



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

BIULETYN

Nr 62 (1412), 19 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Szczyt UE-27 w Bratysławie – nieformalne konsultacje polityczne w sprawie przyszłości Unii

Karolina Borońska-Hryniewiecka, Jolanta Szymańska

Nieformalne spotkanie głów państw i szefów rządów Unii Europejskiej w Bratysławie było próbą wyprowadzenia Unii z politycznego impasu wywołanego wynikiem brytyjskiego referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa ze Wspólnoty. Na spotkaniu przedstawiono „mapę drogową” będącą propozycją działań dostosowujących UE do nowej sytuacji politycznej. Wprowadzie w kontekście zainicjowania „stałej współpracy strukturalnej” w obszarze bezpieczeństwa i obrony wciąż istnieje ryzyko zróżnicowania integracji, jednak po spotkaniu w Bratysławie jest ono mniejsze, niż można było sądzić wcześniej.

Zapowiedziane jeszcze w czerwcu 2016 r. spotkanie 27 szefów państw i rządów UE w Bratysławie rozpoczęło okres politycznej refleksji nad przyszłością Unii po ewentualnym wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa ze Wspólnoty. Zorganizowanie spotkania bez udziału Wielkiej Brytanii – nadal pełnoprawnego członka UE – spowodowało, że obrady organizowane przez sekretariat Rady Europejskiej oraz słowacką prezydentkę w Radzie UE miały wyłącznie nieformalny charakter. Celem konsultacji w Bratysławie miało być omówienie zmian niezbędnych dla odbudowania społecznego zaufania do UE oraz ich sekwencji. Rozmowy koncentrowały się na trzech podstawowych obszarach: kryzysie migracyjnym, bezpieczeństwie oraz – w mniejszym stopniu – rozwoju gospodarczym i społecznym. Szukano tego, co łączy, odsuwając na bok sprawy kontrowersyjne. Dlatego ogłoszona „mapa drogową” pozostawia wiele pytań i nie zaspokaja w pełni oczekiwań wszystkich państw członkowskich.

Pełna kontrola nad granicami zewnętrznymi. Za priorytet uznano odzyskanie kontroli nad kryzysem migracyjnym. Zadeklarowano wdrażanie przyjętych już rozwiązań w zakresie ochrony granic zewnętrznych oraz zaproponowano nowe. Przed końcem 2016 r. pełną zdolność operacyjną ma uzyskać Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, której utworzenie zatwierdzono ostatecznie 14 września. Zakończone mają też zostać prace nad systemem wjazdu/wyjazdu, który służyć ma rejestracji dokumentów podróży oraz danych biometrycznych obywateli państw trzecich, mających zgodę na krótki pobyt w strefie Schengen. Szefowie państw i rządów zaaprobowali zaproponowany przed szczytem przez KE projekt europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). System ten ma pomagać w określeniu, czy cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku wizowego stwarzają zagrożenie migracyjne lub dla bezpieczeństwa. Podczas szczytu przywódcy potwierdzili wolę wdrażania umowy między UE i Turcją z marca 2016 r. Umowa ta stanęła ostatecznie pod znakiem zapytania w związku z niechęcią wielu państw do liberalizacji reżimu wizowego dla Turków.

Przywódcy państw UE zobowiązali się też do dalszego wspierania państw Bałkanów Zachodnich oraz państw granicznych UE, których granice są szczególnie obciążone napływem migrantów. Poparto pomysł udzielenia natychmiastowej pomocy Bułgarii. Ma ona otrzymać dodatkowe środki finansowe (najpierw 108 mln euro, docelowo 160 mln) oraz wsparcie operacyjne na potrzeby ochrony granicy z Turcją. Wzmacnianiu granic zewnętrznych towarzyszyć ma dialog z państwami pochodzenia migrantów w celu zahamowania ich napływu do Europy oraz zwiększenia efektywności polityki readmisji UE. Chodzi o wypracowanie z państwami afrykańskimi umów (na wzór tej z Turcją), które umożliwią odsyłanie nielegalnych imigrantów z Europy. W planach jest również uruchomienie Europejskiego Planu Inwestycji Zewnętrznych, zaprezentowanego przez szefa KE w niedawnym orędziu o stanie UE. Projekt ten, wzorowany na tzw. planie Junckera, miałby wesprzeć inwestycje prywatne w krajach sąsiedztwa, a tym samym przyczynić się do pobudzenia gospodarek i ograniczenia ubóstwa w państwach pochodzenia migrantów.

W Bratysławie nie podjęto natomiast dyskusji nad kontrowersyjnym systemem dystrybucji uchodźców pomiędzy państwami członkowskimi. Państwa Grupy Wyszehradzkiej zaproponowały koncepcję „elastycznej solidarności”, która pozwoliłaby wspierać państwa pierwszej linii inaczej niż poprzez przyjmowanie uchodźców. Ich projekt nie precyzował jednak szczegółów „elastycznej solidarności”, dlatego w bratysławskiej „mapie drogowej” znalazła się jedynie ogólna deklaracja unijnej woli dalszych prac nad osiągnięciem kompromisu w sprawie podziału odpowiedzialności państw w polityce migracyjnej.

Walka z terroryzmem i wzmocnienie współpracy w dziedzinie obronności. W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego za priorytet uznano walkę z terroryzmem. Aby ją usprawnić, postulowano zacieśnienie wymiany danych pomiędzy odpowiednimi służbami w państwach członkowskich. Kierunek ten zgodny jest z projektem KE, która przed szczytem zaproponowała utworzenie scentralizowanej platformy. Za jej pośrednictwem instytucje pozyskujące informacje o terroryzmie lub innych transgranicznych zagrożeniach mogłyby dzielić je z organami ścigania. W walce z terroryzmem ważnym elementem ma stać się przeciwdziałanie radykalizacji. W bratysławskiej „mapie drogowej” przewidziano utworzenie Europejskiego Korpusu Solidarności, którego zarys przedstawił szef KE w orędziu o stanie UE. Dzięki tej instytucji młodzi Europejczycy mogliby pomagać jako wolontariusze w sytuacjach kryzysowych, takich jak kryzys uchodźczy czy katastrofy naturalne. W grudniu Komisja Europejska ma przedstawić konkretne propozycje w tej sprawie. Docelowo korpus obejmować ma 100 tys. osób do 2020 r.

Na szczycie zadeklarowano również wolę wzmacniania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przedmiotem dyskusji były francusko-niemieckie propozycje zacieśnienia współpracy grupy państw UE w dziedzinie obronności na podstawie przepisów traktatowych dotyczących stałej współpracy strukturalnej. Propozycje te powracają do idei grup bojowych tworzonych dla celów interwencji wojskowych w sytuacjach kryzysowych oraz ustanowienia wspólnego dowództwa, mającego poprawić efektywność unijnych misji cywilnych i wojskowych. Wśród propozycji pojawiło się również ustanowienie funduszu na rzecz innowacyjności, który ma wspierać badania w dziedzinie obronności. W Bratysławie postanowiono odłożyć decyzję o realizacji konkretnych planów dotyczących bezpieczeństwa i obronności do szczytu Rady Europejskiej w grudniu. Zadeklarowano natomiast wdrażanie wspólnej deklaracji UE i NATO przewidującej wzmacnianie współpracy pomiędzy organizacjami. W interesie bezpieczeństwa Polski jest, aby propozycje uruchomienia współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności wiązały się ze zwiększeniem wydatków na obronność, a tym samym nie powodowały powstania konkurencji instytucjonalnej – zwłaszcza o nakłady finansowe – z NATO. Istnieje ryzyko, że uwspólnotowienie wydatków na obronę, bez ich zwiększenia, może zachęcić państwa płatników netto w UE, które jednocześnie nie realizują zobowiązań finansowych w ramach NATO, do utrzymywania tego stanu rzeczy.

Warto także odnotować, że w komentarzu do bratysławskiego szczytu brytyjski minister obrony Michael Fallon zadeklarował sprzeciw wobec budowania zdolności wojskowych UE, które powiełałyby rozwiązania istniejące w NATO. Dopóki Wielka Brytania pozostaje członkiem UE, ma możliwość blokowania tego projektu.

Kwestie pominięte i perspektywy. Zastrzeżenia do wyników nieformalnego szczytu w Bratysławie mieli także obecni na nim przywódcy państw członkowskich. Premier Włoch Matteo Renzi wyraził niezadowolenie, że zbyt mało uwagi poświęcono kwestiom migracyjnym oraz konkretnym pomysłom pobudzania wzrostu gospodarczego. Skrytykował przy tym ponownie forsowaną przez Niemcy politykę zaciskania pasa. W bratysławskiej „mapie drogowej” nie znalazły się również zapowiedzi postulowanej przez Grupę Wyszehradzką reformy instytucjonalnej UE, polegającej na wzmocnieniu parlamentów narodowych oraz Rady Europejskiej. Takie rozwiązania wymagałyby reformy traktatów, co w obecnej sytuacji politycznej UE nie cieszy się poparciem większości państw członkowskich. Jednak deklaracje UE w sprawie działań w zakresie polityki migracyjnej na rzecz zatrzymania kryzysu u bram Europy uznać można za przyjęcie części argumentów państw V4 oraz wolę zażegnania politycznych sporów na tym polu. Jeśli wyszehradzkie propozycje dotyczące „elastycznej solidarności”, zwłaszcza wsparcia dla państw Południa, będą ambitne, mogą wyznaczyć nowy etap w strategii antykryzysowej UE.

Bratysława to dopiero początek trudnej drogi reform UE po referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Przywódcy zapowiedzieli już kolejne spotkania w formacie 27 państw. Jeśli Wielka Brytania uruchomi procedurę przewidzianą w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, spotkania UE-27 mogą stać się stałym elementem politycznej koordynacji integracji europejskiej, zwłaszcza w aspektach dotyczących przyszłych relacji między UE i Wielką Brytanią.