

Rozdział 2. Niemieckie „Ordnung” dla Europy czyli *status quo ante* – propozycje niemieckie reformy Unii Europejskiej po Brexicie

Arkadiusz Stempin¹

§ 1. Wprowadzenie

Na kanwie wyborów parlamentarnych w Niemczech we wrześniu 2017 r. „The Economist”, znany z pointowania zagadnień w formie graficznej, przedstawił na okładce parę *Macron-Merkel*. Przy czym *Macron* stoi przy mikrofonie w świetle jupiterów, podczas gdy *Merkel* w cieniu z tyłu, z kłopotliwie splecionymi na wysokości krocza dłońmi. Z *Macrona* emanuje esprit, *Merkel* niczym skarcona dziewczynka jakby przestawiała nogę na nogę. „Nowy porządek w Europie”, brzmi tytuł artykułu², który wyjaśnia, dlaczego to nie gospodarczy hegemon na Starym Kontynencie, tylko ekonomicznie kulejąca Francja, ale pod przywództwem charyzmatycznego prezydenta nadaje obecnie ton w Europie. *Macron* wstępując odważnie w ślady francuskich założycieli Unii Europejskiej i zakreśla kontury europejskich reform. Ale uwzględniając najpierw sugerowaną przez „The Economist” przedwyborczą pasywność Niemiec na arenie międzynarodowej, a następnie trwanie w niej na skutek pata wybor-

¹ Dr. hab., historyk i politolog, prof. WSE Ks. Józefa Tischnera w Krakowie i na Uniwersytecie we Freiburgu; ostatnie publikacje: Angela Merkel. Cesarzowa Europy, Agora 2014; Moralny podbój Polski przez Cesarstwo Niemieckie w latach I wojny światowej; Sojusznicy. Od Fryderyka Wielkiego i Katarzyny Wielkiej do Merkel i Putina, Agora 2016.

² Europe's new order – The spotlights shifts from Germany to France. A dynamic Emmanuel Macron and a diminished Angela Merkel point to a new order in Europe, The Economist, 30.9.2017 r.

czego przez komisaryczny, a teraz koalicyjny rząd *Angeli Merkel*, poniższy artykuł, z perspektywy politologicznej, nie prawniczej, analizuje trzy najważniejsze obszary reform w UE, widziane z perspektywy Berlina. Ukontekstowane zostają one ze stanowiskiem Brukseli i Paryża. Wszystkie trzy obszary odpowiadają jednocześnie agendzie europejskiej kanclerz *Angeli Merkel* i dotyczą reform w zakresie: unii walutowej, kryzysu uchodźczego (polityki migracyjnej) oraz polityki bezpieczeństwa.

§ 2. Reformy w zakresie unii walutowej

W tym obszarze Niemcy oddały pole Francji. Propozycja prezydenta *Macrona*, wygłoszona na Sorbonie, a polegająca na zacieśnieniu współpracy między krajami strefy euro opiera się na powołaniu wspólnego ministra i utworzeniu odrębnego budżetu dla rzeczoney strefy, który byłby uchwalony przez parlament euro strefy, a przyjęty przez ministerstwo finansów i gospodarki eurostrefy³. „*Macron kreuje się na zbawcę Europy*”, brzmiał tytuł złośliwego komentarza publicznej telewizji *Deutsche Welle*⁴. Bo europejski dytyramb francuskiego prezydenta nie oznacza dla Berlina automatycznej przepustki dla unii transferowej. Pomysł z Paryża nie budzi nad Renem entuzjazmu, stanowiąc *de facto* absolutne przeciwieństwo niemieckiej koncepcji restrykcyjnej polityki budżetowej, w ramach której granicy deficytu budżetowego i kwoty zadłużenia oraz, nie daj Boże, niewypuszczenie euro-obligacji strzeże argusowymi oczami *Wolfgang Schäuble*, były wprawdzie minister finansów *Merkel*, ale niezmiennie zarazem drugie centrum władzy w CDU i rządzie. Ze względów politycznych, czyli przywrócenia po prezydenturze *Francoisa Hollande’a* osi Berlin–Paryż siły unijnego motoru, Niemcy, choć nie popierają, to nie sprzeciwiają się otwarciu francuskiej propozycji. Zdają też sobie sprawę, że dogmatyczne trwanie, przede wszystkim dzięki jednoosobowej, ale wpływowej instytucji ministra finansów zwanego *Mr Austerität*, rzeczowego *Wolfganga Schäuble* (obecny prezydent Bundestagu), na rygorystycznych pozycjach zaciskania pasa, nie wystarczy do zmniejszenia bezrobocia wśród naj-

³ E. *Macron*, Initiative pour l'Europe, *elysee.fr*, 26.9.2017 r., <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-u-nie-democratique/> (dostęp: 8.1.2018 r.).

⁴ B. *Wiesel*, *Macron chce być zbawcą Europy*, *Deutsche Welle*, 27.9.2017 r., <http://www.dw.com/pl/komentarz-macron-chce-by%C4%87-zbawc%C4%85-europy/a-40703435> (dostęp: 8.1.2018 r.).

młodszej grupy wiekowej, powyżej 18. r. życia, w UE. A to tylko pchnie młodocianych bezrobotnych w ręce populistów.

Stanowisko Berlina wykazuje pewną minimalną elastyczność, gdyż w obecnej chwili uwspólnotowanie wszystkich mechanizmów unijnych, według studium Bayern Landesbank, sięga sumy 3,8 biliona euro, czyli odpowiada 1/4 PIB UE, a nawet 35% krajom strefy euro⁵. Tyle, że wszystkie te mechanizmy jak np. wspólny budżet UE, zakup obligacji przez EBC, parasole ratunkowe, Fundusz Junkera czy obligacje europejskich banków rozwoju, nie były zakotwiczone instytucjonalnie. A właśnie w tym kierunku zmierza inicjatywa *Macrona*. W Niemczech jednak sceptycznie podchodzi się do konsolidacji UE w oparciu o utworzenie wspólnego euro-budżetu, który miałby być zasilany z wprowadzonego wszędzie podatku technologicznego (cyfrowego). W Paryżu i Brukseli odnotowano dokładnie, jak w reakcji na dalekosiężne plany *Macrona* pretorianin kanclerz *Angeli Merkel*, szef jej urzędu kanclerskiego *Peter Altmaier* przez zaciśnięte usta odpowiedział, że Niemcy „swoje własne plany w tym procesie przedstawia w następnym roku”⁶.

Pomimo zdystansowania się Berlina wobec idei *Macrona* ma ona pewne szanse umrzeć śmiercią naturalną. Na co możliwe, iż spekuluje *Merkel*. A to z dwóch powodów. Proponowane reformy wymagałyby zmian traktatowych. A przed tym broni się lwia część członków UE. *Merkel* też długo opierała się rewizji traktatów, gdyż wymagała ona przeprowadzenia referendum w krajach członkowskich. A te, jak twierdzi, mogą otworzyć istną puszkę Pandory. Teraz lekko uelastyczyła stanowisko i deklaruje gotowość do rozmów na temat zmian traktatowych, o ile propozycje okażą się opłacalne. Co brzmi prawie tautologicznie. Za to hamuje *Macrona* w innym punkcie, wskazując na koszty, jakie niosą ze sobą propozycje francuskiego prezydenta. I przenosi swoją argumentację na rozmowy koalicyjne z SPD, w których akurat jej kontrahent i lider socjaldemokratów *Martin Schulz* podejmuje pałeczkę od *Macrona* i zapowiada utworzenie „Stanów Zjednoczonych Europy do 2025 roku”⁷.

⁵ A. Ettell, H. Zschäpitz, Noch mehr deutsches Geld zum Wohle Europa, Die Welt, 30.9.2017 r., <https://www.welt.de/finanzen/article169185235/Noch-mehr-deutsches-Geld-zum-Wohle-von-Europa.html> (dostęp: 8.1.2018 r.).

⁶ Altmaier hat keine Eile nach den Vorschlägen der EU-Kommission, Reuters, 6.12.2017 r., <https://de.reuters.com/article/deutschland-eu-altmaier-idDEKBN1E025J> (dostęp: 8.1.2018 r.).

⁷ EU-Reformen. Europa wird zum Zankapfel der GroKo, Handelsblatt, 14.12.2017 r., <http://www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/eu-reformen-europa-wird-zum-zankapfel-der-groko/20704814.html?ticket=ST-385787-Ojfqaljd5aKuIMa1fe5F-ap3> (dostęp: 8.1.2018).

Komisja Europejska odniosła się już do propozycji *Macrona*. „Przyszłość Europy musimy wziąć we własne ręce” i zbudować „bardziej zjednoczoną, bardziej skuteczną i bardziej demokratyczną” unię walutową i gospodarczą, oświadczył przewodniczący KE *Jean-Claude Juncker*⁸. Także dlatego, by przygotować się na powtórkę kryzysu z lat 2008–2009. W tej wizji strefa euro stanowi ofertę dla wszystkich krajów unijnych. Dlatego KE o zmodyfikowała plan *Macrona*. Urząd Ministra Finansów rozciągnęła na całą UE, nie tylko na strefę euro. I odrzuciła odrębny budżet dla krajów euro-zony, aprobując zwiększenie zarówno dla niej, jak i dla wszystkich krajów unijnych finansowego zastrzyku.

Tzw. Parasol ratunkowy (europejski mechanizm stabilizacyjny – EMS) nie miał do tej pory nic wspólnego z KE. Powstał na fali kryzysu waluty euro w 2012 r. Utworzyły go w Luksemburgu kraje eurostrefy, ale niezależnie od instytucji unijnych. Jego kapitał startowy opiewał na 700 mld euro. Do tej pory znajduje się on pod kuratelą krajów członkowskich. Z EMS są udzielane kredyty dla krajów, które popadły w finansowe tarapaty. Ale przy udzieleniu kredytu wymagana jest jednomyślność wszystkich krajów-członków EMS. Tymczasem w swojej propozycji *Juncker* zamierza połączyć instytucje unijne z między państwowym mechanizmem stabilizacyjnym. A to dlatego, że instytucja międzypaństwowa działa zbyt powolnie, a udzielanie kredytów włączone jest w długotrwałe procesy. Poza tym decyzje przebiegają w sposób mało transparentny. Rozbudowanie parasolu ratunkowego do funduszu unijnego przewiduje dostępność do niego wszystkich krajów członkowskich UEZ. Prawnie wpisałoby się nowy fundusz do traktatu unijnego z Lizbony – na podstawie art. 352. W tym przypadku Rada Ministrów mogłaby na propozycję KE i przy akceptacji PE uchwalić nową ustawę.

Komisja Europejska aprobuje wprowadzić sugerowane przez *Macrona* stanowisko Ministra Finansów. Ale, podobnie jak wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (urząd sprawowany przez *Fredericę Mogherini*), łączyłby w sobie wiele funkcji. I byłby jednocześnie wiceprzewodniczącym prezydenta KE, szefem euro-grupy, czyli gremium składającego się z ministrów strefy euro. Zarządzałby też funduszem eurostrefy, podlegając kontroli parlamentu europejskiego. Koncepcja Brukseli w przeciwieństwie do planu *Macrona* stawia nie na ekskluzywność euro-strefy tylko na integrację całej UE. Unia miałaby do wyboru więc albo reformę całej wspólnoty, albo

⁸ President Juncker at the December European Council, European Commission, 15.12.2017 r., https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-december-european-council-2017-dec-15_en (dostęp: 8.1.2018 r.).

pogłębienie integracji strefy euro, by przynajmniej unijne jądro było uodpornione na ewentualny przyszły kryzys, jak ten z lat 2008–2009.

Instytucja Ministra Finansów była do tej pory bardzo sceptycznie postrzegana w Berlinie. Obecnie rząd niemiecki skłonny byłby poprzeć powołanie Ministra Finansów dla całej UE, „o ile „jego sens istnienia korespondowałby z zasadnością całej reformy”⁹.

Wykazujące pewną elastyczność do stanowiska z wcześniejszego okresu Berlina cechuje jednak rzeczona powściągliwość. Także dlatego, że strefa euro przeżywa fazę wzrostu i koniunktury. I to bez wyjątku. Spada bezrobocie, nawet takie kraje jak Portugalia uzyskują wiarygodność kredytową i mogą sobie pozwolić na niskoprocentowe kredyty. Jakby polityka zaciskania pasa i obniżania kosztów przynosiła owoce. To jednak temporalne zjawisko. Polityka taniego pieniądza *Mario Draghiego* i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) sprezentowała strefie euro niezbędny czas. Nakręciła jeszcze bardziej koniunkturę w Niemczech. Jak długo będzie ona trwała, pozostaje sprawą otwartą. A potencjalnych ognisk kryzysowych nie brakuje. A do takich trzeba zaliczyć sytuację polityczną w czwartym kraju strefy euro – Hiszpanii, wywołaną kryzysem konstytucyjnym w związku z referendum w Katalonii. Kolejne niebezpieczeństwo czai się w Italii, trzeciej co do wielkości, a drugiej pod względem zadłużenia gospodarki strefy euro, gdyż zgodnie z przewidywaniami w wyborach do parlamentu w marcu 2018 r. obydwie radykalne ugrupowania „Ruch Pięciu Gwiazd” i „Lega Nord” osiągnęły dobry wynik i utworzyły rząd koalicyjny. Jakkolwiek „Ruch Pięciu Gwiazd” na dwa miesiące przed wyborami zrezygnował z postulatu referendum dotyczącego wyjścia kraju ze strefy euro, to nowy rząd włoski zażądał od EBC redukcji długu w astronomicznej wysokości – 250 mld euro. Na co rynki już zareagowały skokami, a kurs euro spadł do najniższego od końca 2017 r.¹⁰ Kanclerz *A. Merkel* sprzeciwiła się zdecydowanie takiemu cięciu. „Solidarność nie może wykreować unii dłużników i zamienić się w unię dłużników”¹¹.

⁹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Tag der Deutschen Industrie am 20. Juni 2017 in Berlin, die Bundesregierung, 20.6.2017 r., <https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/bundesregierung.html> (dostęp: 8.1.2018 r.).

¹⁰ Draghi cancelli 250 mld di debito, Milano Finanza, 16.5.2018, <https://www.milanofinanza.it/news/draghi-cancelli-250-mld-di-debito-201805152214519120> (dostęp 2.6.2018 r.).

¹¹ F.A.S.-INTERVIEW – Merkel: Ich gehe offen auf neue italienische Regierung zu, FAZ, 2.6.2018 r., <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/f-a-s-interview-merkel-geht-auf-italienische-regierung-zu-15619749.html> (dostęp 2.6.2018 r.).

Niewykluczony natomiast jest wybuch konfliktu między UE a Wielką Brytanią na tle Brexitu. Potencjalne wstrząsy mogą wyrwać UE z posad i wtrącić ją w kryzys walutowy. Konstrukcja UE jako klubu krajów narodowych, które dążą do kooperacji, czyni ją wyjątkowo podatną na wystąpienie zakłóceń na całym jej obszarze, wywołanymi pierwotnie w jednym tylko kraju członkowskim.

Reakcja Berlina na przekształcenie ESM w rozbudowany fundusz zarządzający kredytami dla krajów gotowych wdrażać u siebie reformy, jest zdystansowana. Rząd niemiecki przygląda się z dużym sceptycyzmem ewentualnemu przejściu funduszu z rąk krajów członkowskich do rąk brukselskich. Więcej władzy dla Brukseli (KE i PE), kosztem stolic krajów członkowskich nie odpowiada niemieckim życzeniom. Paradygmatyczna defensywna postawa Niemiec przebiega z wypowiedzi przez szefa frakcji chadeckiej EVP w PE *Manfreda Webera*, który przestrzega przed rozwodnieniem paktu stabilizacyjnego. W wywiadzie dla „*Neue Osnabruecken Zeitung*” *Weber* oświadczył, że „kryteria z traktatu w Maastrich nie mogą zostać rozwodnione”. Oznaczałoby to stanowcze „nie” Berlina dla uwspólnotowienia długów lub uzyskiwania przez całą UE żyrowanych kredytów przez kraje członkowskie (12.2017 r.)¹². Stanowisku Brukseli natomiast przyświeca wizja wejścia w przyszłości, bliższej lud dalszej, pozostałych krajów do unii walutowej.

Komentarze nad Renem przestrzegają przed otwarciem klubu euro dla wszystkich członków UE. Kraje takie jak Bułgaria czy Rumunia wygenerowałyby ten sam problem, jak w tej chwili uosabia Grecja. Silne euro zmniejszyłoby w tych krajach ich aktualne zadłużenie. Ale tanie kredyty wywindowałoby w sektorze publicznym wzrost płac i podniesienie emerytur. Co z kolei przegrzałoby rynek inwestycji i nieruchomości. A na końcu łańcucha domina stałoby ratowanie tych krajów przez Europę północną i falę migracji z Bałkanów¹³.

Sceptycyzmowi Berlina wtórują pośrednio ostrożne postawy innych krajów UE. Podczas dyskusji nad planem *Junckera* w grudniu 2017 r. w trakcie brukselskiego szczytu kraje strefy euro nie zachwyciły się propozycjami powołania ministra finansów, utworzenia odrębnego budżetu strefy euro oraz przekształcenia funduszu ratunkowego w ogólnoeuropejski. Niemiecki komisarz ds. budżetu *Guenther Oettinger* nie określił jeszcze konkretnych sum i przesuwając ich podanie na maj 2018 r. Proponowane jednak wydysponowanie 3% z budżetu

¹² Kritik aus EU-Parlament an Euro-Reform, Osnabrücker Zeitung, 6.12.2017 r.

¹³ *Hans-Werner Sinn*, Jean-Claude Juncker's Roadmap for European Disaster, Project Syndicate. The Word's opinion page, 19.9.2017 r., <https://www.project-syndicate.org/commentary/juncker-eu-eastward-expansion-by-hans-werner-sinn-2017-09?barrier=accessreg> (dostęp: 8.1.2018 r.).

tów narodowych na budżet euro zony spotkało się jednak ze sprzeciwem krajów członkowskich.

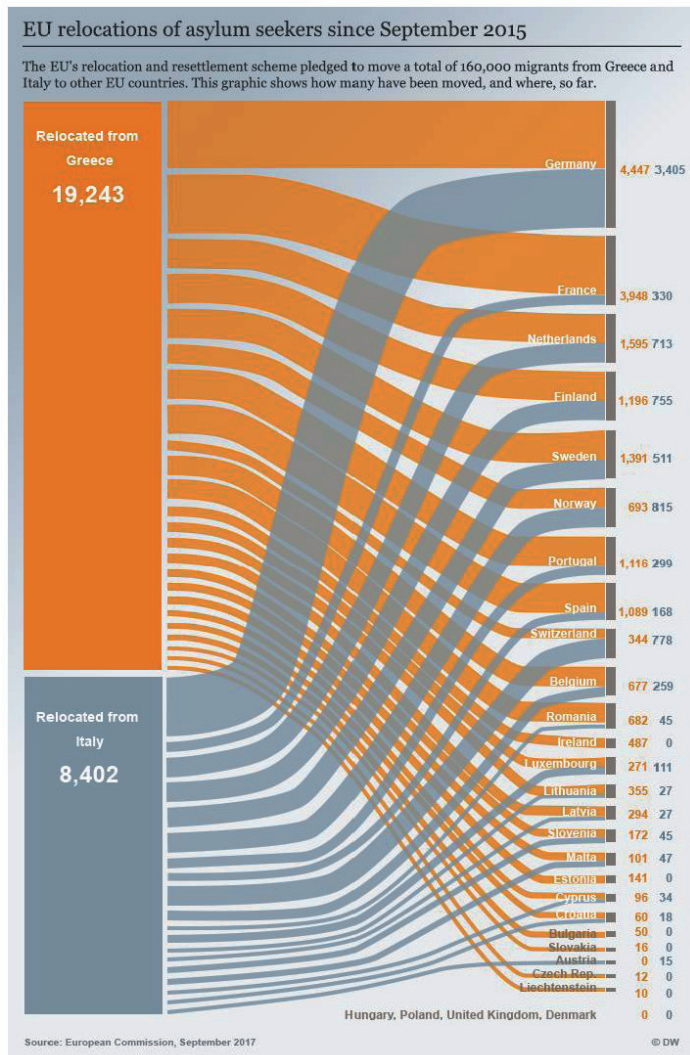
Paryż i Bruksela nadają więc ton w zakresie reformy unii walutowej. Berlin wyłącznie reaguje. Co jest o tyle utrudnione, że żadna z partii, które obecnie ponownie chcą utworzyć nową koalicję rządową nie uzyskuje mandatu dla przeprowadzenia dalekosiężnej reformy unii walutowej. Zarówno CDU kanclerz *Angeli Merkel*, jak i SPD *Martina Schultza*, choć teraz już bez niego, w kampanii wyborczej zaklinały wprowadzić chęć zreformowania UE, ale wypowiadały się oględnie i ogólnikowo. W efekcie nie istnieje niemiecki plan dla stabilizacji strefy i waluty euro. Jedyny wyjątek dotyczy unii bankowej.

§ 3. Propozycje niemieckie w przezwyciężeniu kryzysu migracyjnego

W tym obszarze istnieje duża konwergencja stanowisk między Niemcami a Francją. *Angela Merkel* postrzega kryzys migracyjny jako największe wyzwanie dla UE. Co w dużym stopniu wynika z konsekwencji politycznych, zarówno w wewnątrzniemieckim, jak i europejskim wymiarze, jakie wywołało otwarcie przez kanclerz przed migrantami granic Niemiec w sierpniu 2015 r.¹⁴ Dotychczasowe rozwiązanie kryzysu opierało się na relokacji uchodźców (azylantów). Wyznaczone we wrześniu na szczycie unijnym 2015 r. kwoty były ograniczone na 2 lata¹⁵. A terminu w 2017 r. nie prolongowano. Do rozlokowania pozostaje jednak nie więcej niż 9000 osób. Ale podobnie jak od 2015 r. ponad 120 000 uchodźców nie zostało relokowanych, tak i teraz kraje unijne nie spieszą się z relokacją. Co nie dotyczy tylko krajów grupy wyszechradzkiej, ale i Francji, Austrii czy Hiszpanii.

¹⁴ Zob. R. Alexander, Die Getriebenen, Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, Siedler Verlag 2016.

¹⁵ Informal meeting of heads of state or government, 23.9.2015 r., European Council, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/09/23/>.



Rys. 1. Relokacja uchodźców z Grecji i Włoch od 2015 r.¹⁶

¹⁶ EU relocation scheme ends to mixed reviews, Info Migrants, 26.9.2017 r., <http://www.info-migrants.net/en/post/5270/eu-relocation-scheme-ends-to-mixed-reviews> (dostęp: 8.1.2018 r.).

Zawodność mechanizmu relokacyjnego wypunktował w grudniu 2017 r. przewodniczący Rady Europejskiej *Donald Tusk*. Krótco przed szczytem unijnym w grudniu 2017 r. wysłał do stolic krajów członkowskich swoją analizę dotychczasowej polityki migracyjnej. I skrytykował oparcie jej na kwotach relokacyjnych jako „wyjątkowo wywołującej wewnętrzne podziały” w UE¹⁷. Za co został skontrowany przez *Merkel*. Dla niej w tej chwili bowiem problemy nie wynikają z logistycznego wyzwania związanego z relokacją, ale z przestrzegania unijnego prawa i unijnych zasad, w tym przede wszystkim poszanowania zasady solidarności między krajami unijnymi. *Merkel* i *Macron* są zgodni, że Wspólnota nie może zezwolić na nierespektowanie prawnych postanowień, w przypadku relokacji naruszanych przez Polskę, Węgry i Słowację. Skoro główny ciężar przyjęcia migrantów spoczywa na Grecji i na Włoszech, to rozwiązaniem, które popiera niemiecki i francuski rząd, polega na obciążeniu krajom, które nie chcą przyjąć uchodźców, unijnych dotacji z ich przeznaczeniem na dofinansowanie programów uchodźczych we Włoszech i Grecji. Rozwiązanie niezbyt eleganckie i obciążone dalszym odium wywoływania pęknięć i podziałów w łonie UE, ale z perspektywy Berlina, ale też i Paryża, jedyne możliwe i skuteczne. Choć nie do końca podzielane przez przewodniczącego KE *Junckera*.

Podstawowym filarem w optyce Berlina mającym powstrzymać nielegalną falę migracji przez Morze Śródziemne jest kontrola granic zewnętrznych UE. Już w 2016 r. unijna agencja Frontex została rozbudowana personalnie i technicznie. Wspiera ona kraje członkowskie i patroluje granice Grecji, Włoch, Bułgarii i Hiszpanii. W zakresie patrolowania Morza Śródziemnego wyjątkowe znacznie *Merkel* przypisuje współpracy z Libią. Libijska straż przybrzeżna ma zostać w najbliższym czasie przeszkolona i wyposażona do zwalczania band przemytników organizujących głównie z Libii przepawy przez Morze Śródziemne. Zarabiają oni krocie, w granicach między 750 a 3500 dolarów za jedno miejsce w gumowej łodzi. Uciekinierzy byliby wtedy zatrzymywani przez libijską policję i wysyłani do hot spotów. Wstrząsany wojną domową kraj stanowi główny punkt przerzutowy z Afryki do Europy, przez który w 2016 r. dotarło z pomocą przemytniczych band 180 000 migrantów. Wstępem do szerokiej kooperacji UE z Libią jest zawarte w grudniu 2017 r. w Rzymie porozumienie

¹⁷ Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 14 and 15 December 2017, Concil of the EU, Statements and Remarks, 15.12.2017 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/15/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meetings-on-14-and-15-december-2017/pdf> (dostęp: 8.1.2018 r.).

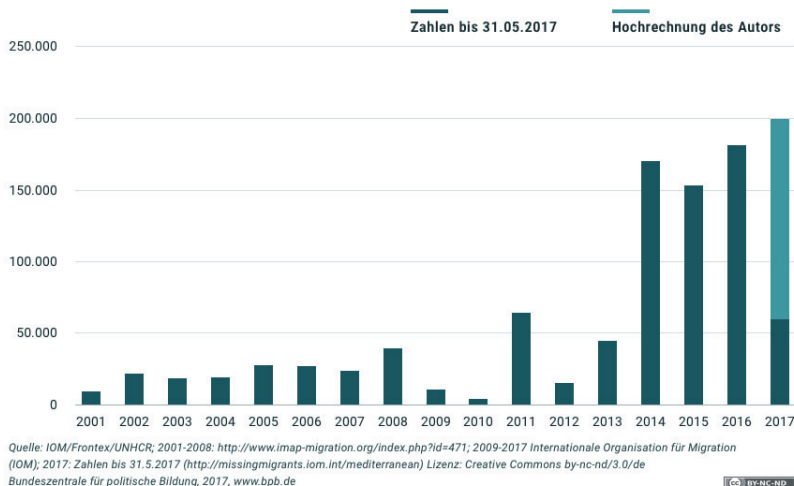
między rządami Włoch i Libii o współpracy, podpisane przez włoskiego premiera *Paolo Gentiloni* i libijskiego *Fajes al Sarradscha*¹⁸. Już w tej chwili libijskie łodzie patrolowe, (sprezentowane przez Włochy), wyławiają migrantów i zawracają do Libii¹⁹. Współpraca z Libią napotyka jednak na krytykę, gdyż kraj nie przestrzega praw człowieka²⁰. Liczne organizacje pozarządowe, ale też i ONZ zarzucają Libii stosowanie tortur, gwałtów i rozstrzelań. Praktyka handlu ludźmi jest szeroko rozpowszechniona. Ponadto rząd premiera *Al Sarradscha* kontroluje zaledwie część kraju. Reszta znajduje się w rękach konkurujących ze sobą o władzę lokalnych milicji. Deal z Libią nabiera znaczenia jednak w kontekście 300 000 uchodźców z Afryki znajdujących się w tym kraju, z tego pewna ich część została aresztowana i trafiła do więzień. Za nielegalny wjazd do Libii prawodawstwo krajowe przewiduje areszt. Nie wyodrębnia ono także kategorii uchodźcy.

¹⁸ Italy-Libya agreement: the Memorandum text, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 7.2.2017 r., <http://www.asgi.it/english/italy-libya-agreement-the-memorandum-text/> (dostęp: 8.1.2018 r.).

¹⁹ EU Trust Fund for Africa adopts € 90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya. European Commission, Press release, 12.4.2017 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_en.htm (dostęp: 8.1.2018 r.).

²⁰ F. Mc Namara, Y. Pascouau, EU external migration policy: In the kingdom of the blind the one-eyed man is king. European Policy Centre, Commentary, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=7405 (dostęp: 8.1.2018 r.).

■ **Registrierte Überquerungen der zentralen Mittelmeerroute 2001-2017**



Rys. 2. Rejestrowane przerzuty z Libii przez Morze Śródziemne w latach 2001–2017²¹

Drugi filar, sugerowany wspólnie przez *Merkel* i *Macrona*, polega na utworzeniu europejskich centrów azylowych w Afryce. Takich, jakie wcześniej powstały w Turcji na podstawie porozumienia z prezydentem Turcji Recep Tayyip Erdoganem. W przypadku Afryki hotspots miałyby zostać utworzone w Czadzie i Nigerii. Tam azylanci składaliby swoje wnioski azylowe. Wraz z przyznaniem azylu, Afrykańczycy przyjeżdżaliby do Europy w ramach tzw. programów Resettlement, które zawarto już choćby z Jordanią lub Libanem. Przewiduje ono finansowanie pobytów studenckich Afrykańczyków w Europie, którzy wracają potem do swoich krajów. Rozwiązania niemieckie przewiduje wprowadzenie w tym celu elektronicznego systemu rejestracji migrantów wzorującego się na amerykańskim systemie „Esa”²².

²¹ Libyen – ein schwieriger Partner der europäischen Migrationspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, 28.6.2017 r., <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/250481/libyen> (dostęp: 8.1.2018 r.).

²² System ESTA nakłada dla wszystkich pasażerów, którzy podróżują do USA w ramach Visa Waiver Program obowiązek rejestracji elektronicznej przed przybyciem do USA. Pasażerowie, którzy nie dokonają ESTY mogą nie zostać wpuszczeni na pokład samolotu lecącego do USA. Re-

Ponadto *Merkel* nie sprzeciwia się przyjęciu większej liczby migrantów ekonomicznych. „Mogę wyobrazić sobie, że za krajami afrykańskimi zawrzymy porozumienia odnośnie kontyngentów, według których pewna liczba ludzi mogłaby tu studiować lub pracować”. „Bo tylko ograniczanie się do zwalczania nielegalnej migracji byłoby krokiem błędnym. Wyjściem z sytuacji byłoby w przyszłości zezwolenie na przyjazd migrantów kierujących się pobudkami ekonomicznymi, takich „których potrzebowałibyśmy np. do opieki nad osobami w podeszłym wieku”²³. Jak duże miałyby być te kontyngenty lub programy, nie zostało jeszcze skonkretyzowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że pozwoliłyby one ograniczyć nielegalną migrację.

Merkel, podobnie jak *Macron*, opowiada się za utworzeniem centralnego europejskiego urzędu azylowego, który szybko i w sposób ujednolicony opracowywałby wnioski azylowe. Propozycja, którą wspiera KE *Juncquera*. Dlatego europejskie Biuro Wsparcia dla Kwestii Azylu EASO zostanie wkrótce rozbudowane do rangi agencji, tak jak Frontex. Ujednolicone miałyby zostać także świadczenia dla azylantów w krajach członkowskich UE. Przy czym decyzja o przyznaniu azylu niezmiennie należałaby w do krajów narodowych. Natomiast jeśli uchwalenie wspólnego dla UE prawa azylowego nie jest jeszcze przewidziane, to przynajmniej awizowana jest rekonstrukcja systemu dublińskiego. Do tej pory na jego podstawie odpowiedzialność za rejestrację azylanta i jego pobyt spada na pierwszy kraj, do którego uchodźca dotrze. Propozycja natomiast przewiduje, że jeśli możliwości przyjęcia uchodźców przez pierwszy kraj zostałyby przekroczone, następowałaby automatycznie ich relokacja do innych krajów unijnych. Kraj odmawiający relokacji, byłby zobligowany do świadczeń finansowych.

§ 4. Polityka bezpieczeństwa

Po Brexicie i objęciu władania Białego Domu przez *Donalda Trumpa* w zakresie polityki bezpieczeństwa Niemcy razem z Francją forsują zacieśnienie współpracy w ramach PESCO „Permanent Structured Cooperation”.

jeźdźcy dokonuje się najpóźniej na 72 godziny przed przybyciem do USA i przedkłada podczas odprawy biletowej. Zob. *E. Waiver*, <https://www.estausawaiver.co.uk/> (dostęp: 8.1.2018 r.).

²³ *Merkel* offen für Kontingente legaler Migration aus Afrika, *Die Welt*, 29.8.2017 r., <https://www.welt.de/politik/deutschland/article168091311/Merkel-offen-fuer-Kontingente-legaler-Einwanderung-aus-Afrika.html> (dostęp: 8.1.2018 r.).

W tych ramach prawie wszystkie kraje unijne, bo 24 z 27 – bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty – przystąpiły do współpracy nad projektami militarnymi. Obejmują one szerokie spektrum, od wypuszczenia wspólnego drona, przez lotniczy szpital polowy, po produkcję wspólnego bombowca. W przypadku bombowca Niemcy mogłyby zakupić 50, tyle samo co Francja, pozostałe kraje mniej. Bombowce należałyby do poszczególnych armii narodowych. Ale całe zaplecze, bazy lotnicze, naprawy sprzętu, trening dla pilotów, kontrola przestrzeni powietrznej znajdowałyby się we wspólnych rękach, dzięki czemu można by zaoszczędzić dużo środków. Ten przykład wyjaśnia sens współpracy w ramach PESCO, nakierowanej na ujednolicenie uzbrojenia armii europejskich i na zaoszczędzenie kosztów. Lista projektów w chwili obecnej wynosi 17. Współpraca w ramach PESCO nie miałaby być jakkolwiek konkurencją dla NATO, tylko uzupełnieniem wobec sojuszu.

Nie brakuje ekspertów, którzy sądzą, że PESCO stanowi pierwszy krok w kierunku utworzenia europejskiej armii. Właśnie podczas swojego przemówienia na Sorbonie we wrześniu 2017 r. prezydent *Macron* wezwał do utworzenia armii europejskiej, zawiązania wspólnego budżetu wojskowego i uchwalenia wspólnej doktryny militarnej. Tej idei sprzyja akurat wyjście Wielkiej Brytanii z UE, gdyż Londyn konsekwentnie sprzeciwiał się jej, od kiedy propozycję armii europejskiej rok wcześniej wysunął przewodniczący KE *Juncker*²⁴. Wielka Brytania opierała bowiem swoje bezpieczeństwo na strukturach nатовskich, nie chcąc ich dublować w żadnym wymiarze. Ale wyjście Wielkiej Brytanii oznacza, z drugiej strony, utratę potencjału militarnego, wkładu finansowego oraz zdolności operacyjnych, jakie Londyn wносił do największych ram wojskowych w ramach UE – Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

Na utworzenie wspólnej armii europejskiej jest jeszcze, zdaniem Berlina, za wcześnie. To raczej wyzwanie rozłożone w czasie, daje się słyszeć nad Renem. Nie jest też przesądzone zwiększenie wydatków na zbrojenia z 1% do 2% PKB. Choć w przypadku Niemiec oznaczałoby wywindowanie budżetu wojskowego do sumy 60 mld euro. Krok, któremu w rozmowach koalicyjnych sprzeciwia się SPD. Na razie budżet opiewa na 37 mld euro i do 2020 r. zwiększy się do 40 mld euro. Akurat SPD, bardziej niż chadecja *Angeli Merkel* pozytywniej spogląda w kierunku armii europejskiej, głównie ze względu na możliwości zaoszczędzenia środków finansowych.

²⁴ Juncker will eine gemeinsame EU-Armee, Tagesschau.de, 8.3.2015 r., <https://www.tagesschau.de/ausland/juncker-armee-finanzminister-101.html> (dostęp: 8.1.2018 r.).

Zaczątki w kierunku armii europejskiej kielkują w formie bilateralnej współpracy narodowych armii. I tak Niemcy stworzyli z Holendrami wspólny korpus, który brał już udział w operacji w Afganistanie. A z Francuzami wspólną brygadę w sile 60 000 żołnierzy. Ostatnio włączyli się do natowskiej szpicy na flance wschodniej, obok Belgów, Holendrów, Brytyjczyków, Kandyjczyków i Polaków. W 2017 r. Berlin podpisał porozumienie z Czechami i Rumunią o ściślejszej współpracy wojskowej „Affiliation”, której pierwsze wspólne manewry odbyły się jeszcze w ubiegłym roku.

To właśnie Niemcy razem z Francją forsują po opuszczeniu Wielkiej Brytanii zacieśnioną współpracę w ramach unijnej agendy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBO), wspierane najbardziej przez Włochy i Finlandię. Postrzeganą również jako odpowiedź na międzynarodowy terroryzm. Prace projektowe nad wspólnym bombowcem, który zastąpiłyby „Eurofighter” i „Rafale” mają zostać ukończone do połowy 2018 r. Nie tak dalece zaawansowane są natomiast prace nad wspólnym czołgiem „Le Leo”, nawiązującym koncepcyjnie do niemieckiego „Leoparda 2”. Współpraca niemiecko-francuska wychodzi poza ramy jeszcze jednej struktury, tzw. „Globalnej strategii bezpieczeństwa UE”²⁵, przedłożonej w 2016 r. przez wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa *Federicę Mogherini*. Tyle, że nowa globalna strategia obrony UE obniża poziom ambicji tej organizacji jako samodzielnego kreatora polityki bezpieczeństwa do obszarów jej najbliższych politycznych peryferii. Tym samym UE rezygnuje z pozycji istotnego gracza międzynarodowego w przyszłości. Z pewnością spowodowane jest to realną i pragmatyczną oceną ograniczonych możliwości dzisiejszej, znajdującej się w głębokim kryzysie tożsamościowym Unii Europejskiej”²⁶.

Niezależnie od przeciągających się rozmów koalicyjnych, i niezależnie od aktywności Niemiec w obszarze polityki bezpieczeństwa, zestawienie aktywności *Macrona* i *Merkel*, szczególnie w zakresie reform politycznych UE, wypada zdecydowanie na niekorzyść niemieckiej kanclerz. Choć w większości rozwiązania francuskiego prezydenta odwołują się do już kiedyś zaistniałych pomysłów. Najbardziej do tzw. „Raportu pięciu prezydentów”, który wypracowali prezydenci: Rady Europejskiej (*Donald Tusk*), KE (*Jean-Claude Juncker*), EBC

²⁵ Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, 28.6.2016 r., European Union External Action, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (dostęp: 8.1.2018 r.).

²⁶ K. Miszczak, Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2017, Nr 1, s. 67.

(Mario Draghi), PE (Martin Schulz) i Euro-grupy (Jeroen Dijsselbloem), sugerując przekształcenie dotychczasowej unii walutowo-gospodarczej w pełno-krwistą unię walutową²⁷. Choć projekt pięciu prezydentów ustępował rozmachem projektowi unii politycznej z połowy 1990 r. autorstwa *Wolfganga Schäuble*²⁸. Tymczasem jeszcze przed wyborami parlamentarnymi we wrześniu 2017 r. *Merkel* zatroszczyła się o to, by „Raport pięciu prezydentów” trafił do kosza na śmieci. W Berlinie dominujący tenor reakcji na propozycje *Macrona* wskazuje na ich nierealność, uargumentowaną koniecznością niebezpiecznych zmian traktatowych, oraz na odrobienie przez *Macrona* zadań domowych, czyli uporania się najpierw z problemami na francuskim rynku pracy jako warunku aktywności na forum europejskim. W przeciwieństwie do Berlina brukselska centrala, a wśród jej agend najbardziej PE, szukałyby jeszcze bardziej odważnych rozwiązań. Skłania to do konstatacji, że to nie *Macron* jest samotny, tylko *Merkel*, gotowa zachować *status quo* w UE, który od czasów kryzysu waluty euro 2012 r. ma przyklejoną mało sympatyczną dla Berlina łatkę „niemieckiej Europy”. Jeśli jednak przegra *Macron*, przegra Europa. Kryzys waluty euro i kryzys migracyjny, w który Europę wciągnęły Niemcy, ma szansę zakończyć się wraz z przyjęciem propozycji francuskiego prezydenta. Ich odrzucenie przez niemieckiego partnera, kryzys rozszerzy na główną oś unijną, z niebezpiecznymi konsekwencjami dla niej całej Wspólnoty.

²⁷ Der Bericht der fünf Präsidenten. Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Europäische Kommission, Publikationen, 22.6.2015 r., https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_de (dostęp: 8.1.2018 r.).

²⁸ W. Schäuble, K. W. Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1.9.1994 r., http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?_blob=publicationFile&v=1 (dostęp: 8.1.2018 r.).