



BIULETYN

Nr 3 (1353), 12 stycznia 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Holenderskie przewodnictwo w UE: między poszukiwaniem jedności a skutecznością polityczną

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Holandia, która właśnie rozpoczęła rotacyjną prezydencję w Unii Europejskiej, będzie musiała pilnie wypracować konsensus między państwami członkowskimi w kilku kwestiach, by zakończyć najpoważniejszy od lat kryzys egzystencjalny UE. Pomimo swoich kompetencji Haga może stanąć przed dylematem: poszukiwać jedności za wszelką cenę czy rozwiązywać problemy w mniejszym gronie. Ten wybór może wpłynąć na dalszą ewolucję UE w kierunku bardziej zróżnicowanej integracji.

Haga przejmując przewodnictwo w Radzie UE w czasie ciężkiej próby. Kryzysy: migracyjny, bezpieczeństwa i swobody przepływu osób w ramach Schengen wymagają natychmiastowych działań. Dodatkowo rośnie prawdopodobieństwo Brexitu, a pogłębiający się eurosceptycyzm uwypukla różnice w podejściach do rozwiązań proponowanych przez Brukselę. Dlatego holenderska prezydencja – pod hasłem „łączenie” (*making connections*) – będzie dążyła do jedności państw członkowskich w celu szybkiego wdrożenia niezbędnych decyzji, przywrócenia efektywności unijnym instytucjom oraz odbudowy legitymizacji demokratycznej UE. Biorąc pod uwagę narastające różnice interesów narodowych w UE, znalezienie równowagi między silną i efektywną współpracą europejską a autonomią państw w tworzeniu własnej polityki może okazać się niemożliwe. W tym przypadku Haga, tradycyjnie kierująca się zasadą skuteczności w rozwiązaniach politycznych, może dążyć do ściślejszej współpracy w pewnych obszarach z ograniczoną liczbą krajów o kompatybilnych interesach.

Możliwości i ograniczenia. Mimo że formalnie kompetencje prezydencji są dość ograniczone, sprawując ją państwo może odgrywać rolę moderatora unijnej debaty politycznej poszukującego konsensusu lub proponować innowacyjne sposoby postępowania w pilnych sprawach. Jako koordynator może forsować rozwiązania polityczne dla przełamania impasu, tak jak w przypadku decyzji Luksemburga o głosowania w sprawie kwot uchodźczych.

Holandia, pełniąc unijne przewodnictwo już po raz dwunasty, jest dobrze przygotowana do koordynowania prac UE w trudnym dla niej okresie. Jako jedno z państw założycielskich Wspólnot Europejskich, współtwórca Schengen i unii walutowej, ma ogromne doświadczenie w tworzeniu potencjału UE i poszukiwaniu skutecznych rozwiązań politycznych. Jako kraj o długiej tradycji konsultacji, umie także budować koalicje i porozumienia, zarówno w kraju, jak i za granicą. Ponadto obecnie aż trzech Holendrów sprawuje jedno z najwyższych stanowisk administracyjnych w UE (Frans Timmermans jest wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, Alexander Italianer jej sekretarzem generalnym, a Jeroen Dijsselbloem – szefem Eurogrupy), dzięki czemu Haga jest bardzo dobrze zakotwiczona w strukturach unijnych. W końcu, otwierając nowe trio prezydencji (które będzie kontynuowane przez Słowację i Maltę), Holendrzy mogą wytyczyć wspólne priorytety i nadać ton ich realizacji.

Jednak skład trio jest też przeszkodą, ponieważ Słowacja to jeden z najaktywniejszych przeciwników relokacji uchodźców, co może utrudnić systemowe rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Jednocześnie wzrost poparcia dla skrajnie prawicowej, eurosceptycznej i antyimigracyjnej holenderskiej Partii Wolności może wpłynąć na zmianę podejścia Hagi do polityki europejskiej i skłonić ją do poszukiwania rozwiązań skutecznych, ale służących raczej jej własnemu interesowi niż jedności za wszelką cenę.

Zarządzanie kryzysem migracyjnym i ocalenie Schengen. Najpilniejszym zadaniem prezydencji holenderskiej jest szybkie opracowanie i przyjęcie wspólnego unijnego stanowiska w sprawie zabezpieczenia granic zewnętrznych UE poprzez utworzenie europejskiej straży granicznej, co zaproponowała KE w grudniu 2015 r. Podczas gdy pomysł ten jest krytykowany przez niektóre państwa członkowskie jako naruszający suwerenność narodową, holenderski premier Mark Rutte i minister finansów Jeoren Dijsselbloem ostrzegają przed negatywnymi skutkami braku prawidłowej kontroli granic zewnętrznych UE dla przyszłości strefy Schengen. Już w listopadzie 2015 r., w odpowiedzi na niezdolność państw południowoeuropejskich do właściwego zarządzania napływem imigrantów, rząd holenderski rozważał pomysł stworzenia „ministrefy Schengen”, zredukowanej z obecnych 26 państw do zaledwie 5 – Holandii, Niemiec, Austrii, Belgii i Luksemburga. Pomysł ten został później zdyskredytowany na poziomie UE, pokazał on jednak, że Holandia ma inklinacje do wyboru – w swoim rozumieniu – politycznie pragmatycznych rozwiązań obejmujących kraje o podobnych poglądach w przypadku braku skutecznego działania całej UE.

Inicjatywie tej towarzyszy zwiększone zainteresowanie Hagi wykorzystaniem mechanizmu elastycznej integracji, który pozwala grupie państw członkowskich podejmować wzmocnioną współpracę w konkretnych dziedzinach. Holenderskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprosiło niedawno think tank Advisory Council on International Relations o wydanie opinii w tej sprawie.

Równoległym wyzwaniem Hagi będzie przyspieszenie relokacji 120 tys. uchodźców w UE. Państwa członkowskie zobowiązały się do niej we wrześniu 2015 r., jednak przebiega ona bardzo powoli. W tym względzie rząd holenderski podkreśla konieczność bardziej sprawiedliwego podziału obciążeń migracyjnych, zauważając, że solidarność unijna polegająca na sankcjach wobec Rosji czy pomocy dla państw będących w tarapatkach finansowych idzie w parze z odpowiedzialnością zbiorową. Haga może też mieć problem z osiągnięciem porozumienia w sprawie wniosku KE o ustanowienie zorganizowanego systemu przesiedlenia uchodźców. Wniosek ten, budzący sprzeciw niektórych państw członkowskich (zwłaszcza Grupy Wyszehradzkiej) wróci na agendę unijną w pierwszej połowie 2016 r.

Uniknąć Brexitu... ale nie za wszelką cenę. Ze względu na bliskie powiązania gospodarcze i polityczne z Londynem, Holandia jest jednym z państw najbardziej narażonych na negatywne skutki ewentualnego Brexitu. Holenderskie firmy w 2013 r. wytworzyły ok. 1,5% PKB dzięki Wielkiej Brytanii, a holenderski sektor finansowy jest silnie obecny na Wyspach. Haga i Londyn mają podobne systemy regulacyjne i modele rynkowe. Jeśli chodzi o reformę UE zaproponowaną przez Davida Camerona, Holendrzy popierają wzmocnienie zasady subsydiarności w UE, przyznanie parlamentom narodowym większych kompetencji oraz zmniejszenie kosztów brukselskiej biurokracji. Są też chętni do dyskusji na temat zmian w obszarze imigracji zarobkowej w celu zwalczania nadużyć świadczeń społecznych. Jednak w odniesieniu do brytyjskiego postulatu wyłączenia z „coraz ściślejszej unii” Holendrzy – w przeciwieństwie do Brytyjczyków – doskonale rozumieją, że zwrot ten może być interpretowany w sposób elastyczny i pozwala jednym państwom pogłębiać integrację, a innym, które tego nie chcą, nie integrować się dalej.

Chociaż Haga zrobi wiele, aby zapewnić kompromis z Londynem, ma też swoje czerwone linie. Jedną z nich jest sprawność podejmowania decyzji w strefie euro, którą Holendrzy traktują jako rdzeń integracji europejskiej. Sprawność tę może zakłócić umożliwienie Wielkiej Brytanii blokowania lub wstrzymywania pewnych decyzji eurolandu. Co więcej, takie rozwiązanie wymagałoby zmian traktatowych, które są drugą holenderską czerwoną linią. Wiązałyby się one prawdopodobnie z koniecznością przeprowadzenia krajowego referendum, którego rezultat, wobec popularności sił eurosceptycznych, nie jest przesądzony.

Między jednością a elastycznością. Chociaż holenderska prezydencja zobowiązała się do poszukiwania porozumienia wśród państw członkowskich, może znaleźć się na kursie kolizyjnym z niektórymi z nich. Kryzysy uchodźczy oraz strefy Schengen uwypukliły bowiem zasadniczo różniące się podejścia do europejskich wartości i pojęć, takich jak solidarność i suwerenność.

Linie podziału mogą pojawić się też na innych frontach. Podczas swojej prezydencji Holendrzy, kładący szczególny nacisk na jakość zarządzania w UE, zamierzają zorganizować seminarium na temat rządów prawa, w których państwa członkowskie, instytucje UE i Rada Europy będą wymieniać poglądy dotyczące bieżącej sytuacji w tej dziedzinie. Prezydencja planuje natomiast przedstawić propozycję parlamentu holenderskiego dotyczącą systematycznej oceny rządów prawa w państwach członkowskich w połączeniu z mechanizmem sankcji. Ta inicjatywa może spotkać się ze sprzeciwem Polski i Węgier, które znalazły się w centrum zainteresowania KE z powodu przeprowadzanych zmian instytucjonalnych.

W związku z istniejącymi podziałami Holendrzy, wzywając UE do wspólnych rozwiązań, będą kierować się politycznym pragmatyzmem. Można się spodziewać, że w obliczu obstrukcji niektórych państw członkowskich, a także eurosceptycznych nastrojów we własnym kraju, Haga nie będzie szukać jedności i solidarności za wszelką cenę, ale jedynie do pewnego momentu, poza którym przewartościuje obronę własnych interesów w ramach grupy podobnie myślących partnerów. W sytuacji impasu może optować raczej za ocaleniem skuteczności jądra UE, do którego zawsze należała, niż pozwolić na to, by 28 państw niezdolnych do stawienia czoła poważnym wyzwaniom utknęło w martwym punkcie.

Mechanizm pogłębionej współpracy będzie prawdopodobnie w przyszłości częściej wykorzystywany. Może on ułatwić wprowadzanie ambitnych rozwiązań politycznych, do których inne państwa ewentualnie dołączą później, ale może również zagrozić relatywnej spójności UE i doprowadzić do instytucjonalizacji konkurencyjnych grup interesu. Jedno jest pewne – w najbliższych latach Holandia odegra znaczącą rolę w kształtowaniu kierunku dalszej integracji, a jej prezydencja będzie tego przedsmakiem.