r. spotkała się w Niemczech z premierami Holandii, Szwecji, Finlandii i Danii. Łącznie rozmawiała z 15 europejskimi szefami rządów. Wizyta w Warszawie, gdzie 26 sierpnia 2016 r. doszło do spotkania z przywódcami państw Grupy Wyszehradzkiej (Beata Szydło, Viktorom Orbánem, Bohuslavem Sobotką oraz Robertem Fico), podobnie jak poprzedzająca ją wizyta w stolicy Czech należały do zadań najtrudniejszych. Wynika to głównie ze sporu pomiędzy Berlinem i V4 w kwestii metod rozwiązywania kryzysu uchodźczego, ale też różnych wizji reformowania Unii Europejskiej.

Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej ożywiła się w dobie kryzysu uchodźczego w Europie. Solidarnie przeciwstawiają się one przyjmowaniu uchodźców na swoje terytoria, nie

Redakcja:

Radostław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 271/2016
23.09.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

godząc się na implementację przymusowego systemu relokacji. Drugim ważnym obszarem kooperacji stała się kwestia bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza w kontekście zagrożenia ze strony Rosji. Państwa V4 poparły koncepcję wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Przywódcy państw wyszehradzkich mają też podobne narodowocentryczne poglądy odnoszące się do suwerenności. Nie ma jednak zgody co do postulatów przenoszenia unijnych uprawnień z Brukseli do krajów członkowskich. Mówią o tym tylko Polacy i Węgrzy. Różne jest też podejście do ewentualnych zmian traktatowych. Czechy i Słowacja nie deklarują takiej konieczności. Jednocześnie wszystkie te państwa w kontekście kryzysu uchodźczego powołują się na swoje suwerenne interesy, a nie na interes wspólnotowy.

W V4 panuje różne podejście do Rosji i konieczności utrzymywania wobec niej unijnych sankcji. Czechy, Słowacja i Węgry utrzymują z Moskwą relatywnie dobre stosunki, czego nie można powiedzieć o Polsce. Te trzy państwa postulują także złagodzenia albo zniesienie sankcji nałożonych na Rosję, ale, jak dotąd, głosują jednak za ich utrzymaniem. Tematyka energetyczna i podejście do Gazociągu Północnego jest także przedmiotem rozbieżności. Praga i Bratysława odmówiły dołączenia do sprzeciwu wobec *Nord Stream II*. Nie upatrują w tym projekcie zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa energetycznego. Niemniej jednak wywierają presję na instytucje UE, aby podporządkować go unijnemu prawu i regułom unii energetycznej.

Przyjęcie przez kanclerz Merkel zaproszenia na warszawski szczyt V4 było wyrazem docenienia przez nią wagi tego ugrupowania dla realizacji jej koncepcji reformowania Unii Europejskiej. W trakcie spotkania omówiono problemy ekonomiczne, pomocy humanitarnej, realizacji porozumienia UE-Turcja i poszukiwania nowych impulsów współpracy w Unii Europejskiej. Kanclerz postulowała także wdrożenie tzw. kwot rozdziału uchodźców i dalsze wypracowywanie kompromisu. Spotkało się to z zainteresowaniem, chociaż dzień wcześniej w Pradze premier i prezydent Czech stanowczo odrzucili ten postulat. Świadczyć to mogło o niewielkim postępie w tej kwestii. Merkel przyjęła taktykę polegającą na doprowadzeniu do uzgodnień w kwestiach, które łączą, a nie dzielą. Mniejszy nacisk położyła na problematykę uchodźczą, a skupiła się m.in. na poprawie bezpieczeństwa, zabezpieczeniu zewnętrznych granic UE i trosce o pakt UE-Turcja. Niemcy i państwa wyszehradzkie łączą również łagodne i koncyliacyjne podejście do Wielkiej Brytanii po Brexicie i jej dalszych relacji z UE.

Przywódcy wyszehradzcy zwracali uwagę na problem koniecznych zmian, z którymi musi się zmierzyć UE po Brexicie. Dużą wagę przywiązywali do problemów bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych UE i wspólnych wyzwań związanych z terroryzmem i z kryzysem uchodźczym. Podkreślono, że kryzys migracyjny należy rozwiązywać m.in. poprzez wzrost pomocy materialnej. Specyficzne podejście V4 do tej kwestii polega na sprzeciwie wobec przymusowej relokacji, a jednocześnie gotowości do udzielania pomocy humanitarnej uchodźcom w rejonach ogarniętych wojnami. Państwa wyszehradzkie postulowały także m.in. podjęcie dyskusji na temat wspólnej armii europejskiej oraz stymulowanie wzrostu gospodarczego i niwelowanie różnic w poziomie życia wśród członków UE.

Najbardziej krytyczną postawę prezentował premier Orbán. Odnosząc się do przyszłości Unii Europejskiej, w kontekście Brexitu, uznał że jest on efektem krytycznej sytuacji w UE. Jego zdaniem Unia zatraciła zdolności adaptacyjne w wielu

wymiarach, w tym w odniesieniu do kryzysu ekonomicznego, migracyjnego oraz problemów bezpieczeństwa. Opowiedział się m.in. za utrzymaniem rygorystycznej polityki budżetowej oraz nadaniem większego priorytetu sprawom bezpieczeństwa. Jego zdaniem utrzymane powinny być polityki: spójności i rolna, a zrezygnować należy z polityk: socjalnych i migracyjnych. Powinna też powstać nowa polityka cyfryzacji. Węgierski premier wykorzystał spotkanie, by dobitnie zaprotestować przeciwko polityce przyjmowania uchodźców. Domagał się wręcz unieważnienia unijnych decyzji odnoszących się do tej kwestii. Ponadto Orbán z rezerwą odniósł się do ewentualnych zmian traktatowych w Unii Europejskiej.

Warszawski szczyt V4 z A. Merkel, na którym prezentowano i sondowano stanowiska uczestniczących w nim stron, nie przyniósł żadnych oficjalnie zadeklarowanych uzgodnień. Po tym spotkaniu niemieccy komentatorzy polityczni podnosili kwestię jego wagi i skali jego trudności. Pisano o spadku autorytetu Niemiec wśród państw V4 na skutek kryzysu uchodźczego i o utrzymujących się nieporozumieniach Berlina z państwami Grupy Wyszehradzkiej.

Podczas Forum Ekonomicznego w Krynicy 6-8 września 2016 r. manifestacją bliskich relacji między Polską i Węgrami stał się panel dyskusyjny z udziałem węgierskiego premiera i lidera Prawa i Sprawiedliwości - partii rządzącej w Polsce, Jarosława Kaczyńskiego. Obaj politycy byli zgodni co do pilnej konieczności wprowadzenia gruntownych zmian w Unii Europejskiej. Podobne poglądy mieli również w kwestii patriotyzmu gospodarczego i budowania narodowych kapitałów. Są to znacząco odmienne poglądy od podejścia zwolenników pogłębiania integracji gospodarczej w ramach UE. Obaj też sceptycznie odnieśli się do budowania wspólnej tożsamości europejskiej. Pojawiła się wręcz koncepcja „kontr-rewolucji kulturalnej”. Projekt ten zakłada zmianę traktatów pod kątem ograniczenia kompetencji instytucji UE i uzyskania większej suwerennej władzy przez państwa narodowe. Wskazuje to na generalnie odejście od koncepcji pogłębiania integracji. Ponadto Polska i Węgry postulują ograniczenie roli Komisji Europejskiej, aspirującej do roli przywództwa politycznego, na rzecz Rady Europejskiej.

Bratysławski szczyt Unii Europejskiej odbył się 16 września 2016 r., ale nie przyniósł znaczących rozstrzygnięć. Było to pierwsze z zaplanowanych trzech nieformalnych spotkań przywódców UE bez Wielkiej Brytanii. Następne ma się odbyć na początku 2017 r. na Malcie i kolejne - przy okazji obchodów 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich - w stolicy Włoch w marcu 2017 r. Szczyt w Bratysławie zakończył się przyjęciem „Deklaracji z Bratysławy i „Planu z Bratysławy”. Stał się forum wypracowania agendy na kolejne spotkania. Znajdują się w niej m.in. migracja i granice zewnętrzne; bezpieczeństwo wewnętrzne; bezpieczeństwo zewnętrzne i obrona; rozwój społeczno-gospodarczy i młodzież. Założono wzmocnienie mechanizmu kontrolującego wdrażanie szeregu konkretnych podjętych zarówno wcześniej, jak i podczas tego szczytu rozstrzygnięć. Zwrócono uwagę na konieczność usprawnienia wzajemnej komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami UE, ale także pojedynczymi obywatelami. Przedmiotem troski pozostaje też większa przejrzystość w podejmowaniu decyzji przez instytucje unijne. Oficjalnie nie odniesiono się do zgłaszanych przez polski rząd, a popieranym przez Węgry koncepcji zmian traktatowych, którym przeciwna jest m.in. A. Merkel. Za sukces szczytu można uznać osiągnięcie

zadeklarowanej jedności w kwestiach bezpieczeństwa i działań mających na celu wyjście z kryzysu finansowego oraz zapewniających wzrost gospodarczy.

W opublikowanym podczas szczytu oświadczeniu Polska, Węgry, Czechy i Słowacja opowiedziały się za kompromisem w sprawie relokacji uchodźców. Przywódcy V4 uznali, że „polityka migracyjna powinna opierać się na zasadzie elastycznej solidarności”. Miałoby to umożliwić państwom członkowskim samodzielne decydowanie o określonych formach swojego wkładu w rozwiązanie kryzysu, przy uwzględnieniu ich doświadczenia i możliwości. Państwa wyszehradzkie zaoferowały ponadto oddelegowanie większej liczby funkcjonariuszy do zabezpieczenia unijnych granic zewnętrznych oraz zwiększenie sum pieniędzy na utrzymanie uchodźców poza granicami UE. Ważnym elementem oświadczenia była przestroga przed forsowaniem pogłębienia integracji europejskiej. Wskazano również na konieczność poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej: relacji pomiędzy instytucjami europejskimi, instytucjami a państwami członkowskimi oraz wzmocnienia parlamentów narodowych. Celem jest przywrócenie zaufania do projektu europejskiego i jego instytucji oraz wzmocnienie głosu państw członkowskich. Po zakończeniu bratysławskiego spotkania A. Merkel oceniła, że propozycja „elastycznej solidarności” Grupy Wyszehradzkiej jest interesująca. Wynika z tego, że fiasko procesu relokacji 160 tys. uchodźców i nielegalnych emigrantów uelastyczyło dotąd twarde podejście niemieckiej kanclerz.

Szczyt Unii Europejskiej w Bratysławie nie przyniósł żadnych rozstrzygających decyzji i zakończył się jedynie podpisaniem deklaracji i przyjęciem planu działań na następne miesiące. Nie jest to jednak formalne stanowisko UE, tylko ogólna deklaracja polityczna 27 państw. Świadczy to o tym, że rozbieżności w ramach UE są nadal znaczące i trudno będzie je przezwyciężyć, a debata nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie jest w bardzo początkowej fazie.

Grupa Wyszehradzka stanowi trzon współpracy w regionie środkowoeuropejskim. Pomimo rozbieżności V4 jest w stanie wspólnie formułować wiele kluczowych dla jej interesów postulatów i przedstawiać je na forum Unii Europejskiej.

Przywódcy państw unijnych w większym stopniu niż dotąd będą musieli liczyć się z w miarę skonsolidowanym stanowiskiem państw V4 na kolejnych szczytach poświęconych przyszłości UE. Przyjęcie przez kanclerz Merkel zaproszenia na spotkanie państw V4 do Warszawy to z jednej strony ukłon w stronę członków UE spoza tzw. twardego trzonu, a z drugiej dostrzeżenie tego, że Grupa Wyszehradzka staje się coraz ważniejszym i liczącym się głosem w dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej.

Działania podejmowane w ramach Grupy Wyszehradzkiej przyciągają uwagę innych państw regionu. Wzrasta znaczenie V4 i do współpracy z nią aspirują Chorwacja, Bułgaria i Rumunia. Jest to o tyle ważne, że podejmowane są próby stworzenia większej grupy nacisku w ramach UE, a mianowicie Grupy ABC (Adriatyk-Bałtyk-Morze Czarne). Także ministrowie spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego podczas spotkania w Weimarze 28 sierpnia 2016 r. rozmawiali o możliwościach konsultacji z szefami dyplomacji państw Grupy Wyszehradzkiej.

Podczas szczytu V4 w Warszawie kwestie kluczowe dla przyszłości Unii Europejskiej, jako jednolitej całości, wybrzmiewały w sposób bardzo ogólnikowy. V4 jawiła

się jako format promowania i zabezpieczania interesów częściowych. Jednak wypracowana wspólnie deklaracja, przedstawiona na szczycie w Bratysławie, zawiera już postulaty wpisujące się w dyskusję o problemach ogólnoeuropejskich.

W przyszłości mogą pojawić się rozbieżności wśród państw wyszehradzkich zwłaszcza w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji, w polityce energetycznej czy ewentualne próbie podjęcia zmian traktatowych. Na współdziałanie można jednak liczyć w dążeniu do wzmocnienia roli państw narodowych w ramach UE, a także działaniach na rzecz zwiększenia unijnego potencjału militarnego i obecności siła NATO na wschodniej flance czy polityce spójności UE i polityce migracyjnej.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Radostaw Grodzki - dr, politolog, autor prac z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i bezpieczeństwa wewnętrznego, adiunkt w Instytucie Zachodnim.