



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

BIULETYN

Nr 116 (1864), 14 sierpnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Konsekwencje wyboru Charles'a Michela na przewodniczącego Rady Europejskiej

Melchior Szczepanik

Szefowie państw i rządów jednomyślnie wybrali premiera Belgii Charles'a Michela na nowego przewodniczącego Rady Europejskiej. Zbudował on wizerunek polityka umiarkowanego i sprawnego negocjatora, jest jednak zwolennikiem koncepcji Europy wielu prędkości. Jeśli nie uda mu się doprowadzić do kompromisów w kwestiach, które w ostatnich latach podzieliły Unię, będzie zapewne promował realizację nowych projektów w ramach wzmocnionej współpracy grup państw.

Rada Europejska (RE) wyznacza strategiczne kierunki rozwoju UE i, choć formalnie nie pełni funkcji prawodawczej, w praktyce rozstrzyga najważniejsze kwestie sporne między państwami członkowskimi. Traktat o UE nie przekazuje przewodniczącemu tej instytucji znacznych kompetencji, kluczowym zadaniem jest „wspomaganie osiągnięcia spójności i konsensusu w RE”. Rola mediatora między liderami państw członkowskich może jednak mieć spore znaczenie, szczególnie gdy – tak jak w ostatnich latach – coraz więcej rozstrzygnięć zapada na poziomie RE. Jej szef posiada instrumenty, które pozwalają w pewnym zakresie kształtować decyzje zgodnie z własnymi przekonaniami: przygotowuje projekt konkluzji Rady i może zwoływać dodatkowe spotkania poświęcone określonym problemom. Z tych instrumentów korzystał obecny przewodniczący RE, Donald Tusk, organizując, w ramach debaty o przyszłości UE, kilkanaście tzw. spotkań liderów. Ich celem było przeprowadzenie w mniej formalnych okolicznościach wymiany poglądów dotyczących najważniejszych kwestii. Przed każdym z nich przewodniczący przedstawiał liderom notatki podsumowujące stan negocjacji, starając się w ten sposób nadać ton debacie.

Doświadczenie polityczne. Mimo względnie młodego wieku (43 lata) premier Belgii ma bogate doświadczenie polityczne, odpowiadające specyfice obowiązków szefa RE. Pierwszy mandat w wyborach lokalnych zdobył w wieku 19 lat, od 20 lat zasiada w parlamencie Belgii, a przez trzy lata pełnił funkcję ministra ds. pomocy rozwojowej w rządzie federalnym.

W 2011 r. objął przywództwo frankofońskiej partii liberalnej Ruch Reformatorski (RR). Trzy lata później był jednym z architektów porozumienia, które umożliwiło powołanie koalicyjnego rządu. W jego skład, obok RR, weszły trzy partie flamandzkie. Choć partia Michela nie była największa spośród tworzących rząd, to właśnie on został premierem. Utrzymanie przez cztery lata koalicji, w której spójność wąpiła większość obserwatorów belgijskiej polityki, jest największym politycznym sukcesem Michela i dowodem jego negocjacyjnych zdolności. W 2018 r. nie udało mu się jednak przekonać konserwatywnego Nowego Sojuszu Flamandzkiego do akceptacji Globalnego Paktu na rzecz Migracji, co spowodowało opuszczenie przez tę partię koalicji. Dorobek rządu Michela nie zdobył uznania elektoratu. W wyborach, które odbyły się w maju 2019 r., wszystkie partie koalicyjne wypadły gorzej niż w 2014 r., a RR stracił sześć z dwudziestu mandatów. Michel pozostaje premierem do momentu powołania nowego rządu.

Poglądy na kluczowe kwestie europejskie. Wystąpienia Charles'a Michela dotyczące przyszłości UE zawierały postulaty bliskie prointegracyjnym koncepcjom prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Wiele z nich znalazło się również w programie przedstawionym parlamentarzystom europejskim przez

przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen. W kwestiach gospodarczych Michel poparł reformę reguł opodatkowania wielkich korporacji, szczególnie działających w sektorze cyfrowym, i ujednoczenie zasad wyliczania podatku CIT. Postulował także wzmocnienie społecznego filara jednolitego rynku, m.in. poprzez wprowadzenie płacy minimalnej w całej UE. Obok wzmocnienia ochrony granic zaproponował także rozszerzenie możliwości legalnej migracji – także ekonomicznej – do UE. Wezwał do opracowania mechanizmu umożliwiającego państwom członkowskim wzajemną ocenę w zakresie ochrony praworządności.

Deklarując poparcie dla zacieśniania współpracy, Michel starał się jednocześnie stworzyć wizerunek polityka umiarkowanego i kompromisowego, podkreślając, że Belgia odgrywała i chce odgrywać rolę „budowniczego mostów” w UE. Można przypuszczać, że to właśnie konsensualne podejście pozwoliło Michelowi wyprzedzić w rywalizacji o stanowisko przewodniczącego RE bardziej doświadczonego polityka reprezentującego frakcję liberalną – premiera Holandii Marka Rutte, zasiadającego w RE od 2010 r. Zdecydowany sprzeciw Rutte wobec postulatu stworzenia budżetu strefy euro uniemożliwił mu prawdopodobnie zdobycie poparcia państw południowej Europy. Tymczasem Michel zachowywał w tej kwestii bardziej niejednoznaczne stanowisko, postulując zarówno reformy strukturalne w państwach zmagających się z wysokim długiem publicznym, jak i wzmocnienie unijnych mechanizmów wsparcia na wypadek kolejnych kryzysów. Również w kilku innych sprawach starał się prezentować umiarkowane stanowisko. Podkreślał, że wzmocnienie współpracy europejskiej w zakresie obronności będzie zgodne ze zobowiązaniami państw członkowskich NATO. Mówiąc o konieczności walki z ociepleniem klimatu, zaznaczał, że działania w tym zakresie należy pogodzić z dążeniem do reindustrializacji UE. Potępiając Rosję za naruszanie suwerenności Ukrainy, dodał, że należy rozwijać kontakty gospodarcze z tym państwem.

Michel nie zawsze jednak należał do najbardziej konsensualnie nastawionych liderów. W grudniu 2018 r. skrytykował postawę Grupy Wyszehradzkiej w kwestiach migracyjnych, twierdząc, że niechęć do przyjmowania migrantów stawia pod znakiem zapytania członkostwo państw V4 w strefie Schengen. Był sceptyczny wobec długiego odkładania daty brexitu. Przekonywał, że bezumowne wyjście Wielkiej Brytanii będzie dla Unii lepsze niż niekorzystne porozumienie (będące konsekwencją ewentualnych dalszych ustępstw wobec Brytyjczyków).

W zakresie negocjacji międzyrządowych Michel opowiada się za podejściem pakietowym, zakładającym, że budowanie szerszych porozumień dotyczących kilku polityk europejskich pomoże przewyciężyć impas w pojedynczych kwestiach. Jest również zwolennikiem koncepcji Europy wielu prędkości. Jego zdaniem kilka państw nie powinno hamować integracyjnych dążeń większości, a postępy w procesie integracji osiągnano w przeszłości często dzięki działaniom najbardziej zdeterminowanych państw, wytyczających szlak dla pozostałych.

Wnioski i perspektywy. Wybór Michela sugeruje, że liderzy państw członkowskich, świadomi rozbieżności w kilku kluczowych dla przyszłości UE kwestiach, chcieli postawić na czele RE sprawnego budowniczego kompromisów. Jednocześnie państwa popierające zacieśnianie integracji (przede wszystkim Francja) będą liczyły, że forsując swoje propozycje na forum RE, znajdą w jej przewodniczącym sprzymierzeńca. Emmanuel Macron wyraził nadzieję, że Michel będzie otwarty na nowe formaty współpracy.

Zbieżność głównych postulatów Michela i von der Leyen, a także deklarowane przez nich dążenie do zasypywania podziałów w UE, mogą stanowić podstawę ich dobrej współpracy. Michel będzie starał się budować w RE poparcie dla inicjatyw nowej przewodniczącej KE. Jednak jego celem będzie również reelekcja, co skłoni go do zajmowania pozycji raczej architekta kompromisu niż rzecznika ściślejszej integracji. W grupie przewodniczących instytucji UE jest on jedynym przedstawicielem mniejszego państwa; pozostałe stanowiska przypadły Niemce, Francuzce, Hiszpanowi i Włochowi. Tym silniejsze będą zapewne oczekiwania – szczególnie tych państw, których przedstawiciele nie objęli najważniejszych stanowisk (koalicja hanzeatycka, Europa Środkowo-Wschodnia) – że Michel będzie czuwał nad inkluzywnym charakterem procesu decyzyjnego.

Poglądy nowego szefa RE sugerują, że w takich sprawach jak polityka migracyjna, relacje z Rosją i w pewnym zakresie także funkcjonowanie jednolitego rynku, kształt budowanych przez niego kompromisów może odbiegać od preferencji polskiego rządu. Można również przypuszczać, że jeśli państwa członkowskie nie dojdą do porozumienia w sprawie reform unijnych polityk, Michel zaproponuje wykorzystanie traktatowego mechanizmu wzmocnionej współpracy, umożliwiającego realizowanie konkretnych projektów przez grupy państw, lub poprze idące w tym kierunku propozycje. Rząd RP tymczasem krytycznie odnosił się do koncepcji Europy różnych prędkości jako zagrażającej jedności Unii.