

Polityka europejska i stosunki transatlantyckie według kanclerz Merkel

Kamil Frymark

W ostatnich dwóch tygodniach kanclerz Angela Merkel, w wywiadach dla mediów („FAS” 3 czerwca, telewizja ARD 10 czerwca), w wystąpieniach na dorocznej konferencji ds. zrównoważonego rozwoju w Berlinie (4 czerwca) i na WDR Europaforum (7 czerwca) i na spotkaniu Europejskiej Partii Ludowej w Monachium (6 czerwca) przedstawiła zarys swojej wizji polityki europejskiej oraz stosunków transatlantyckich. Ponadto założenia polityki europejskiej znalazły się w stanowisku CDU *Na rzecz Europy bezpieczeństwa* opublikowanym 6 czerwca. Przedstawione propozycje są najbardziej konkretne z zaprezentowanych przez kanclerz Merkel w obecnej kadencji.

W podejściu do USA Merkel opowiedziała się z jednej strony za przygotowaniem wspólnej europejskiej odpowiedzi na wprowadzenie amerykańskich ceł na stal i aluminium oraz za wykorzystaniem WTO do nacisków na USA w sprawie obniżenia ceł. Z drugiej strony kanclerz zaznaczyła gotowość do negocjacji w sprawie stosunków handlowych, w tym obniżenia ceł UE na import amerykańskich samochodów. W trakcie szczytu G7 w Kanadzie Merkel wysunęła inicjatywę przygotowania raportów przez KE i administrację USA dotyczących znaczenia polityki handlowej dla bezpieczeństwa USA. Merkel wyraźnie przyznała rację prezydentowi Donaldowi Trumpowi odnośnie zbyt małych wydatków RFN na obronę. Sprzeciwiła się też powrotowi Rosji do G8, jeśli nie nastąpią znaczące postępy w wypełnieniu porozumienia z Mińska.

Niemiecka wizja zmian strefy euro ogranicza się przede wszystkim do utworzenia funduszu inwestycyjnego dla strefy euro (określanego przez Merkel mianem budżetu) w wysokości kilkunastu mld euro (m.in. na cyfryzację) oraz przekształcenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) w Europejski Fundusz Walutowy, udzielający m.in. pięcioletnich kredytów i dysponujący prawem kontroli budżetowej państw strefy euro. Merkel postuluje również zmniejszenie składu KE, powołanie „państw liderów” odpowiedzialnych za koordynowanie polityki w istotnych dla gospodarczego rozwoju UE obszarach (np. państwa bałtyckie w obszarze cyfryzacji), zamknięcie siedzib Parlamentu Europejskiego w Strasburgu i Luksemburgu oraz wybranie przed kampanią wyborczą do PE głównych kandydatów partii (tzw. Spitzenkandidaten), którzy po wyborach mieliby objąć najważniejsze stanowiska w UE (w KE i PE, tak jak było to w 2014 roku). Wyraziła także zgodę na pomysł wyboru części eurodeputowanych z list transnarodowych.

W celu usprawnienia unijnej polityki azylowej (CEAS) Merkel postuluje stworzenie unijnego urzędu ds. azylu na wzór niemieckiego BAMF (*Federalny Urząd ds. Migrantów i Uchodźców*),

wzmocnienie Frontexu i nadanie mu uprawnień zbliżonych do narodowych straży granicznych, a także wprowadzenie jednolitych standardów przyjmowania uchodźców. Ponadto w propozycjach CDU nie pojawił się wymóg kwotowej relokacji uchodźców. Zastąpiono go zasadą „elastycznej solidarności”, rozumianą jako wkład zgodny ze zdolnościami poszczególnych państw: w obszarze pomocy humanitarnej, zabezpieczenia granic, przeprowadzania postępowania azylowego, deportacji czy zwalczania przyczyn nielegalnych migracji.

W obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Merkel wysunęła propozycję włączenia UE do RB ONZ na zasadach stałego członka i powołania europejskiej rady bezpieczeństwa. Kanclerz poparła francuski pomysł stworzenia europejskiej inicjatywy interwencyjnej (EII) i opowiedziała się za utworzeniem europejskich sił interwencyjnych, ale pod warunkiem włączenia ich w projekty stałej współpracy strukturalnej (PESCO) lub ścisłej koordynacji EII ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony UE.

Komentarz

- Niemcy zaczynają traktować USA jako jednego z niezbędnych, ale trudnych partnerów, podobnie jak Rosję; jasno definiują swoje interesy (np. ochronę rynku motoryzacyjnego) i sygnalizują gotowość do ich obrony, ale jednocześnie podkreślają otwartość na dialog. Niemiecki MSZ przygotowuje strategię postępowania wobec USA – podobne istnieją wobec Chin, Turcji czy Rosji – którą w najbliższym czasie ma ogłosić minister Heiko Maas (SPD). USA pozostaną dla RFN najważniejszym partnerem poza UE i Niemcy będą poszukiwać możliwości porozumienia w głównych obszarach: relacji handlowych i polityce bezpieczeństwa. USA są największym rynkiem zbytu dla niemieckich eksporterów i generują największą część nadwyżki handlowej RFN (50,5 mld euro; 1/5 całej nadwyżki), przy czym sprzedaż pojazdów i części do nich to 28,6 mld euro. Większość niemieckich elit zdaje sobie też sprawę z uzależnienia RFN od gwarancji bezpieczeństwa USA zarówno dla Europy, jak i funkcjonowania globalnego obiegu gospodarczego, kluczowego dla gospodarki RFN opartej na eksporcie. Dlatego pomimo burzliwej wewnątrzniemieckiej debaty NATO i stosunki z USA nadal są uznawane za podstawę niemieckiego i europejskiego bezpieczeństwa.
- Niemcy będą naciskać na nałożenie przez UE stopniowych ograniczeń taryfowych wobec USA, uznając, że ustępowanie prezydentowi Trumpowi może spowodować eskalację jego żądań, w tym nałożenie ceł na samochody sprowadzane z UE. Stanowisko to ma także pomóc w odparciu zarzutów pozostałych państw UE o obronę wyłącznie własnych interesów. Będzie też ukłonem w stronę niemieckiej opinii publicznej niechętniej Trumpowi. Jak wynika z sondaży z połowy maja br. 14% Niemców traktuje USA jako partnera godnego zaufania (82% jest przeciwnego zdania), jednocześnie 36% widzi takiego partnera w Rosji, a 43% w Chinach. Dodatkowo 67% respondentów opowiada się za ostrzejszym kursem Merkel wobec USA, a 32% uważa, że większym ryzykiem dla Europy jest Trump niż Putin (52% uważa, że w równym stopniu).
- By prowadzić skuteczne negocjacje z USA, Niemcy będą dążyć do zachowania spójności UE i utrzymania w niej pozycji lidera. Utrudni im to narzucanie partnerom własnego stanowiska i oznacza konieczność zawierania kompromisów, a także wyciszania

sporów. Tak można odbierać pomysł utworzenia budżetu inwestycyjnego dla strefy euro oraz odłożenie koncepcji relokacji uchodźców według kwot, co dotychczas było jednym z centralnych elementów niemieckiego planu reformy europejskiego systemu azylowego. Głównym wyzwaniem dla kanclerz Merkel będzie ustalenie wspólnego stanowiska wobec USA z Francją, ale też z Włochami. Paryż opowiada się za zdecydowaną polityką wobec USA, co wynika z bardziej zrównoważonych niż niemieckie relacji handlowych z Waszyngtonem (francuska nadwyżka handlowa nie jest tak duża jak niemiecka i w 2017 roku wyniosła 15,3 mld USD). Natomiast nowy włoski rząd zapowiedział już prowadzenie bardziej asertywnej lub nawet konfrontacyjnej polityki w stosunkach z Niemcami.

- Merkel konsekwentnie interpretuje potrzebę reform w strefie euro jako jeden z wielu i to nie najważniejszy element polityki europejskiej. Kanclerz nie odniosła się do zasadniczych postulatów francuskich (utworzenia budżetu strefy euro, stanowiska ministra finansów Eurogrupy, a także systemu gwarantowania depozytów bankowych). Również niemiecka wizja Europejskiego Funduszu Walutowego zasadniczo różni się od propozycji francuskich i zakłada przede wszystkim dodatkową kontrolę budżetową państw członkowskich strefy euro w zamian za udzielenie krótkoterminowej linii kredytowej. Tym samym wypracowanie wspólnych niemiecko-francuskich propozycji reform w trakcie konsultacji międzyrządowych (19 czerwca) ograniczy się do zapowiedzi dalszej współpracy głównie w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i polityki azylowej. Przychylenie się Merkel do koncepcji wskazywania głównych kandydatów partii na stanowiska europejskie w wyborach do PE jest przede wszystkim ukłonem w stronę CSU, której lider w PE Manfred Weber jest wymieniany jako jeden z głównych kandydatów europejskiej chadecji na przewodniczącego KE. Poparcie dla tej koncepcji wzmacnia CSU przed wyborami landowymi w Bawarii 14 października br.
- Wycofanie się RFN z koncepcji kwotowego rozdziału uchodźców jest posunięciem taktycznym i nie oznacza całkowitej rezygnacji z tego postulatu. Prawdopodobny jest powrót do niej po osiągnięciu kompromisu w innych kwestiach, takich jak ścisła ochrona granic, wspólne zasady przyjmowania uchodźców i ustalenie jednolitych standardów rozpatrywania wniosków azylowych. Zastąpienie kwotowej relokacji uchodźców proponowaną w 2016 roku przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, a odrzucaną przez RFN zasadą „elastycznej solidarności” wynika ze sceptycyzmu większości państw UE wobec kwot. Dotyczy to m.in. Austrii (od lipca br. będzie przewodniczyła Radzie UE), Francji, a także obecnego rządu we Włoszech. Postulowana przez Merkel harmonizacja zasad postępowania azylowego (m.in. identyfikacja osób) i standardów pobytu azylantów w państwach członkowskich oraz zasad deportacji jest zasadniczym elementem niemieckiej koncepcji reformy systemu azylowego. Jej celem jest m.in. ograniczenie możliwości przemieszczania się azylantów pomiędzy państwami UE oraz zakaz wyboru państwa, w którym składa się wniosek o azyl. Sankcją za niestosowanie przepisów i wewnątrzunijną migrację azylantów ma być ograniczenie wypłaty świadczeń. Podstawowym problemem postulowanej przez Niemcy harmonizacji zasad i procedur przyznawania azylu (w tym ujednolicenia pojęć, np. z zakresu prawa rodzinnego) jest różnorodność i niespójność przepisów nie tylko w całej UE, ale przede wszystkim na poziomie niemieckich landów. Odmienne przepisy oraz praktyka w poszczególnych landach (różne procedury dotyczące przemieszczania się azylantów, rozdziału osób

oczekujących na decyzje azylowe czy odmienne procedury deportacyjne) rzutują na efektywność niemieckiego systemu azylowego. Wprowadzenie takich samych przepisów na poziomie federacji budzi sprzeciw landów, obawiających się utraty zarezerwowanych dotychczas dla nich kompetencji.

- Propozycja stałego miejsca dla UE w RB ONZ zbiega się z wyborem RFN do tego gremium jako niestałego członka na lata 2019–2020. Postulat jest nierealistyczny z przyczyn formalnych (tylko państwa mogą być członkami RB ONZ) i politycznych. Zakłada bowiem znaczące ograniczenie mocarstwowego statusu Francji przy pozostawieniu Wielkiej Brytanii jako stałego członka Rady. Miejsce dla UE w RB ONZ było forsowane przez Niemcy już wcześniej, co miało wzmocnić ideę jednolitej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Jedną z koncepcji rozważanych w przeszłości w Niemczech zakładała włączenie RFN do stałego składu RB do czasu rezygnacji zarówno Paryża, jak i Londynu, na rzecz UE.
- Zapowiedzi Merkel dotyczące polityki europejskiej spotkały się z pozytywnymi reakcjami czołowych polityków socjaldemokracji (m.in. przewodniczącej partii Andrei Nahles i wicekanclerza i ministra finansów Olafa Scholza). Zarazem SPD w stanowisku frakcji z 4 czerwca opowiedziała się za reformą UE uwzględniającą w większym stopniu elementy socjalne, pod hasłem wyrównywania poziomu życia w państwach członkowskich. Tworzy to po raz kolejny dysonans pomiędzy deklaracjami przywódców partii o potrzebie pogłębienia integracji, w tym strefy euro (m.in. w przeszłości Gabriel, Schulz czy Steinmeier) a realnym brakiem poparcia dla tworzenia transferów pomiędzy Niemcami a państwami południowej Europy (stanowisko obecnego ministra finansów Scholza zbieżne jest ze stanowiskiem Merkel). Rozdźwięk będzie się pogłębiał przed przyszłorocznymi wyborami do PE, w których prawdopodobnie lokomotywą wyborczą SPD będzie Martin Schulz.