

NR 22  
LISTOPAD  
2009

# UKIE

**BIULETYN ANALIZ**

**PREZYDENCJA POLSKI  
W UNII EUROPEJSKIEJ – 2011 R.**

URZĄD KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
DEPARTAMENT ANALIZ I STRATEGII



[www.biuletyn.ukie.gov.pl](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl)

NR 22  
LISTOPAD  
2009

# PREZYDENCJA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – 2011 R.

**Biuletyn Analiz**  
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Materiały przygotowane przez  
Departament Analiz i Strategii



WARSZAWA 2009

[www.biuletyn.ukie.gov.pl](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl)

Wydaje:

© **Urząd Komitetu Integracji Europejskiej**, 2009

Przygotowano:

**Urząd Komitetu Integracji Europejskiej**  
**Departament Analiz i Strategii**

Al. J. Ch. Szucha 23

00-580 Warszawa

tel.: 022 455 52 75

fax: 022 455 52 70

adres internetowy: [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

Redaktor:

dr Katarzyna Smyk

Druk i oprawa:

Drukarnia Edit

ul. Poezji 19

04-994 Warszawa

[www.edit.net.pl](http://www.edit.net.pl)

Koncepcja graficzna:

Z&P

DTP:

Edit

Opinie przedstawione w niniejszej publikacji są wyrazem poglądów jej autorów, a nie oficjalnym stanowiskiem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

ISSN 1643-773X

## SPIS TREŚCI

### **Małgorzata Kałużyńska**

Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości? 4

Uwarunkowania i wyzwania prezydencji Polski w UE w 2011 r.  
– zapis debaty z udziałem ekspertów zagranicznych 12

### **Katarzyna Smyk**

Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski 22

### **Jakub Wiśniewski**

Problematyka migracji w programie francuskiego przewodnictwa  
w Unii Europejskiej w 2008 r. – wnioski dla Polski 40

### **Marcin Jatczak, Beata Słomińska**

Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo  
w Radzie UE w latach 2002–2008 – wnioski dla Polski 51

### **Łukasz Sosnowski**

Negocjacje Perspektywy Finansowej na okres po 2013 r. w kontekście  
polskiej prezydencji w Radzie UE 63

### **Jacek Ryba**

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, czyli jak zagwarantować  
sukces prezydencji 70

### **Michał Pełka**

Polityka energetyczna UE w horyzoncie 2011 r. 98

### **Ignacy Niemczycki**

Rola prezydencji polskiej w promowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej 107

### **Michał Nodzykowski**

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości  
w perspektywie prezydencji 119

### **Maja Pilecka**

Postawy pronijne oraz oczekiwania społeczne wobec UE  
w kontekście przyszłej prezydencji Polski 130



Małgorzata Kałużyńska<sup>1</sup>

**POLSKA PREZYDENCJA W UNII EUROPEJSKIEJ  
- JAK POMYŚLNIE ZDAĆ EUROPEJSKI EGZAMIN DOJRZAŁOŚCI?**



---

<sup>1</sup> Dyrektor Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Jednym z priorytetowych zadań i wyzwań dla Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej (UE) będzie przewodniczenie pracom Rady UE w 2011 r. Od 1 lipca 2011 r., w ósmym roku członkostwa naszego kraju w UE, Polska jako pierwsze państwo trio Polska-Dania-Cypr będzie sprawować prezydencję w Unii Europejskiej. Sprawowanie prezydencji jest naturalną konsekwencją przystąpienia Polski do UE i rodzajem zobowiązania wynikającego ze statusu państwa członkowskiego. W Brukseli panuje powszechne przekonanie, że dopiero po sprawowaniu prezydencji dane państwo staje się prawdziwym i „dojrzałym” państwem członkowskim UE.

Sprawowanie przez państwo członkowskie prezydencji budzi duże zainteresowanie ze strony opinii publicznej i mediów, które przed objęciem przewodnictwa, w jego trakcie i po zakończeniu wydają sądy na temat jakości i znaczenia tych sześciu miesięcy. W lipcu 2009 r. *The Economist* zatytułował artykuł poświęcony szwedzkiej prezydencji – *Ci wyjątkowi Szwedzi. Dlaczego Szwecja zwykle dobrze sprawuje przewodnictwo w Unii Europejskiej*<sup>2</sup>. Brak spójności pomiędzy myślami przewodnimi prezydencji w ramach jednego trio jest również od razu zauważalny i komentowany. „Europa, która chroni” czyli hasło francuskiej prezydencji i „Europa bez barier” – hasło czeskiego przewodnictwa w UE są właśnie przykładem takich szeroko debatowanych różnic. Cechy szefa państwa lub rządu obejmującego przewodnictwo w Unii Europejskiej były do tej pory również elementem podsumowania. *The Economist*, oceniając sześciomiesięczne przewodnictwo w UE większości dużych państw jako rozczarowujące, stawiał pytanie jaka będzie francuska prezydencja, tytułując swój artykuł *Europejska apoteoza Nicolas’a Sarkoz’ego*<sup>3</sup> i podsumowując francuskie przewodnictwo artykułem *Supersarko opuszcza podium*<sup>4</sup>.

Zaznaczenie prezydencji i możliwość wpływu na UE implikują podejmowanie wczesnych działań przygotowawczych do prezydencji. Najlepszym przykładem jest fiński raport rządowy na temat polityki UE z kwietnia 2009 r. Dokument opracowany w Kancelarii Premiera Finlandii i skierowany do fińskiego Parlamentu, oprócz przedstawienia zasad leżących u podstaw polityki fińskiej w UE jej priorytetów oraz działań służących wypracowaniu skutecznych mechanizmów wywierania wpływu na politykę UE miał za zadanie pomóc w zaryso-

<sup>2</sup> *Those exceptional Swedes. Why Sweden usually makes a good presidency of the European Union*, „The Economist” 4 lipca 2009 r.

<sup>3</sup> *Nicolas Sarkozy’s European apotheosis*, „The Economist”, 26 stycznia 2008 r.

<sup>4</sup> *Supersarko leaves the podium*, „The Economist”, 18 grudnia 2008 r.

waniu długoterminowych perspektyw rozwoju UE sięgających roku 2020, kiedy to właśnie Finlandia będzie przewodniczyła pracom Rady UE<sup>5</sup>.

Niewątpliwie prezydencja będzie najpoważniejszym instrumentem oddziaływania na UE, jakim Polska będzie dysponowała w najbliższych latach. Celem niniejszego Biuletynu Analiz jest ukierunkowanie debaty nad priorytetami polskiej prezydencji. Artykuły składające się na ten Biuletyn dotyczą kilku wymiarów przygotowań do polskiej prezydencji w zakresie programowania i wyboru priorytetów: uwarunkowań dla agendy, które należy uwzględniać w pracach programowych, analizy doświadczeń poprzednich prezydencji, szczegółowej analizy wybranych propozycji tematycznych na polską prezydencję oraz pytania o legitymizację demokratyczną priorytetów polskiej prezydencji.

## 1. UWARUNKOWANIA POLSKIEJ PREZYDENCJI

Jesienią 2009 r. zostanie powołana nowa Komisja Europejska, która określi kształt europejskiej agendy na najbliższe pięć lat. Jest to istotny fakt dla polskich przygotowań programowych. Wbrew powszechnym oczekiwaniom zakres autonomii każdego państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w wytyczaniu agendy jest ograniczony. Jednym z podstawowych zadań prezydencji jest przewodniczenie i koordynacja prac Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych, zarządzanie procesami politycznymi i reagowanie na konflikty i kryzysy, mediowanie i poszukiwanie kompromisu w procesie negocjacji w ramach procesu decyzyjnego UE, reprezentowanie Rady wobec innych instytucji UE oraz inicjowanie debat i procesów politycznych. Podstawę tych działań stanowią zaplanowane działania legislacyjne i pozalegisłacyjne Komisji Europejskiej w jej 5-letnim programie prac a następnie w rocznych programach legislacyjnych i programach prac. Dodatkowo agenda UE stanowi punkt wyjścia decyzji w sprawie wyboru priorytetów prezydencji. Rok 2009 jest rokiem specyficznym. W lipcu 2009 r. kolejną kadencję rozpoczął Parlament Europejski. W przeciągu roku w życie wejdzie Traktat z Lizbony, który istotnie modyfikuje zasady funkcjonowania UE. Pięcioletni plan pracy nowej Komisji Europejskiej zostanie zaprezentowany na początku 2010 r. Obecnie kluczowe znaczenie ma śledzenie debaty nad przyszłą agendą europejską i podjęcie próby oddziaływania na nią. W debacie tej głównej roli

---

<sup>5</sup> *Government Report on EU Policy*, Prime Minister's Office Finland, 20/2009.

nie odgrywa Komisja Europejska<sup>6</sup>, ale państwa członkowskie i instytuty naukowo-badawcze, które podjęły próbę wpłynięcia na przyszłą europejską agendę poprzez publikację raportów i analiz, w których przedstawiły konkretne propozycje wizji przyszłości Unii Europejskiej. Określając priorytety polskiej prezydencji i realizując agendę Polska będzie musiała w dalszym ciągu brać pod uwagę konsekwencje kryzysu finansowego i ekonomicznego. Opóźnione skutki kryzysu, do który należy zaliczyć duże bezrobocie i związane z nim problemy społeczne oraz wysokie deficyty budżetowe w czołowych państwach Unii Europejskiej, które w przyszłości będą musiały być ograniczane, będą widoczne w 2011 r. Działania zapewniające utrwalenie ożywienia gospodarczego i wprowadzanie strategii wyjścia z kryzysu będą jak najbardziej aktualnym i wiodącym tematem dla polskiej prezydencji<sup>7</sup>.

Niewątpliwie istotnym uwarunkowaniem polskiej prezydencji w 2011 r. będzie wejście w życie Traktatu z Lizbony (TL), którego implikacje będą znaczące i wielowymiarowe, nie tylko dla agendy UE, ale także sposobu sprawowania prezydencji w UE<sup>8</sup>. Zmieni się otoczenie instytucjonalne polskiego przewodnictwa. Polska przedi w trakcie prezydencji będzie współpracować z Przewodniczącym Rady Europejskiej – jego powołanie będzie się wiązało z zapewnieniem właściwej roli premiera w procesie przewodnictwa. Z Traktatu wyniknie ponadto ograniczenie dotychczasowych kompetencji prezydencji w części spraw odnoszących się do polityki zagranicznej, w związku z utworzeniem stanowiska wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Nowe kompetencje Parlamentu Europejskiego wymuszają na prezydencji większe zaangażowanie w dobrą współpracę z PE jako ważnym uczestnikiem procesu prawodawczego w UE i gwarantem sukcesu prezydencji. Otworzą się też nowe możliwości układania współpracy w ramach trio.

## 2. ANALIZA DOŚWIADCZEŃ POPRZEDNICH PREZYDENCJI

Niewątpliwie w przygotowaniach pierwszej historycznej prezydencji Polski w Unii Europejskiej uzasadnione jest korzystanie z doświadczeń poprzednich prezydencji. Jednym z elementów analiz tych doświadczeń powinna być próba przyjrzenia się priorytetom i osiągnięciom państw sprawujących przewodnictwo

<sup>6</sup> J.M. Barroso, *Political guidelines for the next Commission*.

<sup>7</sup> Zob. *Uwarunkowania i wyzwania prezydencji Polski w UE w 2011 r. – zapis debaty z udziałem ekspertów zagranicznych*.

<sup>8</sup> Zob. K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*.

w Unii w latach 2003–2008 oraz sformułowania na tej podstawie wniosków dla Polski. Poza priorytetami i osiągnięciami analiza powinna uwzględniać hasła poszczególnych prezydencji oraz wskazywać kontekst, w jakim przyszło im działać, to znaczy te wydarzenia czy okoliczności, które miały istotny wpływ na ich przebieg i skutkowały np. innym niż pierwotnie zakładane rozłożeniem akcentów w trakcie sprawowania przewodnictwa przez dane państwo<sup>9</sup>. „Myślałem że zmienię Europę, a to Europa zmieniała mnie” powiedział Prezydent Nicolas Sarkozy, podsumowując w Parlamencie Europejskim prezydencję francuską z drugiej połowy 2008 r. Zdanie to, pokazujące wpływ sprawowania przewodnictwa w UE na francuskiego Prezydenta, każe zapoznać się zarówno z przygotowaniem, jak i wynikami francuskiej prezydencji. Francja jest jednym z najbardziej doświadczonych państw w tym zakresie ponieważ, w 2008 r. sprawowała prezydencję w UE po raz dwunasty.

Priorytety przewodnictwa w UE powinny bazować na analizie wielu różnorodnych czynników. Wiedza na temat tego, jak poprzedzające prezydencje dokonują takiej analizy będzie pomocna do właściwego określenia priorytetów polskiej prezydencji. W tym celu analizie poddano sposób wybrania przez Szwecję, sprawującą przewodnictwo w UE w II połowie 2009 r., Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego jako jednego z pięciu priorytetów tego państwa. Zgodnie z wynikiem analizy, w programie prezydencji powinien znaleźć się co najmniej jeden priorytet, który ze względu na swoje cechy, będzie dawał wysokie prawdopodobieństwo, że zostanie on w pełni zrealizowany i tym samym bezpośrednio wpłynie na pozytywną ocenę prezydencji nie tylko zewnętrznie, ale także wewnątrz kraju<sup>10</sup>.

Warunkiem niezbędnym sukcesu polskiej prezydencji jest umiejętne korzystanie z doświadczeń prezydencji poprzedzających Polskę nie tylko w wymiarze horyzontalnych przygotowań programowych i wyboru priorytetów, ale także w wymiarze prowadzenia konkretnych spraw z agendy przez półroczny okres przewodnictwa. Europejska polityka migracyjna w odniesieniu do obywateli państw trzecich ma stosunkowo krótką historię – jej realizacja została zapoczątkowana w 1999 r. Obecnie jest to jeden z najprężniej rozwijających się obszarów aktywności UE. Przewodnictwo Francji w drugiej połowie 2008 r. stanowiło ważny etap w rozwoju wspólnej polityki migracyjnej. Wynikało to po części z kalendarza działań legisla-

<sup>9</sup> Zob. M. Jatczak, *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie UE. Wybrane wnioski z doświadczeń prezydencji w latach 2002–2008*.

<sup>10</sup> Zob. J. Ryba, *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, czyli jak zagwarantować sukces prezydencji*.

cyjnych UE, sformułowanego w oparciu o rozbudowany plan pracy Komisji Europejskiej, który z kolei w sprawach migracyjnych opierał się na postanowieniach Programu Haskiego z listopada 2004 roku. Ponadto, migracje były jednym z priorytetów prezydencji francuskiej. Zwieńczeniem aktywności rządu francuskiego był przyjęty w październiku 2008 r. Pakt na rzecz Imigracji i Azylu<sup>11</sup>.

### 3. DEBATA NAD PRIORYTETAMI POLSKIEJ PREZYDENCJI

Polska wybierając priorytety polskiego przewodnictwa będzie musiała się zmierzyć z wyzwaniem pogodzenia ambitnych planów i oczekiwań z możliwościami jakie posiada 6-miesięczna prezydencja w określonych, niezależnych od niej warunkach politycznych, gospodarczych, społecznych, międzynarodowych. Dlatego wybierając priorytety należy uwzględnić dwa kryteria: „atrakcyjność” (*desirability*) oraz prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych celów (*feasibility*). Jeśli chodzi o atrakcyjność priorytetów, powinny one być dobrane i sformułowane w taki sposób, by — pozostając w zgodzie z polskimi racjami — wpisywały się w kontekst europejski i służyły interesom całej Unii. Tylko wtedy będą mogły uzyskać poparcie większej liczby państw członkowskich, bez którego ich realizacja byłaby bardzo trudna.

Obecnie obowiązujące ramy, tzw. Nowa Perspektywa Finansowa, zostały przyjęte na lata 2007–2013. Na lata 2008/2009 zaplanowano przegląd budżetu UE po 2013 r. Miał on być pogłębioną dyskusją nt. zarówno strony wydatkowej (kształtu i polityk unijnych) oraz dochodowej (sposobu finansowania) wspólnotowej kasy. Niestety jednak, w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego i patem sytuacyjnym odnośnie do Traktatu z Lizbony proces ten stracił na sile. Należy się spodziewać, że jednym z kluczowych wyzwań, jakie pojawią się na agendzie unijnej w 2011 r., będzie rozpoczęcie i poprowadzenie prac nad kolejną perspektywą finansową obejmującą okres po 2013 r. Równocześnie praca nad sprawnym osiągnięciem porozumienia w tym zakresie będzie najprawdopodobniej priorytetem każdego państwa, sprawującego prezydencję w latach 2011–2012 (a być może także w 2013 r.). Ważne jest określenie już dzisiaj roli i wyzwań dla polskiej prezydencji<sup>12</sup>. Kwestia przyszłości TL może mieć również istotne konsekwencje pozainstytucjonalne w dziedzinie poszczególnych

<sup>11</sup> Zob. J. Wiśniewski, *Problematyka migracji w programie francuskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w 2008 r. – wnioski dla Polski*.

<sup>12</sup> Zob. Ł. Sosnowski, *Negocjacje Perspektywy Finansowej na okres po 2013 r. w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE*.

polityk, chociażby w dziedzinie energii, w której nowy traktat wprowadza ramy prawne, umożliwiające ustanowienie polityki energetycznej UE opartej na zasadach solidarności<sup>13</sup>. Podstawową rolą prezydencji będzie koordynowanie prac Rady w jej poszczególnych konfiguracjach oraz organach pomocniczych. Zadanie to będzie szczególnie wymagające w odniesieniu do zagadnień związanych z Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Przewodniczenie Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jest dziełem ambitnym przede wszystkim ze względu na znaczną rozległość tematyczną oraz specyfikę tego obszaru polityki UE<sup>14</sup>. Z racji swojej pozycji geopolitycznej i doświadczeń historycznych Polska jest w sposób naturalny predestynowana do zajęcia się kwestią polityki Unii wobec wschodnich sąsiadów UE. Stosunki ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza z Ukrainą, od początku naszej obecności w strukturach unijnych zajmują bardzo ważne miejsce w polskiej polityce europejskiej. Należy się spodziewać, że europejscy partnerzy będą oczekiwali, że przewodnicząc pracom Rady UE, Polska wystąpi z inicjatywami działań na rzecz pogłębienia współpracy z Ukrainą i innymi państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim<sup>15</sup>.

#### 4. LEGITYMIZACJA DEMOKRATYCZNA PREZYDENCJI

Analizy wyników badań społecznych na przykładzie dziesięciu państw, które sprawowały prezydencję zmierzały do wykrycia zależności pomiędzy faktem sprawowania prezydencji przez dane państwo, a poparciem dla UE w trakcie przewodnictwa. Nie dowiedziono uniwersalnych zależności – w części krajów nastąpił wzrost, w innych – spadek poparcia dla UE. Dopiero po ustaniu samej prezydencji w danym kraju następował najczęściej (w 9 na 10 analizowanych państw) wzrost postaw pronunijnych, średnio o 3,9 punktów procentowych. Jak dowiodły dalsze analizy, zmiany te nie miały jednak trwałego charakteru. Wraz ze zbliżaniem się momentu objęcia przewodnictwa w Radzie UE, rośnie wśród obywateli danego kraju świadomość tego wydarzenia. Nie można jednak stwierdzić jednoznacznej zależności pomiędzy akceptacją dla członkostwa danego kraju w UE a świadomością sprawowania przez nie przewodnictwa oraz wagi związanej z tym wydarzeniem. Wyniki dotyczące wysokiego poparcia oraz zaufania do UE w Polsce pozwalają jednak przypuszczać, że świadomość sprawowania

<sup>13</sup> Zob. M. Pełka, *Polityka energetyczna UE w horyzoncie 2011 r.*

<sup>14</sup> Zob. M. Nodzykowski, *Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w perspektywie prezydencji.*

<sup>15</sup> Zob. I. Niemczycki, *Rola prezydencji polskiej w promowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej.*

prezydencji oraz waga przykładana do tego wydarzenia będą równie wysokie jak pozostałe wskaźniki. Szerokie poparcie społeczne dla Unii w ogóle (w czerwcu 2009 r. 85% badanych Polaków popierało członkostwo Polski w UE), jak i dla poszczególnych unijnych inicjatyw, stanowi olbrzymi kapitał społeczny. Daje ono Polsce komfort, którego pozbawione są często inne kraje sprawujące przewodnictwo w Radzie – mimo, iż rzadko kiedy decydują się na wybór niepopularnych w społeczeństwie priorytetów. Analizy badań opinii społecznej dowodzą, iż potencjalne priorytety polskiej prezydencji w Radzie UE odznaczają się wysokim poparciem społeczeństwa polskiego. Zdaniem badanych Polaków kwestie gospodarcze powinny stanowić priorytetową dziedzinę dla europejskich instytucji (43%), zaś blisko 75% Polaków jest zdania, iż Unia Europejska powinna odgrywać istotniejszą rolę w tworzeniu nowych zasad na globalnych rynkach finansowych. Inne badania dowodzą, iż rośnie zainteresowanie i świadomość społeczeństwa dotycząca bezpieczeństwa energetycznego, powszechne jest także poparcie dla korzystnego uregulowania tej kwestii. Na wysokim poziomie utrzymuje się też poparcie społeczeństwa polskiego dla wydatkowania środków z unijnego budżetu na rozwój gospodarczy (32%) oraz zatrudnienie i sprawy społeczne (28%). Ponadto, Polacy są zwolennikami prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej wobec innych krajów, obronnej i bezpieczeństwa oraz dalszego rozszerzenia UE, co daje mandat dla inicjatywy Partnerstwa Wschodniego czy zakończenia negocjacji akcesyjnych z Islandią. Również współpraca w regionie Morza Bałtyckiego cechuje się znacznym poparciem społecznym. Oczekiwana jest w szczególności współpraca w zakresie turystyki, gospodarki i ochrony środowiska<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. M. Pilecka, *Postawy prounijne oraz oczekiwania społeczne wobec UE w kontekście przyszłej prezydencji Polski*.



**UWARUNKOWANIA I WYZWANIA PREZYDENCJI POLSKI  
W UE W 2011 R.  
- ZAPIS DEBATY Z UDZIAŁEM EKSPERTÓW ZAGRANICZNYCH**



28 maj 2009 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) zainicjował cykl współpracy z niezależnymi ekspertami – przedstawicielami wybranych najważniejszych europejskich instytutów badawczych i środowisk akademickich, służącą wzmocnieniu merytoryczno – programowemu przygotowaniu Polski do prezydencji w Radzie UE oraz dyskusji na temat prawdopodobnej agendy prac UE w kontekście nadchodzących lat. W spotkaniu udział wzięli Paul Hofheinz z The Lisbon Council, Jean Pisani-Ferry – dyrektor Instytutu Breugla, Dieter Helm z Uniwersytetu w Oksfordzie, Gaetane Ricard-Nihoul – szefowa paryskiego think-tanku Notre Europe, Laurent Cohen-Tanugi – szef grupy roboczej ds. „Europy i globalizacji”, Alan Mayhew z Uniwersytetu w Sussex, Antonio Missirolli z European Policy Centre oraz Paweł Świeboda – dyrektor Centrum Strategii Europejskiej demosEuropa.

Z punktu widzenia przygotowań Polski do prezydencji najistotniejsza była dyskusja na następujące tematy:

- uwarunkowania polskiej prezydencji wynikające głównie z obecnego kryzysu gospodarczego,
- prawdopodobna agenda Unii Europejskiej na lata 2011–2012 oraz
- pomysły konkretnych działań, które Polska będzie mogła podjąć w ramach swojego przewodnictwa. Poniżej przedstawiono główne tezy, jakie postawione zostały podczas spotkania.

## **1. UWARUNKOWANIA PREZYDENCJI W 2011 R.**

Głównym i najważniejszym tematem debaty stał się **kryzys gospodarczy**, którego doświadcza obecnie świat, w tym także państwa Unii Europejskiej oraz jego konsekwencje dla polskiego przewodnictwa w UE. Kryzys będzie niewątpliwie najpoważniejszym wyzwaniem w trakcie prezydencji Polski i należy mieć świadomość, że wynikające z niego problemy są trudne do przewidzenia i do rozwiązania. W pierwszym względzie kryzys z całą pewnością zdeterminuje agendę europejską – zwalczanie skutków kryzysu będzie jednym z ważnych tematów podczas polskiego przewodnictwa (szerzej w pkt. 2). Jednocześnie, kryzys będzie czynnikiem warunkującym stanowiska państw członkowskich w wielu kwestiach. Okres polskiej prezydencji będzie pod wieloma względami czasem najgorszym z punktu widzenia wychodzenia z kryzysu: PKB UE będzie znacząco mniejszy (nawet o 7%), ograniczą się przychody budżetowe, będzie trudna sytuacja na rynkach zbytu, państwa członkowskie będą skonfrontowane z wysokim bezrobociem i prawdopodobnymi niepokojami społecznymi, rządy ponosić będą

polityczne konsekwencje kryzysu. Ponadto będą zanikać tymczasowe efekty polityki wzmoczonych inwestycji publicznych opartej na logice impulsu fiskalnego

Wyzwaniem będzie z pewnością także **wejście w życie Traktatu z Lizbony** (o ile ono nastąpi), które zmieni równowagę sił pomiędzy instytucjami oraz zapewni nową reprezentację UE w stosunkach z państwami trzecimi. Dodatkowo, nowa formuła prezydencji w formie trio stworzy nowe możliwości rozwiązywania europejskich zadań i zapewni Unii bardziej spójne działanie. Pewien czynnik niepewności jest związany z faktem, że Polska, Dania i Cypr będą pierwszą grupą stosującą postanowienia Traktatu z Lizbony w planowaniu i realizacji swojego programu. Polska wraz z partnerami będzie wprowadzać zatem wiele precedensów, dotyczących choćby dzielenia się kompetencjami w ramach 18-miesięcznego programu trio. Istotnym punktem odniesienia powinien być także problem polskiego kalendarza wyborczego.

Nie bez znaczenia będą także układy sił politycznych w Europie na szczeblu krajowym, zwłaszcza w takich kluczowych krajach jak Niemcy i Wielka Brytania. Warto pamiętać także o **klimacie politycznym**, który będzie panował w państwach członkowskich. W 2011 roku więcej będzie także debat o charakterze globalnym, wykraczających poza obecne tematy handlu, pomocy rozwojowej, zmian klimatycznych i międzynarodowego bezpieczeństwa. Zapewne większa będzie także rola forów w rodzaju G20+. Odnośnie tego ostatniego należy pamiętać, że obecnie reprezentacja Unii jest w ich ramach niewystarczająca. Występują znaczne ograniczenia natury prawnej dla jednolitej reprezentacji UE w ramach tego typu spotkań, a także brak woli politycznej. Wejście w życie Traktatu z Lizbony, który wprowadza m.in. silnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej może poprawić sytuację.

Polska powinna uwzględnić w swoich przygotowaniach wiele innych różnorodnych czynników, w tym np. przypadające na jej okres **rocznice**. Na okres polskiej prezydencji w Radzie UE przypada m.in. rocznica zamachu terrorystycznego na *World Trade Center* 11 września 2001 r. W związku z tą rocznicą zaistnieje konieczność organizacji wydarzeń upamiętniających to wydarzenie, a także – być może – wzrośnie zainteresowanie tematyką walki z terroryzmem i bezpieczeństwa publicznego.

## 2. AGENDA UE NA LATA 2011-2012

W kontekście przedstawionych wcześniej uwarunkowań, na agendzie UE w latach 2011–2012 najprawdopodobniej znajdzie się zwalczanie skutków kryzysu fi-

nansowego w szerokim wymiarze i w kontekście niemal wszystkich polityk europejskich, w tym m.in. w obszarze rynku wewnętrznego, Strategii lizbońskiej oraz agendy społecznej. Ponadto w tym okresie poruszone zostaną z dużym prawdopodobieństwem zagadnienia rozszerzenia UE – w tym perspektyw przyjęcia Islandii do UE, a także wspólnej polityki zagranicznej, w tym polityki wschodniej Unii.

Reakcja większości państw UE na **kryzys gospodarczy** dowodzi, że istnieje zapotrzebowanie na większą aktywność państwa w sferze gospodarczej. Dobrze ukierunkowane inwestycje publiczne, czy to na szczeblu krajowym czy wspólnotowym, wydają się dziś koniecznym elementem polityki budowania podstaw pod dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny. Należy jednak odpowiednio zaadaptować te tendencje do okoliczności, jakie wystąpią w momencie wychodzenia z recesji. Działanie instytucji publicznych, zarówno na szczeblu krajowym i wspólnotowym, będzie potrzebne szczególnie w odniesieniu do infrastruktury, badań i rozwoju, a także przemysłów wschodzących. To one mogą stać się szansą na rozpoczęcie „nowego wzrostu” w Europie po okresie wyjścia z kryzysu. Jednocześnie nowego znaczenia powinna nabrać europejska solidarność. Choć nie wystrzeżemy się zwiększonych wydatków publicznych, muszą one być w rozsądnych granicach i nie powinny zmierzać do faworyzowania ekonomicznie nieefektywnych przedsiębiorstw.

Odpowiedzią na kryzys stała się „**nowa polityka przemysłowa**”. Warto jednak pamiętać, że „nowych” państw członkowskich nie będzie stać na tak silne subsydiowanie swojego przemysłu jak państwa „starej” Unii. Ostatecznie może być to także ich dużą zaletą, bowiem wejdą one w okres pokryzysowy „nieobciążone” dużymi deficytami budżetowymi i umożliwi im to szybko powrót do wysokiego wzrostu gospodarczego.

Rodzi się pytanie, na ile państwa europejskie zdążą powrócić na ścieżkę rozwoju gospodarczego. Od Polski będzie w dużym stopniu zależało, w jakim kierunku – w dobie fiskalnej wstrzemięźliwości i wysokiego bezrobocia – będzie ewoluować program budowy i konsolidacji rynku wewnętrznego. Trzeba w Europie więcej dyskusji o celach i kryteriach wydatkowania takich inwestycji publicznych. Obecnie UE nie potrafi wykazać pozytywnych konsekwencji z nich płynących. Ważną rolę w radzeniu sobie z kryzysem na szczeblu UE powinny odegrać regulacje uwzględniające czynniki oraz potrzeby makro i mikro-ekonomiczne.

Podkreślano również wagę **wymiaru społecznego rynku wewnętrznego**. Wyjściu z kryzysu powinny towarzyszyć także środki mające na celu podniesienie ochrony pracowników. Należy mieć na uwadze, że być może nie potrzebujemy debaty o odnowieniu **Strategii lizbońskiej**, ale o stworzeniu nowego instrumentu który pozwoli ocenić nam obiektywnie sytuację i sprostać nowym wyzwaniom, jakie pojawią się w okresie pokryzysowym. Agenda społeczna nie musi stać w sprzeczności z polityką rozwoju rynku wewnętrznego i swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału. W istocie może ona wzbogacać i urzeczywistniać wykonywanie tych swobód. Dobrym przykładem może być tutaj Szwecja, która nawet w dobie kryzysu nie odchodzi od swojego modelu. Odnowiona Strategia lizbońska powinna koncentrować się na czynnikach służących wzrostowi gospodarczemu.

Kolejnym ważnym aspektem debaty był **budżet UE**. Zdaniem ekspertów priorytety obecnego budżetu, na które przeznaczana jest największa część środków finansowych tj. rolnictwo i polityka regionalna, nie odzwierciedlają właściwie zadań i priorytetów UE na XXI w. Przy kolejnej NPF należy się skupić na tematach, które będą najbardziej odpowiadały kontekstowi międzynarodowemu po 2011 r., a zatem między innymi środowisku i energetyce. W opinii ekspertów być może będzie należało się zmierzyć z koniecznością zmniejszenia całego budżetu UE, przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków na niektóre polityki. W budżecie UE z pewnością powinno się znaleźć więcej pozycji związanych z zarządzaniem pokryzysowym. Pytaniem otwartym jest, jaki będzie kontekst wymiaru solidarnościowego w UE przy bezrobociu wynoszącym w niektórych państwach 20%. Konsensus dotyczący polityki spójności może się załamać. Polityka energetyczna i walka z ociepleniem klimatu, a także działania mające na celu ochronę środowiska powinny zostać odzwierciedlone jako priorytety w nowych ramach budżetowych. Na przykład dochody z aukcji praw do emisji dwutlenku węgla mogłyby być zainwestowane w badania i rozwój. Pytaniem otwartym jest, na jakim szczeblu te działania będą realizowane. Można jednak bezpiecznie założyć, że ekspansja agendy UE jest tutaj mocno uzasadniona.

Potencjalnie interesującym tematem na polską prezydencję jest **problematyka energetyczna**, być może w połączeniu z ochroną klimatu. Polska, Dania i Cypr to trio odzwierciedlające szerokie spektrum postrzegania tej problematyki – warto się zastanowić nad wspólnymi inicjatywami na linii klimat – energia. Ma to duże znaczenie, gdyż dopóki nie rozwiążemy problemów z bezpieczeństwem energetycznym, nie będzie możliwe skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatycz-

nym. Inwestowanie w **nowoczesne technologie**, w tym energooszczędne oraz służące zmniejszaniu emisji CO<sub>2</sub>, ma duży potencjał rozwojowy w Europie.

Prawdopodobnym tematem, który znajdzie się na agendzie polskiej prezydencji będą możliwe **negocjacje akcesyjne UE z Islandią**, która planuje złożenie wniosku akcesyjnego w bliskiej perspektywie. Ze względu na bardzo duży stopień zintegrowania Islandii z UE, wynikający z jej przynależności do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, należy się spodziewać raczej krótkich negocjacji akcesyjnych. Niewykluczone więc że finalizacja negocjacji wypadnie na polską prezydencję (tworzy to dodatkowe implikacje dla Polski ze względu na potencjalnie kontrowersyjne negocjacje w obszarze rybołówstwo).

Patrząc na kwestie **polityki zagranicznej UE** z perspektywy globalnej należy mieć na względzie również relacje z państwami narodowymi takimi jak USA, Chiny czy Indie, z którymi UE współpracuje ale i rywalizuje na wielu płaszczyznach. Obecny międzynarodowy kryzys gospodarczy jest pierwszym kryzysem globalizacji, ale trzeba nań patrzeć jednak w sposób konstruktywny, upatrując w nim impulsów do przeprowadzania niezbędnych zmian i przyspieszania niektórych reakcji i działań. UE staje się z demograficznego punktu widzenia coraz mniejsza, jednakże w przyszłości wzrośnie zapotrzebowanie na wzmocnienie obecności UE na arenie międzynarodowej.

### **3. PROPOZYCJE I SUGESTIE DOTYCZĄCE PROGRAMU POLSKIEJ PREZYDENCJI**

Przed Polską – jako państwem sprawującym prezydencję stać będą dwa rodzaje zadań: po pierwsze będzie to „rozwiązywanie problemów”, które pojawią się w tym okresie na agendzie, tj. godzenie adwersarzy i łagodzenie konfliktów. Po drugie, Polska powinna inicjować tematy europejskiej debaty, które będą kontynuowane w kolejnych latach. Potrzebne będzie myślenie „szerokoformatowe”, oparte o retorykę „nowego otwarcia”. Także osadzenie polskiej prezydencji w ramach Traktatu z Lizbony może postawić nowe wyzwanie w postaci podziału agendy pomiędzy wszystkie 3 państwa trio. Należy w takiej sytuacji pamiętać, by nie powielać obecnie obowiązującego schematu 3 „niezależnych prezydencji” tylko wykonywać wspólne priorytety. Polska jako państwo najsilniejsze w trio, może dodatkowo oddziaływać na pozostałe państwa i zwiększać swoje zaangażowanie w poszczególne wątki debaty.

Wybór tematu przewodniego prezydencji jest bardzo ważny. Przykład zrównoważonego rozwoju wprowadzonego na agendę europejską przez

Szwecję w 2001 roku jest tutaj bardzo adekwatny. Od tej pory bowiem hasło „*sustainable development*” stało się nieodłączną częścią wszystkich dokumentów strategicznych UE. Jednym z takich zainicjowanych przez Polskę tematów mógłby być szeroko rozumiany **wzrost gospodarczy**. Tematyka „rozwój poprzez nowe możliwości” (*growth through opportunity* – jako pomysł na hasło polskiej prezydencji) byłaby tym bardziej atrakcyjna, że okresowi pokryzysowemu istotnie towarzyszyć będzie atmosfera „nowych szans” i tworzenia nowego porządku gospodarczego w Europie. Polska może mieć duży udział w tworzeniu strategii wyjścia z kryzysu. Kondycja polskiej gospodarki w 2011 r. może być dowodem na to, że rynek wewnętrzny nie jest antyspołeczny (a takie nastroje dominują obecnie w Europie Zachodniej), co warto wykorzystać budując narrację polskiej prezydencji.

Specyfika krajowej gospodarki predestynuje Polskę do wiodącej roli w zakresie problematyki małych i średnich przedsiębiorstw. Na szczeblu europejskim warto byłoby zastanowić się, dlaczego firmy europejskie nie rozwijają się, w sensie liczby osób zatrudnionych i kapitalizacji, jak przedsiębiorstwa amerykańskie. Warty podkreślenia byłby także potencjał tkwiący w małych i średnich przedsiębiorstwach i ich stymulującego wpływu na globalny wzrost w Europie i w Polsce. Z punktu widzenia Polski, bardzo istotna jest odpowiednia strategia rozwoju oraz wszczęcie debaty na temat wzrostu i jego pozytywnych skutków, takich jak stworzenie nowych miejsc pracy. Podkreślona również została kluczowa rola kapitału ludzkiego, z którego Polska powinna czerpać jak najwięcej. Uwaga powinna być skupiona na przyciąganiu jak największej liczby zagranicznych studentów i wykwalifikowanych pracowników z zagranicy. Ważne będzie także odpowiednie zaadresowanie zróżnicowania jakie występuje w Europie – w 2011 r. w momencie wyjścia kryzysu będzie ono jeszcze bardziej widoczne. Istotne, aby polityka spójności brała pod uwagę te różnice i zmierzała do ich niwelowania w imię zasady solidarności.

Drugim ważnym tematem w kontekście opisanych powyżej uwarunkowań oraz punktów agendy europejskiej jest problematyka tzw. „crisis management” czyli **wypracowania metod reagowania na kryzys w przyszłości**. Być może możliwe byłoby przeprowadzenie (zainicjowanie) pod przewodnictwem Polski debaty dotyczącej przyszłych strategii reagowania na kryzys. W takiej debacie oczywiście konieczne byłoby zastanowienie się nad tym, czy mogłaby powstać wspólnotowa metoda rozwiązywania problemów i jakie powinny być potencjalne kryteria takiego działania wspólnoty. Jest to tym bardziej uzasadnione w obliczu faktu, że jak wspomniano obecność państwa w gospodarce będzie niewątpliwie większa.

W tym kontekście pojawić się może konieczność drugiego „Raportu Cechiniego”<sup>1</sup> który pomógłby nam ocenić potencjalne korzyści ze wspólnotowego podejścia.

Kolejnym wątkiem, który mógłby stać się potencjalnie bardzo atrakcyjny w ramach polskiej prezydencji mogłaby być kwestia **nowego podejścia do pomocy publicznej**. Obserwowana obecnie „pobłażliwość” w podejściu do subsydiowania nie jest bezwarunkowa. Pojawiły się głosy sugerujące konieczność stworzenia efektywniejszych mechanizmów kontroli *ex post*, a więc takich które zmierzałyby do efektywnej oceny skutków udzielonej pomocy i wyciągania z nich wniosków na przyszłość. Poruszono także kwestie Strategii lizbońskiej. Jak wspomniano, Polska mogłaby tu odegrać rolę inicjatora nowej debaty – mogłaby ona prowadzić nawet do stworzenia, w miejsce reformowania poprzedniej strategii – nowego instrumentu, właściwiej odpowiadającego wyzwaniom pokryzysowym.

W odniesieniu do debaty budżetowej, przed Polską stanąć może zadanie przededefiniowania polityk i odpowiedniego dostosowania do nich **Nowej Perspektywy Finansowej**. To właśnie polityki powinny znaleźć się w centrum debaty, a nie sposób podziału środków. Ten ostatni powinien mieć charakter wtórny i być jedynie konsekwencją adjustacji polityk przewidzianych w budżecie. Dobrym krokiem mogłoby być zwiększenie wydatków na edukację (szczególnie w kontekście dalszego zwiększania mobilności). Z racji niewielkiego obecnie poziomu finansowania wzrost taki byłby niezauważalny w skali całego budżetu, a może mieć zbawienne skutki dla całej europejskiej gospodarki w przyszłości.

Podkreślano, by w definiowaniu priorytetów polskiej prezydencji unikać postaw *konfrontacyjnych*, takich które stałyby w sprzeczności z celami, uznanymi powszechnie za konieczne do zrealizowania. Polska powinna zadbać, aby priorytety prezydencji brzmiały „europejsko”. Należy unikać zbyt forsownego projektowania własnej agendy narodowej.

Jednocześnie zwrócono uwagę na fakt, że ze względu na szczególną sytuację w jakiej sprawowane będzie przewodnictwo oraz będące jej konsekwencją tematy, którymi będzie musiała zająć się Polska, to jest m.in. skutkami kryzysu finansowego i Nową Perspektywą Finansową, Polska będzie musiała zająć pozycję ofensywną.

<sup>1</sup> Raport opracowany został 1988 r. na zlecenie Komisji Europejskiej. Dotyczył oszacowania korzyści płynących dla gospodarki europejskiej z budowy jednolitego rynku. Raport, oparty na badaniach przeprowadzonych wśród 11 tysięcy przedsiębiorców i modelach ekonometrycznych przewidywał, że w ciągu 5–6 lat korzyści dla państw Wspólnoty wynosić będą około 4,5% PKB. Przewidywano utworzenie 2 milionów dodatkowych miejsc pracy. Raport pomógł przełamać opory władz państw członkowskich przeciwko Traktatowi z Maastricht.

Dobrze się stało, że polska administracja państwowa stosunkowo wcześniej przystąpiła do prac przygotowawczych, związanych z prezydenturą. Odpowiednie ramy czasowe są uzasadnione zważywszy zwłaszcza na to, że Parlament Europejski i Komisja Europejska będą za kilka miesięcy funkcjonować w nowym składzie. Szczególnym partnerem i konsultantem w okresie poprzedzającym prezydenturę – oprócz partnerów trio – powinny być Niemcy, jako główny podmiot europejskiej sceny politycznej.

W podsumowaniu wizyty ekspertów w Polsce ustalono, że następne spotkanie zespołu eksperckiego do spraw programowania działań przygotowawczych i polskiego przewodnictwa odbędzie się na przełomie października i listopada br. Eksperti wyrazili również zainteresowanie przygotowaniem raportu na temat możliwych priorytetów Polski jako wkład dla Komisji Europejskiej do jej wieloletniego programu na lata 2009–2014, a także pomógł antycypować potencjalne implikacje przyjęcia Traktatu z Lizbony dla polskiej prezydentury.

## **WNIOSKI I REKOMENDACJE**

- Polska prezydencja przypadnie prawdopodobnie na trudny okres pod względem gospodarczym, politycznym i społecznym. Wychodzenie z kryzysu gospodarczego znajdzie swoje odzwierciedlenie w agendzie europejskiej na nadchodzące lata oraz polityce europejskiej państw członkowskich. Z drugiej strony, sytuacja postkryzysowa otwiera przed Polską jako państwem przewodniczącym UE wiele nowych możliwości, których właściwe wykorzystanie potwierdziłoby rolę Polski jako silnego, wpływowego i proeuropejskiego państwa członkowskiego. Powinniśmy się w związku z tym przygotować, że Polska prezydencja będzie miała charakter ofensywny.
- Kryzys stworzy nowe otwarcie w dyskusji na poziomie europejskim. Z nowych tematów, których pojawienie się jest prawdopodobne bądź warte promowania w trakcie prezydentury, jest m.in. tworzenie strategii wyjścia z kryzysu, dyskusja o wypracowaniu metod reagowania na kryzys w przyszłości, nowe podejście do pomocy publicznej i tworzenie efektywniejszych mechanizmów kontroli ex-post. Taka kontrola stanowiłaby odpowiedź na zbyt elastyczne stosowanie pomocy publicznej w przyszłości. Ważna jest w tym kontekście współpraca z Komisją Europejską, której zadaniem byłoby przygotowanie raportu w tej sprawie (potencjalnie na czas polskiej prezydentury). Innym wartym rozważenia pomysłem jest przygotowanie na 2011 r. przez Komisję raportu na kształt ra-

portu Cechiniego (z 1988 r. dotyczących możliwych korzyści z pogłębienia jednolitego rynku).

- Obecny kontekst kryzysu tworzy dodatkowe utrudnienie dla negocjacji Nowej Perspektywy Finansowej – jednego z ważniejszych tematów podczas polskiej prezydencji (i najważniejszego wspólnego zadania z punktu widzenia programu trio Polska – Dania – Cypr). Konsekwencje kryzysu dla sytuacji budżetowej państw (zwłaszcza płatników netto) umacniają tendencje do ograniczenia budżetu UE. Wypowiedzi ekspertów potwierdziły dominującą w brukselskich środowiskach naukowych, krytyczną opinię o strukturze obecnego budżetu UE. W tym kontekście warto rozważyć propozycje zwiększenia w budżecie UE tych kategorii wydatków, które mogą cieszyć się poparciem społecznym w całej UE (m.in. edukacja, kapitał ludzki).
- Ważny aspekt, jaki wyniknął z dyskusji dotyczy potrzeby odideologizowania debaty w sprawach gospodarczych w UE. Należy szukać nowego sposobu komunikacji i niekonfrontowania państw członkowskich i społeczeństw. W tym kontekście należy odnotować pomysł oparcia prezydencji na hasło wzrostu (bez odwoływania się do takich terminów jak liberalizacja, znoszenie barier czy wzrost produktywności).
- Spotkanie potwierdziło użyteczność współpracy polskiej administracji z ekspertami zewnętrznymi, których wiedza i doświadczenie będą bardzo przydatne w procesie tworzenia programu polskiej prezydencji, jak też jego promowania w Europie. Uzgodniono, że eksperci przygotowują analizę na temat możliwych priorytetów Polski jako wkład dla Komisji Europejskiej do jej wieloletniego programu na lata 2009–2014, a także materiał na temat potencjalnych implikacji przyjęcia Traktatu z Lizbony dla polskiej prezydencji.



Katarzyna Smyk<sup>1</sup>

**PREZYDENCJA W TRAKTACIE Z LIZBONY:  
GŁÓWNE POSTANOWIENIA I WNIOSKI DLA POLSKI**



---

<sup>1</sup> Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

## WSTĘP

W artykule podjęto temat zmian, jakie wprowadza Traktat z Lizbony (TL) w zakresie systemu przewodnictwa w Unii Europejskiej (UE). Polegają one na wprowadzeniu, w miejsce obecnej rotacyjnej sześciomiesięcznej prezydencji, swoistej prezydencji hybrydowej, na którą składać się będzie z jednej strony stały Przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w Radzie do Spraw Zagranicznych, z drugiej grupowa prezydencja rotacyjna w pozostałych formacjach Rady. Reforma przeprowadzona pod słusznym hasłem zwiększenia spójności i efektywności działania UE oznacza istotną jakościową zmianę w systemie przywództwa w UE. W artykule postawiono tezę, zgodnie z którą postanowienia traktatu doprowadzą do niewątpliwych zmian we wzajemnych relacjach pomiędzy poszczególnymi instytucjonalnymi liderami UE. Postanowienia Traktatu z Lizbony oznaczają także istotne modyfikacje zakresu kompetencji prezydencji rotacyjnej w UE. Ma to istotne znaczenie dla Polski, która już rozpoczęła przygotowania do pierwszego w historii polskiego przewodnictwa w UE przypadającego na II połowę 2011 r.

### 1. KONCEPCJA SYSTEMU PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Formuła systemu przewodnictwa w UE, a wcześniej we Wspólnotach Europejskich (WE), jest odzwierciedleniem ogólnej logiki procesu integracji. Powierzenie przewodnictwa UE poszczególnym państwom członkowskim na równych zasadach, niezależnie od ich potencjału i statusu, było i jest nadal elementem szeroko rozumianego podejścia wspólnotowego.

Prezydencja, nazywana też „urzędem przewodniczącego”, jest bardziej funkcją niż instytucją. Jej sprawowanie przez państwa członkowskie jest jednym z zasadniczych instrumentów, umożliwiających efektywne funkcjonowanie Rady Europejskiej (RE), w skład której wchodzi szefowie państw i rządów oraz Rady UE, głównej instytucji o charakterze prawodawczym, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich szczebla ministerialnego. Początkowo prezydencja sprawowana była przez trzy miesiące w porządku alfabetycznym (art. 27 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgła i Stali z 1952 r.). Traktat założycielski Wspólnot Europejskich (TWE) z 1957 r. wydłużył ten okres do 6 miesięcy, a Traktat o Fuzji z 1965 r. połączył prezydencje dla wszystkich Wspólnot. Zgodnie z art. 203 TWE obecnie prezydencję sprawuje kolejno przez sześć miesięcy każde

państwo członkowskie reprezentowane w Radzie, według porządku ustalonego jednomyślnie przez Radę. Porządek prezydencji odzwierciedla różnorodność państw członkowskich i zapewnia równowagę geograficzną w UE. Przestrzegana jest też zasada, aby każde państwo sprawowało prezydencję na przemian w I i II półroczu.

W porównaniu z początkowymi i obecnymi kompetencjami prezydencji, zarówno formalnymi jak i faktycznymi, w ciągu pięćdziesięciu lat historii procesu integracji jej rola stopniowo wzrastała<sup>2</sup>. Był to jednak bardziej skutek uboczny integracji, niż efekt świadomego działania architektów systemu instytucjonalnego UE<sup>3</sup>. Potrzeba koordynacji prac Rady wraz z rozszerzeniami stawała się coraz bardziej potrzebnym i wymagającym zadaniem, a prezydencja była jego naturalnym wykonawcą.

Z formalnego punktu widzenia zadania prezydencji są następujące:

- Administrowanie i koordynowanie prac Rady polegające na przewodniczeniu spotkaniom Rady i jej organów pomocniczych;
- Określanie agendy Rady, połączone z możliwością promowania określonych inicjatyw;
- Prowadzenie negocjacji pomiędzy państwami, obejmujące mediowanie i stymulowanie poszukiwania kompromisu;
- Reprezentowanie Rady w wymiarze zewnętrznym (wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych) i wewnętrznym (wobec innych instytucji UE).

Tak określone zadania w praktyce sprowadzają się do dwóch najważniejszych funkcji jakie obecnie spełnia prezydencja:

- po pierwsze **prezydencja rozwiązuje problemy, które pojawiają się w na agendzie UE**, tj. ułatwia osiągnięcie kompromisów, łagodzi konflikty i reaguje w sytuacjach kryzysowych;
- po drugie, **prezydencja stara się zainicjować nowe tematy europejskiej debaty** tj. proponuje nowe obszary współpracy, albo nowe kierunki działań, które – jeśli prezydencja odnosi sukces – wchodzi na trwałe do tematyki procesu integracji.

<sup>2</sup> Szerzej na temat ewolucji znaczenia prezydencji: O. Elgström, *European Union Council Presidencies*, Routledge 2003.

<sup>3</sup> E.J. Kirchner, *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European integration*, Manchester 1992.

## 2. GENEZA ZMIAN TRAKTATOWYCH ODNOSZĄCYCH SIĘ DO PREZYDENCJI

Dyskusja o konieczności modyfikacji systemu sprawowania prezydencji sięga lat 70. Raport Tindemansa z 1976 r. zalecał m.in. wprowadzenie zmian zapewniających ciągłość prac Rady poprzez wydłużenie okresu sprawowania prezydencji do jednego roku, co miałyby wzmocnić autorytet przewodnictwa, jak też usprawnić dialog między Radą a Parlamentem<sup>4</sup>. Z kolei „Raport trzech mędrców” z 1979 r. proponował m.in. wzmocnienie funkcji kontrolnych prezydencji przez dokładne określenie jej odpowiedzialności za przygotowanie agendy i horyzontalną koordynację działań, proponując jednocześnie powołanie stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>5</sup>. Dopiero jednak perspektywa rozszerzenia Unii z 15 do docelowo 27 państw członkowskich spowodowała przyspieszenie w myśleniu o reformie systemu przewodnictwa, a także szerzej – działania Rady i Rady Europejskiej.

Diagnoza funkcjonowania systemu przewodnictwa w Radzie przeprowadzona w okresie poprzedzającym rozszerzenie w 2004 r. była daleka od optymizmu. Z raportu Trumfa i Pirisa z 1999 r. wynikało, że Rada osiągnęła absolutne granice efektywności. Zarządzanie organizacją pracy i przewodniczenie wszystkim składom Rady powodowało tak duże obciążenia dla państwa sprawującego prezydencję, że pojawiały się kłopoty z zapewnieniem sprawnej koordynacji. Na zadania prezydencji nakładały się obowiązki wynikające z rządzenia państwem członkowskim, występował deficyt przywództwa, prezydentom brakowało czasu na odpowiednie przygotowanie sesji Rady. Sześciomiesięczne rotacyjne przewodnictwo w Radzie było również krytykowane za problemy z zapewnieniem jednolitości i ciągłości w pracach tej instytucji. Podkreślano przy tym nieadekwatność sześciomiesięcznego horyzontu prac Rady do pięcioletniej kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej<sup>6</sup>.

Dlatego też usprawnienie działania prezydencji stało się jednym z ważniejszych elementów pakietu reform przeprowadzanych dwutorowo w kontekście rozszerzenia. Pierwszy, w sensie chronologicznym, wymiar zmian stanowiły **dostosowania natury praktycznej i technicznej przeprowadzane w drodze**

---

<sup>4</sup> *Report on European Union*, Bulletin of the European Communities, 1976, No Supplement 1, s. 11–35.

<sup>5</sup> *Report on the European Institutions*, presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979), [http://aei.pitt.edu/999/01/Committee\\_of\\_Three\\_Report\\_1979.pdf](http://aei.pitt.edu/999/01/Committee_of_Three_Report_1979.pdf).

<sup>6</sup> *Operation of the Council within Enlarged Union in Prospect – Trumpf-Piris Report*, Sekretariat Generalny Rady, Bruksela 1999.

**modyfikacji Regulaminu Rady.** W większości uzgodniono je na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r.<sup>7</sup>. Zmniejszono wtedy liczbę formacji Rady z 16 do 9 oraz przemianowano Radę do Spraw Ogólnych na Radę do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, połowicznie realizując postulat wydzielenia z Rady ds. Ogólnych formacji zajmującej się stosunkami zewnętrznymi. Ponadto w konkluzjach prezydencji uwzględniono problem wzmocnienia politycznej i programowej spójności kolejnych prezydencji przez zobowiązanie sześciu kolejnych prezydencji do opracowywania trzyletniego programu strategicznego, który miał być przyjmowany przez Radę. Na jego podstawie dwa państwa sprawujące prezydencje w danym roku miały opracowywać wspólny roczny program operacyjny<sup>8</sup>. Weryfikacja tych założeń w 2006 r. doprowadziła do zastąpienia rocznego programowania operacyjnego i trzyletniego programowania strategicznego przez program osiemnastomiesięcznym programem trzech kolejnych prezydencji<sup>9</sup>.

Drugą płaszczyzną zmian były **modyfikacje traktatów uzgadniane formalnie na forum dwóch konferencji międzyrządowych w latach 2003–2004 i 2007 r.**, w praktyce zaś przede wszystkim na pierwszej z nich. W deklaracji na temat przyszłości UE z Laeken z grudnia 2001 r., która stanowiła dokument programowy i punkt wyjścia dla rewizji traktatów, wymieniono problem kształtu rotacyjnej prezydencji w kontekście potrzeby zwiększenia efektywności w systemie podejmowania decyzji<sup>10</sup>. W związku z tym, Konwent ds. przyszłości UE, który został powołany w celu przygotowania projektu nowego traktatu, uwzględnił tą kwestię w swoich pracach.

Modyfikacja systemu przewodnictwa stanowiła jeden z tematów w ramach dyskusji o zwiększeniu efektywności działania UE i zapewnienia ciągłości prac Rady. O ile relatywnie szybko wykrystalizował się konsensus co do wprowadzenia „jakiejś” formy przewodnictwa zespołowego opartego na

<sup>7</sup> *Presidency Conclusions, European Council Meeting in Seville, 21 and 22 June 2002*; [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf)

<sup>8</sup> Szerzej: T. Ciszak, C. Herma, K. Smyk, A. Wójcik, *Postanowienia Rady Europejskiej w Sewilli w sprawie reformy funkcjonowania Rady UE*, „Biuletyn Analiz”, nr 10, 2002.

<sup>9</sup> Ostateczną wersję 18-miesięcznego programu pracy Rady przygotowanego przez przeszłe prezydencje francuską, czeską, szwedzką przedłożono 30 czerwca 2008 r. (11249/08).

<sup>10</sup> *Declaration on the future of the European Union*, w: *Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001*, dokument nr SN 300/1/01, gdzie wśród wielu wymienionych zagadnień pojawiła się także kwestia przyszłości systemu przewodnictwa w postaci ogólnego pytania: „Co z sześciomiesięczną rotacją prezydencji w Unii?”; [http://ec.europa.eu/justice\\_home/unit/charte/en/declarations-laeken.html](http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/declarations-laeken.html)

zasadach równej rotacji, o tyle kwestie szczegółowe stosunkowo długo wywoływały różnice zdań. Dużą popularnością cieszyły się propozycje wprowadzenia systemu zbliżonego do ówczesnej trójki, gdzie trzy państwa sprawowałyby przewodnictwo przez półtora roku. Rozważano również opcje prezydencji grupowej złożonej z większej liczby państw, aby skrócić czas „oczekiwania na prezydencję”. Przedmiotem dyskusji był także zakres kompetencji prezydencji, w kontekście ustanowienia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Francja i Niemcy proponowały, aby z systemu rotacji oprócz RE, wyłączone były dwie formacje Rady: ds. Zagranicznych, której miał przewodniczyć Minister Spraw Zagranicznych UE oraz ds. Ogólnych, którą miał kierować Sekretarz Generalny Rady.

Charakterystyczny był głos w tej sprawie Komisji Europejskiej, która postulowała utrzymanie *status quo* w Radzie Europejskiej, Radzie ds. Ogólnych i komitecie przygotowującym prace Rady – Coreperze, ale wybieranie dla każdego składu Rady przewodniczącego na rok<sup>11</sup>. Mniejsze państwa członkowskie występowały przeciwko pomysłom, aby poszczególne składy Rady wybierały przewodniczących spośród ministrów, którzy w nich zasiadają. Argumentowały, że duże państwa mogą przejąć całkowitą kontrolę nad Radą, uzasadniając to większym doświadczeniem i lepszym przygotowaniem ich ministrów.

Niezwykłe emocjonujący przebieg miały dyskusje w Konwencji i na etapie Konferencji Międzyrządowej w latach 2003–2004 dotyczące ustanowienia Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Ministra Spraw Zagranicznych UE – jak się okazuje kwestii kluczowych odnośnie do oceny postanowień nowego traktatu z punktu widzenia roli i znaczenia prezydencji<sup>12</sup>.

Koncepcja stałego przewodniczenia RE pojawiła się na forum Konwentu z inspiracji trzech liderów największych państw UE. Niezależnie od siebie i przy różnych okazjach propozycję tą przedstawiali Jacques Chirac, Tony Blair i José Aznar (stąd nazwano ją później propozycją ABC<sup>13</sup>). Postulat utworzenia stałego przewodniczącego RE na dobre zagościł w debacie instytucjonalnej po

---

<sup>11</sup> European Commission, *For the European Union – peace, freedom, solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM(2002) 728 final/2, Brussels 11.12.2002.

<sup>12</sup> Sprawozdania z posiedzeń Konwentu dostępne są na stronach <http://european-convention.eu.int>.

<sup>13</sup> The Union Institutions, *Joint Statements between Rt Hon Tony Blair, MP, Prime Minister of the United Kingdom and H.E. Jose Maria Aznar, President of the Government of Spain*, [http://www.europa2004.it/UK/EU\\_Leaders.htm](http://www.europa2004.it/UK/EU_Leaders.htm)

ogłoszeniu 16 stycznia 2003 r. wspólnego stanowiska francusko-niemieckiego. Propozycja ta próbowała pogodzić francuskie dążenie do umocnienia Rady Europejskiej, a tym samym „międzyrządowości”, i niemiecką preferencję dla metody wspólnotowej, przejawiającą się w dążeniu do wzmacniania Komisji Europejskiej. W rzeczywistości jednak promowała kontrolę rządów nad procesem integracji. Nic więc dziwnego, że propozycja ta krytykowana była przez mniejsze państwa UE, zwłaszcza tzw. Przyjaciół Metody Wspólnotowej<sup>14</sup> oraz Komisję, które preferowały dotychczasowy system rotacyjny jako bardziej egalitarny. Ich zdaniem, nowy system podważałby pozycję przewodniczącego Komisji, a także promował międzyrządowość kosztem wspólnotowości<sup>15</sup>.

Na etapie prac Konwentu zaproponowano także ustanowienie funkcji ministra spraw zagranicznych UE poprzez połączenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Propozycję tą po raz pierwszy zgłosiła Komisja Europejska w komunikacie z maja 2002 r.<sup>16</sup> i rozwinęła w komunikacie z grudnia 2002 r.<sup>17</sup> (proponując ustanowienie Sekretarza UE ds. zagranicznych). Koncepcja, która w intencji autora miała działać w kierunku wchłonięcia problematyki II filaru do obszaru wspólnotowego i docelowo wzmacniać Komisję, zdaniem wielu w dłuższej perspektywie osiągnie przeciwny skutek od zamierzonego i przyczyni się do osłabienia Komisji Europejskiej w zakresie kształtowania stosunków zewnętrznych UE.

Produktem finalnym dyskusji w Konwencji i na forum Konferencji Międzyrządowej w latach 2003–2004 był Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TK), który ostatecznie nie wszedł w życie ze względu na niepowodzenie procesu ratyfikacji we Francji i Holandii w maju i czerwcu 2005 r. Kontynuacja prac nad reformą traktatową stała się możliwa w 2007 r. i dała efekt w postaci Traktatu z Lizbony, podpisanego 13 grudnia 2007 r. W praktyce TL zachowywał większość postanowień przyjętych w TK dotyczących prezydencji. Jedyna większa zmiana

---

<sup>14</sup> Grupa 16 państw członkowskich (m.in. Beneluks, Irlandia, Finlandia, Portugalia, Grecja, Dania, Austria, Czechy i Słowacja) uformowana jako wyraz poparcia dla memorandum państw Beneluksu przedstawionym 4 grudnia 2002 r., w którym państwa te opowiedziały się za konsekwentnym stosowaniem metody wspólnotowej i odrzuceniem wzmacniania metody międzyrządowej. Wzmocnieniu Komisji miała służyć m.in. propozycja przewodniczenia Radzie ds. Ogólnych przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej.

<sup>15</sup> J.-C. Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge, 2006, s. 93.

<sup>16</sup> European Commission, *Communication from the Commission. A project for the European Union*, COM(2002) 247 final, Brussels 22.05.2002.

<sup>17</sup> European Commission, *For the European Union – peace, freedom, solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM(2002) 728 final/2, Brussels 11.12.2002.

jaka została wprowadzona w Traktacie z Lizbony w stosunku do Traktatu Konstytucyjnego i mająca pośredni związek z systemem przewodnictwa w Radzie dotyczy zmiany nazwy „ministra spraw zagranicznych” na „Wysoki Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”. Nie wprowadzono przy tym żadnych zmian w zakresie jego kompetencji<sup>18</sup>.

### 3. SYSTEM PRZEWODNICTWA W UE W TRAKTACIE Z LIZBONY

Zasadniczym elementem reformy instytucjonalnej w UE dokonywanej na mocy Traktatu z Lizbony są zmiany odnoszące się do trzech instytucji składających się na system przewodnictwa w UE: prezydencji rotacyjnej sprawowanej przez państwa członkowskie, stałego Przewodniczącego RE oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W efekcie powstanie prezydencja hybrydowa łącząca dotychczasowe elementy systemu rotacyjnego z wprowadzeniem innowacji instytucjonalnych o stałym charakterze.

#### 3.1. ROTACYJNA PREZYDENCJA GRUPOWA

Ostateczne ustalenia Traktatu z Lizbony dotyczące systemu sprawowania prezydencji rotacyjnej są bliskie obecnemu modelowi i nie mają aż tak głębokiego charakteru, na jaki wskazywały postulaty artykułowane na etapie prac Konwentu. Większość z postanowień dotyczących reformy prezydencji nie została bezpośrednio zawarta w traktacie, lecz ma moc prawa wtórnego, którego tryb ewentualnej zmiany jest dużo prostszy. Generalnie postanowienia traktatu dotyczące prezydencji opierają się na trzech zasadniczych elementach.

Po pierwsze, traktat ma charakter bardzo ogólny i stanowi jedynie, że prezydencję składów Rady sprawują przedstawiciele państw członkowskich w Radzie na zasadzie równej rotacji.

Po drugie, z systemu rotacji wyłączono jedną z formacji Rady tj. Radę ds. Zagranicznych (w obecnym systemie przewodniczy jej minister spraw zagranicznych państwa sprawującego prezydencję), której na stałe przewodniczył będzie Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W założeniu

---

<sup>18</sup> Szerzej na temat prac i postanowień konferencji międzyrządowej w 2007 r. w: C. Herma, *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 20, 2008, s. 39–79.

zmiana ta ma służyć poprawie efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Po trzecie, w celu poprawy spójności i ciągłości przewodnictwa postanowiono o wprowadzeniu w UE instytucji prezydencji grupowej. Przy czym, ogólna jej koncepcja, warunki równej rotacji, jak też szczegółowe rozwiązania dotyczące składu prezydencji grupowej zawarte zostały nie w samym traktacie, lecz w projekcie decyzji RE umieszczonej w Deklaracji nr 3 dołączonej do Traktatu. Tym samym, ewentualna przyszła zmiana systemu sprawowania prezydencji – inaczej niż obecnie – nie będzie wymagać modyfikacji traktatowej (i procesu ratyfikacji przez państwa członkowskie). Obecnie na mocy art. 203 TWE zmiana systemu sprawowania prezydencji wymaga poprawki do traktatu<sup>19</sup>.

Zgodnie z załączonym w Deklaracji nr 3 projektem decyzji – uzgodnionej przez konferencję międzyrządową jeszcze w 2003 r. – prezydencję w Radzie będzie sprawować grupa trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy. Grupy państw zostaną ustalone w decyzji Rady, „przy uwzględnieniu różnorodności i równowagi geograficznej w Unii” (art. 1 ust. 1 projektu decyzji). Pierwsza z tych zasad w praktyce oznacza, że okres oczekiwania na prezydencję nie zostanie skrócony i w UE-27 wynosić będzie 13 i pół roku. Druga przesądza, że w grupie powinno znajdować się nie więcej niż jedno duże państwo członkowskie, powinni być reprezentowani zarówno starzy jak i nowi członkowie oraz nie powinna dominować żadna z tzw. „koalicji geograficznych”.

Każde państwo wchodzące w skład grupy będzie kolejno przewodniczyło wszystkim formacjom Rady (z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych) przez okres sześciu miesięcy. Pozostali członkowie grupy będą wspierać przewodniczącego we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu (art. 1 ust. 2 projektu decyzji). Państwa wspólnie sprawujące prezydencję mogą jednakże ustalić alternatywne rozwiązania między sobą. Komitetowi Stałych Przedstawicieli (Coreper) będzie przewodniczyć przedstawiciel państwa kierującego pracami Rady do Spraw Ogólnych, natomiast przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa będzie przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W pozostałych organach przygotowawczych Rady (poza Radą ds. Zagranicznych) przewodnictwo sprawuje prezydencja, chyba że w ramach prezydencji grupowej poszczególne państwa dokonają innych

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 106.

uzgodnień. Z traktatu nie wynika jednak bezpośrednio kto ma przewodzić ok. 250 grupom roboczym na bieżąco przygotowującym prace Rady.

Decyzja, której projekt zawarty został w Deklaracji nr 3 TL, ma zostać przyjęta większością kwalifikowaną w dniu wejścia w życie Traktatu (art. I-24 ust. 7 TK). Zobowiązano przy tym Radę do niezwłocznego, po podpisaniu Traktatu, rozpoczęcia opracowywania decyzji ustalającej procedury wymagane do wykonania decyzji w sprawie sprawowania prezydencji Rady, tak aby w ciągu sześciu miesięcy udzielić zgody politycznej. Decyzja taka została przygotowana przez Radę już po podpisaniu Traktatu Konstytucyjnego, a uzgodniona w niej podział na grupy państw oraz kolejność sprawowania prezydencji przedstawiony został w tabeli 1.

**Tabela 1. Harmonogram prezydencji w latach 2007–2020**

ROK	I POŁOWA	II POŁOWA
2007	Niemcy	Portugalia
2008	Słowenia	
2008		Francja
2009	Czechy	Szwecja
2010	Hiszpania	Belgia
2011	Węgry	
<b>2011</b>		<b>Polska</b>
2012	Dania	Cypr
2013	Irlandia	Litwa
2014	Grecja	
2014		Włochy
2015	Łotwa	Luksemburg
2016	Holandia	Słowacja
2017	Malta	
2017		Wielka Brytania
2018	Estonia	Bułgaria
2019	Austria	Rumunia
2020	Finlandia	

Źródło: Opracowanie własne, od 2007 r. na podstawie Projektu decyzji europejskiej Rady określającej środki wykonawcze do decyzji europejskiej Rady Europejskiej w sprawie porządku prezydencji, nr 15865/04, przyjęty przez Radę 10.12.2004.

### 3.2. RADA EUROPEJSKA I JEJ PRZEWODNICZĄCY

Traktat wprowadza dość istotne zmiany w zakresie statusu i funkcjonowania Rady Europejskiej, bezpośrednio przekładające się na ograniczenie kompetencji prezydencji, ale w założeniu mające przyczynić się do zwiększenia efektywności i skuteczności działania RE. Traktat wprowadza funkcję stałego Przewodniczącego RE wybieranego w głosowaniu większością kwalifikowaną na dwa i pół roku spoza grona członków RE, z możliwością jednokrotnego odnowienia kadencji.

Generalnie zadania stałego przewodniczącego określone są w traktacie dosyć ogólnie. Do zadań przewodniczącego będzie należeć przewodniczenie RE i kierowanie jej pracami; odpowiednie ich przygotowanie i zapewnienie ich ciągłości; zabieganie o konsens w RE we współpracy z przewodniczącym KE i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych; przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia RE. W założeniu funkcje stałego Przewodniczącego powinny konsumować obecne zadania jakie ciążyą na szefie państwa (lub rządu) państwa sprawującego prezydencję. W praktyce, „stałość” tej funkcji sprzyjać będzie procesowi rozszerzania tych ogólnych przepisów i wychodzenia poza ramy „chairmana”.

Traktat wyraźnie zastrzega, że przewodniczący RE będzie zapewniał na swoim poziomie reprezentację UE na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Takie ogólne sformułowanie również może stanowić przestrzeń do interpretacji zarówno przez przyszłego Przewodniczącego RE jak i Wysokiego Przedstawiciela.

Pozycję nowo utworzonego urzędu stałego przewodniczącego RE należy rozpatrywać w szerszym kontekście wzmocnienia roli RE. Zmiany, jakie projekt traktatu niesie dla Rady Europejskiej są stosunkowo znaczące<sup>20</sup>. Co najważniejsze, art. 9 TL ostatecznie rozstrzyga kwestię statusu prawnego RE, przesądzając o jej charakterze jako instytucji UE, trwałym elementem ram instytucjonalnych UE.

---

<sup>20</sup> J-C. Piris (2006), *op. cit.*, s. 88.

### 3.3. WYSOKI PRZEDSTAWICIEL DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Traktat z Lizbony przewiduje stworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP). Utworzenie tego urzędu wynikało z niekwestionowanej potrzeby wzmocnienia UE w zakresie WPZiB, poprawy spójności działań UE w szeroko rozumianym wymiarze zewnętrznym i jest elementem pewnej głębszej reformy tej polityki służącej docelowo poprawie jej skuteczności.

Wysoki Przedstawiciel połączy stanowiska obecnego komisarza do spraw stosunków zewnętrznych oraz Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wysokiego Przedstawiciela będzie mianowała RE, stanowiąc większością kwalifikowaną w porozumieniu z Przewodniczącym KE. Wspólnie z innymi członkami Komisji Europejskiej Wysoki Przedstawiciel (jako jej wiceprzewodniczący) będzie podlegał zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Zgodnie z traktatem, Wysoki Przedstawiciel będzie prowadził z upoważnienia Rady Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii i przyczyniał się do jej rozwoju, zapewniając m.in. implementację decyzji RE i Rady UE w powyższym zakresie. Wysoki Przedstawiciel jako wiceprzewodniczący KE będzie odpowiadał w jej ramach za obowiązki Komisji w zakresie stosunków zewnętrznych i „koordynację innych działań zewnętrznych Unii”. Wysoki Przedstawiciel będzie prowadził dialog z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi wyrażając stanowisko UE na forum międzynarodowym. W wykonywaniu swych funkcji Wysoki Przedstawiciel będzie wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, złożoną z urzędników odpowiednich departamentów Sekretariatu Generalnego Rady i KE, jak również z osób oddelegowanych przez służby dyplomatyczne państw członkowskich.

Z punktu widzenia ewolucji roli prezydencji najistotniejsze znaczenie ma postanowienie o wyłączeniu Rady Spraw Zagranicznych z systemu przewodnictwa rotacyjnego i powierzenie Wysokiemu Przedstawicielowi zadania jej przewodniczenia i kierowania pracami ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia konsekwencji ustanowienia Wysokiego Przedstawiciela, jako urzędu będącego jednocześnie w strukturze KE i Rady UE, dla pozycji Przewodniczącego KE i tym samym całej tej instytucji. Istnieje ryzyko, że nie dość szczegółowe uzgodnienie zasad wykonywania nakładających się kompetencji mogą powodować tendencje do marginalizowania Komisji Europejskiej.

#### 4. SYSTEM PRZEWODNICTWA W UE – KWESTIE WYMAGAJĄCE ROZTRZYgniĘCIA

Wejście w życie Traktatu z Lizbony nie rozstrzygnie jednak wszystkich kwestii, istotnych z punktu jakości zmian wprowadzanych w tym dokumencie. Dlatego niezbędne będą pewne decyzje i rozstrzygnięcia, które umożliwią ich stosowanie. Nawet pobieżna analiza niektórych przepisów TL dowodzi, że wdrożenie ich w życie będzie procesem co najmniej niełatwym, a w pewnych przypadkach może powodować poważne trudności<sup>21</sup>.

Do podjęcia działań w sprawie wdrożenia w życie postanowień Traktatów wezwana została prezydencja słoweńska przez RE w grudniu 2007 r., a następnie prezydencja szwedzka w czerwcu 2009 r. Dyskusje prowadzone między przedstawicielami państw członkowskich nie mają jednak charakteru czysto technicznego, a wręcz przeciwnie w swojej istocie dotyczą kluczowych i wrażliwych dla wielu państw problemów. Zakres tematów poruszanych w ramach procesu wdrażania Traktatu z Lizbony koordynowanych przez prezydencję szwedzką, uzasadnia domniemanie, że w pewnej mierze pozycja i zadania prezydencji mogą ulegać pewnym modyfikacjom. Zmiany będą raczej zmierzać w kierunku ich wzmocnienia, wobec powszechnego przekonania o zbyt dużym osłabieniu kompetencji prezydencji w Traktacie.

Przykładem nierozstrzygniętej w Traktacie kwestii, która będzie musiała zostać uzgodniona przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony jest przewodniczenie grupom roboczym Rady. Nie jest bowiem oczywiste, że powierzenie Wysokiemu Przedstawicielowi przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, automatycznie przesądza o przewodniczeniu przez jego reprezentantów (członków Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) podległych tej Radzie grupom roboczym. Nie jest też znany dokładny zakres tematów, które wchodziłyby w zakres prac obu Rad. Dotychczasowy podział zadań nie musi bowiem zostać zachowany<sup>22</sup>. Kwestia uprawnień prezydencji w sposób pośredni łączy się z zakresem kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, którego dokładne zadania również wymagają doprecyzowania, szczególnie jeśli chodzi o sformułowanie „koordynacja innych działań zewnętrznych Unii”

<sup>21</sup> *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study of Center of European Policy Studies, Egmont – The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre, Brussels, November 2007.

<sup>22</sup> Zgodnie z zasadami reformy funkcjonowania Rady UE uzgodnionej w Sewilli w 2002 r. Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych spotyka się na podstawie odrębnej agendy w dwóch blokach tematycznych:

- sprawy ogólne: przygotowania i *follow-up* spotkań Rady Europejskiej, sprawy instytucjonalne i administracyjne, dossier horyzontalne (mające konsekwencje dla kilku polityk) (za takie uważane jest np. rozszerzenie) i dossier wskazane przez RE oraz zasady operacyjne funkcjonowania Unii Monetarnej i Walutowej;
- stosunki zewnętrzne: całość działań zewnętrznych UE, w tym WPZiB, WPBiO, handel zagraniczny, współpraca rozwojowa i pomoc humanitarna.

odnoszące się do jego uprawnień. Kwestia przewodniczenia grupom roboczym może być więc wykorzystana (np. w formie objęcia przewodnictwem prezydencji wszystkich grup roboczych Rady łącznie z grupami podlegającymi Radzie ds. Zagranicznych) jako element wzmocnienia pozycji prezydencji.

Innym problemem wymagającym pogłębionej refleksji w ramach procesu wdrożenia Traktatu z Lizbony jest kwestia roli premiera/ głowy państwa sprawującego przewodnictwo w UE. Na mocy zmian TL jego sytuacja będzie bowiem niezbyt komfortowa. Premier ponosił będzie bezpośrednią odpowiedzialność za działania podejmowane przez UE w danym półroczu we wszystkich dziedzinach na poziomie Rady UE (za wyjątkiem polityki zagranicznej), której przewodniczą poszczególni ministrowie rządu. Jednocześnie, nie będzie miał wpływu na to, w jaki sposób finalizowane będą negocjacje przez Radę Europejską, której pracom przewodniczyć będzie stały przewodniczący. Wydaje się, że wśród państw członkowskich istnieje pełna zgoda co do konieczności rozwiązania tego problemu, otwarte pozostaje pytanie w jaki sposób.

**Tabela. Zadania prezydencji – status quo i Traktat z Lizbony.**

Zadania prezydencji	Status quo	Traktat z Lizbony
1. administracja i koordynacja prac Rady	Na poziomie RE i wszystkich (9) formacji Rady UE	Na poziomie wszystkich przyszłych formacji Rady UE, z wyłączeniem RE i Rady ds. Zagranicznych
2. formowanie agendy Rady	W oparciu o dokumenty strategiczne	W oparciu o dokumenty strategiczne, w ściślejszej współpracy z państwami \ w ramach prezydencji grupowej i z uwzględnieniem kompetencji stałego Przewodniczącego RE
3. mediacja	Na poziomie RE i wszystkich (9) formacji Rady UE	Na poziomie wszystkich przyszłych formacji Rady UE, z wyłączeniem RE i Rady ds. Zagranicznych
4. wewnętrzna i zewnętrzna reprezentacja Rady	Reprezentacja wobec Parlamentu Europejskiego i KE oraz na zewnątrz, z uwzględnieniem roli KE i przy współpracy ze Stałym Przedstawicielem ds. WPZiB	Ograniczona do reprezentacji Rady wobec Parlamentu Europejskiego i KE na poziomie sektorowym; Ograniczona w wymiarze zewnętrznym

Źródło: Opracowanie własne.

## **OCENA I WNIOSKI DLA POLSKIEGO PRZEWODNICTWA W UE**

Traktat z Lizbony przewiduje wprowadzenie istotnych zmian w zakresie systemu przewodnictwa w UE. W miejsce obecnej rotacyjnej sześciomiesięcznej prezydencji wprowadza prezydencję hybrydową, na którą składać się będzie z jednej strony stały Przewodniczący w RE i Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w Radzie do Spraw Zagranicznych, z drugiej prezydencja rotacyjna w pozostałych formacjach Rady.

TL wprowadza bardzo istotne zmiany z punktu widzenia zakresu kompetencji oraz prawnej i rzeczywistej pozycji prezydencji. Po pierwsze, ustanowienie stałego Przewodniczącego RE w oczywisty sposób ograniczać będzie zaangażowanie prezydencji do poziomu Rady UE. Po drugie, utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i powierzenie mu przewodnictwa w Radzie ds. Zagranicznych ograniczać będzie zaangażowanie państwa przewodniczącego UE w tych tematach. W związku z tym, kompetencje prezydencji zostaną w sposób wyraźny ograniczone w stosunku do stanu obecnego i tym samym status rotacyjnego przewodnictwa ulegnie osłabieniu.

Modyfikacje TL dotyczące prezydencji w dużej mierze przesądzą o skali zaangażowania poszczególnych wewnętrznych aktorów instytucjonalnych w proces przygotowań i przebiegu prezydencji, co ma szczególne znaczenie dla Polski, która rozpoczęła już przygotowania do swojej prezydencji przypadającej na II połowę 2011 r.

Z racji utworzenia stałego przewodniczącego RE zaangażowanie premiera/prezydenta w powodzenie prezydencji będzie dużo mniejsze niż obecnie, gdyż przestanie być on odpowiedzialnym za negocjacje na poziomie RE i ostateczny kształt konkluzji. Jego zaangażowanie ograniczać się będzie do nadzoru nad przebiegiem prac ministrów przewodniczących Radom sektorowym, których efekty pracy przekazywane są RE jako wkład do konkluzji przyjmowanych przez Radę Europejską. Z pewnością w związku z powołaniem WP zmniejszy się skala zaangażowania w prezydencję Ministra Spraw Zagranicznych. Otwartą w tym kontekście pozostaje kwestia przewodniczenia pracom Rady ds. Ogólnych. Być może należy się spodziewać próby zmonopolizowania tej funkcji przez ministrów spraw zagranicznych, kosztem ministrów ds. europejskich. Hipotezę taką uzasadniają działania podejmowane przez wiele państw na rzecz wzmocnienia roli

tej Rady i nadanie jej dodatkowych kompetencji, co będzie umacniać motywację ministrów spraw zagranicznych do zasiadania w niej.

Wejście w życie Traktatu oznaczać będzie też potrzebę podjęcia przez Polskę intensywnej współpracy ze stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej od początku jego urzędowania. Konsultacje powinny objąć okres przygotowań do prezydencji i dotyczyć głównych kierunków planowanych działań. Współpraca z przewodniczącym RE jest nieodzowna również w okresie samej prezydencji. Jako przewodniczący pracom RE będzie miał duży wpływ na kierunek i jakość rozstrzygnięć podejmowanych na forum Rady Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do priorytetów polskiego przewodnictwa.

Zmiany TL odnoszące się bezpośrednio do organizacji pracy prezydencji nie będą miały tak istotnego znaczenia. Idea prezydencji grupowej nie zrywa całkowicie z sześciomiesięczną prezydencją, a zarazem oznacza identyczny jak w obecnym modelu, długi „okres oczekiwania na prezydencję”. Główne *novum* w porównaniu ze stanem obecnym to możliwość ustalenia w grupie trzech państw sprawujących przewodnictwo alternatywnych rozwiązań co do podziału zadań. Praktyka pokaże na ile narzędzie to będzie efektywnie wykorzystywane przez państwa członkowskie. Nowym wyzwaniem dla państw sprawujących prezydencję będzie – wydaje się, że nieunikniona – konkurencja z Przewodniczącym RE o ustalanie agendy i koordynację polityki.

W ciągu 18 miesięcy państwa sprawujące prezydencję grupową będą miały szansę wprowadzić bardziej spójny program i jednocześnie zwiększyć efektywność zarządzania pracami Rady dzięki doświadczeniu nabytemu w czasie wspierania państwa przewodniczącego. Z drugiej strony, warto także wskazać na potencjalne problemy koordynacyjne w przypadku wspólnego sprawowania prezydencji przez państwa o zróżnicowanych priorytetach politycznych i/lub odmiennym spojrzeniu na ewolucję poszczególnych polityk unijnych.

Wydaje się, że jedną z nieuniknionych konsekwencji nowego traktatu będą problemy kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi liderami UE: Przewodniczącym RE, Wysokim Przedstawicielem oraz Przewodniczącym KE. Ich powodem będą niekiedy nieprecyzyjne (jak np. kwestia przewodniczenia organów pomocniczych Rady) a często kontrowersyjne (np. podwójne umocowanie Wysokiego Przedstawiciela w Radzie i KE) przepisy traktatowe, których prawdziwą wartość poznamy

dopiero w praktyce. Nie wydaje się, aby prezydencja mogła wygrywać dla siebie tego typu konflikty. Wręcz przeciwnie, jej rola ulegać będzie dewaluacji.

W związku z ogólnym charakterem przepisów odnoszących się do nowych urzędów powoływanych w TL ogromne znaczenie będzie miała pierwsza kadencja Przewodniczącego RE i Wysokiego Przedstawiciela, które dopiero wypracują praktykę współpracy między sobą i wobec Przewodniczącego KE. Z tego względu kluczowego znaczenia nabiera kwestia kandydatur na te stanowiska.

Ze względu na mnogość i różnorodność interesów państw, kształtowanie agendy będzie w poszerzonej UE ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Dłuższa kadencja przewodniczącego i możliwość alternatywnych rozwiązań w grupie państw sprawujących przewodnictwo grupowe pozwoli uniknąć zmiany kierunku polityki co sześć miesięcy. Z punktu widzenia państwa sprawującego prezydencję jest to kolejne (po wprowadzeniu zasad dotyczących programowania wieloletniego) ograniczenie pewnej autonomii prezydencji w określaniu swoich priorytetów.

Ostateczny kształt ustrojowej pozycji prezydencji może ulec pewnym modyfikacjom wraz z procesem przygotowań do wdrażania Traktatu z Lizbony. Prawdopodobne wydaje się przyjęcie takich rozwiązań, które zmierzać będą w kierunku wzmocnienia kompetencji prezydencji, wobec powszechnego przekonania o zbyt dużym ich osłabieniu w Traktacie. Przestrzeń w tym zakresie tworzy np. nierozstrzygnięte zagadnienie przewodniczenia grupom roboczym w Radzie UE, jak też wymagająca pilnego rozwiązania sprawa zaprojektowania roli dla premiera państwa sprawującego prezydencję.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

*Declaration on the future of the European Union*, w: *Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001*

European Commission, *Communication from the Commission. A project for the European Union*, COM(2002) 247 final, Brussels 22.05.2002

European Commission, *For the European Union – peace, freedom, solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM(2002) 728 final/2, Brussels 11.12.2002

*Operation of the Council within Enlarged Union in Prospect – Trumpf-Piris Report*, Sekretariat Generalny Rady, Bruksela 1999

*Presidency Conclusions, European Council Meeting in Seville, 21 and 22 June 2002*

*Projekt decyzji europejskiej Rady określającej środki wykonawcze do decyzji europejskiej Rady Europejskiej w sprawie porządku prezydencji*, nr 15865/04, przyjęty przez Radę 10.12.2004

*Report on European Union*, Bulletin of the European Communities, 1976, No Supplement 1

*Report on the European Institutions*, presented by the Committee of Three to the European Council, October 1979

The Union Institutions, *Joint Statements between Rt Hon Tony Blair, MP, Prime Minister of the United Kingdom and H.E. Jose Maria Aznar, President of the Government of Spain*, [http://www.europa2004.it/UK/EU\\_Leaders.htm](http://www.europa2004.it/UK/EU_Leaders.htm)

### **Artykuły naukowe**

Ciszak T., Herma C., Smyk K., Wójcik A., *Postanowienia Rady Europejskiej w Seville w sprawie reformy funkcjonowania Rady UE*, „Biuletyn Analiz”, nr 10, 2002

Elgström O., *European Union Council Presidencies*, Routledge 2003

Herma C., *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 20, 2008

Kirchner E.J., *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European integration*, Manchester 1992

### **Publikacje książkowe**

Piris J.-C., *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge, 2006

*The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study of Center of European Policy Studies, Egmont – The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre, Brussels, November 2007



Jakub Wiśniewski

**PROBLEMATYKA MIGRACJI W PROGRAMIE FRANCUSKIEGO  
PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W 2008 R.  
- WNIOSKI DLA POLSKI**



## WSTĘP

Europejska polityka migracyjna w odniesieniu do obywateli państw trzecich ma stosunkowo krótką historię – jej realizacja została zapoczątkowana w 1999 r. Obecnie jest to jeden z najprężniej rozwijających się obszarów aktywności Unii Europejskiej (UE). Warto przy tym zaznaczyć, że postęp w poszczególnych dziedzinach dotyczących migracji był w ostatnich latach nierównomierny. Wiele zrobiono zwłaszcza w odniesieniu do wspólnych standardów przyjmowania i opieki osób ubiegających się o azyl i uchodźców. Postęp odnotowano także w odniesieniu do łączenia rodzin, rezydentów długookresowych czy określonych kategorii imigrantów, takich jak studenci. Wolniej natomiast przebiegał proces zbliżania stanowisk państw członkowskich w takich dziedzinach jak dopuszczanie obywateli państw trzecich do unijnych rynków pracy czy koordynowanie wysiłków w walce z nielegalną imigracją. W niektórych obszarach (np. nadawanie obywatelstwa cudzoziemców czy akcje abolicyjne skierowane do imigrantów nielegalnych) państwa członkowskie nie były skłonne dzielić się kompetencjami z instytucjami UE ani podejmować żadnych zobowiązań na szczeblu UE.

Przewodnictwo Francji w drugiej połowie 2008 r. stanowiło ważny etap w rozwoju wspólnej polityki migracyjnej. Wynikało to po części z kalendarza działań legislacyjnych UE, sformułowanego w oparciu o rozbudowany plan pracy Komisji Europejskiej, który z kolei w sprawach migracyjnych opierał się o postanowienia Programu Haskiego z listopada 2004 r. Ponadto migracje były jednym z priorytetów prezydencji francuskiej. Zwieńczeniem aktywności rządu francuskiego był przyjęty w październiku 2008 r. Pakt na rzecz Imigracji i Azylu.

W drugiej połowie 2011 r. Polska będzie przewodniczyć UE. Warunkiem niezbędnym sukcesu polskiej prezydencji będzie umiejętne korzystanie z doświadczeń prezydencji poprzedzających Polskę, w tym Francji. Jak pokazuje przykład Francji, prezydencja niesie ze sobą nie tylko zobowiązania, ale także potencjalne wymierne korzyści dotyczące tych inicjatyw legislacyjnych i administracyjnych, które przyczynią się do ograniczenia zagrożeń związanych z migracjami, przy równoczesnym wykorzystaniu potencjału, jaki niesie ze sobą współpraca na szczeblu wspólnotowym.

Niniejszy tekst ma następującą strukturę: w pierwszej części scharakteryzowano wybrane inicjatywy dotyczące migracji podejmowane w czasie prezydencji francuskiej. Najważniejszą z nich był – rzecz jasna – Pakt na rzecz Imigracji i Azylu, nawet

jeśli był on bardziej dokumentem politycznym niż wiążącym aktem prawnym. (Warto dodać, że treść paktu zostanie odzwierciedlona w kolejnym pięcioletnim programie działań w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który zostanie przyjęty w październiku 2009 r.). Pokrótce omówiono także przebieg dyskusji dotyczących kluczowych aktów prawnych, znajdujących się na różnych etapach procesu legislacyjnego – tzw. dyrektyw „sankcyjnej” i „niebieskiej karty”. Charakterystyka podejmowanych przez prezydentę działań stanowi punkt wyjścia dla – zawartej w kolejnym podrozdziale – oceny efektywności francuskiego przewodnictwa – na ile udało się osiągnąć zamierzone cele? Jakiego rodzaju trudności napotkała prezydencja francuska? Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania jest przydatne zwłaszcza w kontekście zbliżającej się prezydencji Polski w UE w drugiej połowie 2011 r. Wnioski płynące z doświadczeń Francji mogą być użyteczne zarówno w kontekście programowania polskiego przewodnictwa, jak i ogólnej doktryny polityki migracyjnej naszego kraju.

## **1. PRZEGLĄD DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W OKRESIE WRZESIEŃ-PAŹDZIERNIK 2008 ROKU**

### **1.1. WYNEGOCJOWANIE I PRZYJĘCIE PAKIETU NA RZECZ IMIGRACJI I AZYLU**

Pakt na rzecz Imigracji i Azylu został przyjęty 25 października 2008 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej. Podpisanie paktu było poprzedzone kilkumiesięcznymi negocjacjami, których przebieg dotyczył głównie Komitetu Stałych Przedstawicieli w randzie ambasadorów (Coreper II). Pakt stanowił zbiór politycznych zobowiązań, dotyczących pięciu kluczowych dziedzin:

- Reformowanie systemów imigracyjnych w taki sposób, aby uwzględnić potrzeby i priorytety państw przyjmujących, a także ich zdolność absorpcyjną; głównym zadaniem UE jest przyciągnięcie wysokokwalifikowanych pracowników z krajów trzecich i wspieranie migracji sezonowej i czasowej;
- Ograniczenie imigracji nielegalnej w taki sposób, aby osoby przebywające nielegalnie na terytorium UE zostały wydalone do państwa pochodzenia lub tranzytu; tego rodzaju działania wymagać będą wzmocnienia współpracy z państwami Afryki Subsaharyjskiej;
- Poprawa ochrony granic; środkiem prowadzącym do tego celu będzie wdrożenie nowych systemów wymiany informacji o obywatelach krajów trzecich

przebywających na terytorium UE; budżet agencji Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex) zostanie zwiększony; przeglądy funkcjonowania strefy Schengen będą częstsze; do 2012 r. wprowadzone zostaną wizy biometryczne; jednocześnie pakt *explicite* stwierdzał, że to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych;

- Urzeczywistnienie idei „Europy Azylu”; w tym celu w 2009 r. zostanie powołana do życia nowa instytucja – Europejski Urząd Wsparcia Azylowego, która ułatwi współpracę urzędów zajmujących się imigracją humanitarną; do 2012 r. powstanie wspólny system azylowy, oparty o jednolite standardy ochrony międzynarodowej; w sytuacjach kryzysowych przewidziane zostało uruchomienie instrumentów wsparcia dla państw, w których nastąpi niekontrolowany wzrost liczby wniosków o azyl;
- Pogłębienie współpracy z państwami pochodzenia imigrantów i poprawa synergii między politykami rozwoju i migracyjną.

Adresatami wyżej sformułowanych postulatów są zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie. Przykładowo, to władze krajowe powinny zreformować zasady łączenia rodzin w taki sposób, aby ograniczyć liczbę fałszywych małżeństw (*marriages of convenience*), wprowadzić rozwiązania, które pomogą członkom rodzin – obywatelom krajów trzecich zintegrować się ze społeczeństwem kraju przyjmującego, i jednocześnie zabezpieczyć prawa członków rodzin obywateli UE. Ogólnie rzecz ujmując, imigranci postrzegani są przez pryzmat „praw i obowiązków” (prawa: praca, dostęp do zabezpieczenia społecznego, ochrona przed dyskryminacją, obowiązki: respektowanie kultury i obyczajów kraju przyjmującego, przestrzeganie prawa itd.), które wiążą się z pobytem w kraju przyjmującym. Wszystkie wyżej wymienione aspekty polityk migracyjnych powinny być – jak zostało to zapisane w pakcie – przedmiotem wymiany dobrych praktyk.

Zagadnienie imigracji nielegalnej z krajów trzecich dotyczy w szczególności stopniu państw Europy Południowej, a zatem kraje, takie jak Hiszpania, Włochy czy Malta są najbardziej zainteresowane podejmowaniem konkretnych działań na szczeblu wspólnotowym. We wrześniu 2008 r., w okresie najintensywniejszych negocjacji dotyczących paktu, dyskutowano nad dwoma istotnymi poprawkami: pierwsza z nich dotyczyła propozycji Malty, aby dopisać w części „walka z imigracją nielegalną” paragraf dotyczący specyficznych zagrożeń, które dotyczą małe, geograficznie wysunięte państwa członkowskie. Delegacja

maltańska sugerowała ujęcie w tekście paktu zobowiązania do stworzenia mechanizmu przesiedleńczego, w przypadku, gdy służby danego państwa nie są w stanie podołać dużej licznie wniosków o azyl.

Druga poprawka dotyczyła propozycji Danii, której sytuacja zmieniła się po lipcowym orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w sprawie *Metock*. W odniesieniu do praw pobytu członków rodzin obywateli UE, którzy są obywatelami krajów trzecich, orzeczenie uznało wymóg wcześniejszego przebywania na terytorium danego państwa członkowskiego jako niezgodny z zasadami swobodnego przepływu osób na terytorium Wspólnoty. Chodziło o tzw. zjawisko „narzeczonych z Malmö”, kiedy to obywatele państw trzecich, aby obejść duńskie restrykcyjne prawo imigracyjne, zawierali związki małżeńskie z obywatelami Danii na terytorium Szwecji i w ten sposób korzystali z prawa do osiedlenia się w dowolnym państwie członkowskim, bez okresu oczekiwania na pozwolenie na pobyt stały. Dania domagała się, aby Rada Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA) dostrzegła to zjawisko w kontekście niebezpieczeństwa wzrostu nielegalnej imigracji drogą fałszywych małżeństw. W czasie dyskusji stało się jasne, że państwa, takie jak Dania, Irlandia, Wielka Brytania i Holandia będą domagać się nowelizacji dyrektywy, która reguluje kwestie pobytu obywateli państw trzecich.

## 1.2. PRACE NAD PROJEKTEM DYREKTYWY W SPRAWIE PRZEWIDUJĄCEJ SANKCJE DLA PRACOWNIKÓW ZATRUDNIAJĄCYCH OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH PRZEBYWAJĄCYCH NIELEGALNIE NA TERYTORIUM UE („SANKCYJNEJ”)

Projekt dyrektywy wprowadzających sankcje dla pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów był częścią pakietu legislacyjnego, którego kluczowym elementem jest dyrektywa regulująca kwestie wydalania obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium UE (zwaną „powrotową”). Logika wiążąca oba akty prawne była następująca – negatywne konsekwencje nielegalnego zatrudnienia ponosić powinni nie tylko sami imigranci, ale także obywatele i podmioty korzystający z nielegalnej siły roboczej w samych państwach członkowskich. Chodziło o wysłanie pozytywnego przekazu do rządów i obywateli państw trzecich – Unia Europejska te same rygorystyczne standardy stosuje względem wszystkich – zarówno obywateli UE, jak i państw trzecich. Należy w tym miejscu podkreślić, że dyrektywa, gdy wejdzie w życie, nie będzie odnosić się do osób, które – bez względu na to, czy mają prawo do pracy – przebywają legalnie na terytorium któregoś z państw członkowskich.

Projekt dyrektywy budził szereg kontrowersji w stolicach europejskich: czy i jakie gwarancje wypłaty zaległych wynagrodzeń powinny przysługiwać nielegalnym imigrantom? Na kogo spadają sankcje za zatrudnianie nielegalnych imigrantów w przypadku, gdy pracodawcą jest agencja pracy czasowej lub inna instytucja zajmująca się kontraktowaniem siły roboczej? Jakiego rodzaju czynności powinien wykonać pracodawca, aby zweryfikować legalność statusu kandydata do pracy? Jak daleko mogą sięgać sankcje względem pracodawców – wykluczenia z przetargów publicznych na określony czas lub Zobowiązania do zwrotu udzielonej przedsiębiorstwu pomocy publicznej? Odpowiedzi na te pytania próbowała sformułować delegacja francuska, przy wsparciu ekspertów z Sekretariatu Generalnego Rady. Komisja Europejska (KE) natomiast argumentowała za doprecyzowaniem administracyjnych obowiązków nakładanych na władze imigracyjne w państwach członkowskich, takich jak liczba i jakość kontroli przeprowadzanych w zakładach pracy, pod kątem legalności zatrudnienia pracowników. Delegacja Niemiec wyrażała z drugiej strony zaniepokojenie biurokratycznymi obciążeniami, które projekt dyrektywy nakłada na władze państw członkowskie (raportowanie Komisji Europejskiej) i przedsiębiorstwa (weryfikacja legalności statusu, przechowywanie kopii dokumentów itd.). Imigrantom przyznano prawo do zakwestionowania decyzji związanych z ich zatrudnieniem, które zostało uznane za nielegalne. W świetle licznych rozbieżności stanowisk państw członkowskich prace nad projektem dyrektywy nie zostały sfinalizowane przez koniec przewodnictwa francuskiego.

### 1.3. PRACE NAD PROJEKTEM DYREKTYWY W SPRAWIE WARUNKÓW WJAZDU I POBYTU OBYWATELI KRAJÓW TRZECICH, KTÓRZY WYKONUJĄ PRACĘ WYMAGAJĄCĄ WYSOKICH KWALIFIKACJI

Projekt dyrektywy dotyczącej zatrudnienia wysoko kwalifikowanych pracowników z krajów trzecich na terytorium UE przewiduje wprowadzenie niebieskiej karty, odpowiednika amerykańskiej zielonej karty. Będzie to dokument, na podstawie którego wykwalifikowani pracownicy np. z Indii, Chin i innych krajów trzecich otrzymają pozwolenie na pobyt i pracę na terytorium Unii Europejskiej. W okresie wrzesień–październik 2008 r. tekst projektu dyrektywy podlegał licznym modyfikacjom, które były nanoszone w tekście na wniosek delegacji poszczególnych państw członkowskich. Główna kwestia będąca przedmiotem burzliwej dyskusji dotyczyła warunków płacowych, jakie muszą spełniać osoby wnioskujące o niebieską kartę. Ostatecznie w projekcie zapisano, że wnioskodawcy będą musieli legitymować się ofertą zatrudnienia opłacanego w wysokości 1,5 średniej płacy

w danym kraju członkowskim. (Wiele krajów zgłaszało zastrzeżenia dotyczących sposobu definiowania i wyliczania średniej płacy). W uzasadnionych przypadkach wspomniane kryteria płacowe będzie można obniżyć do poziomu 1,2. Negocjacje dotyczyły także zakresu praw socjalnych i okołosocjalnych, które przysługiwać będą posiadaczom niebieskiej karty – prawa do sprowadzenia rodziny, dostępu do mieszkalnictwa, edukacji i opieki zdrowotnej. Pomimo protestu krajów, takich jak Finlandia z zakresu podmiotowego dyrektywy wyłączono osoby korzystające z ochrony międzynarodowej (uchodźców) oraz osoby zamieszkałe inne państwo członkowskie niż te, w którym znalazły one zatrudnienie. Wskutek obaw niektórych państw członkowskich, w tym Polski, niebieska karta będzie dawała prawo do zatrudnienia tylko w państwie, które ją wydało. Dopiero po 18 miesiącach posiadacz niebieskiej karty będzie mógł ubiegać się o pracę w innym państwie członkowskim. Dla niektórych krajów członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. (m.in. Czech i Węgier) było istotne, aby wejście w życie dyrektywy miało miejsce nie wcześniej niż w 2011 r., kiedy przestaną obowiązywać uregulowania przejściowe w swobodnym przepływie pracowników między UE-15 a UE-8. (dyrektywa wejdzie w życie w 2012 r.).

Pomimo, że Francji nie udało się doprowadzić do przyjęcia ostatecznego kompromisu w sprawie dyrektywy, należy uznać, że negocjacje toczące się w drugiej połowie 2008 r. zakończyły się sukcesem. Kulminacja negocjacji nad dyrektywą przypadła na posiedzenie Rady JHA 25 września 2008 r. Wówczas długą listę zastrzeżeń udało się ograniczyć do dwóch zagadnień. Z jednej strony Niemcy i Węgry zgłaszały potrzebę głębszego przeanalizowania treści artykułu 13, z drugiej zaś Czechy postulowały wprowadzenie zapisu uznającego zasadę „pierwszeństwa wspólnotowego” obywateli państw członkowskich przed obywatelami krajów trzecich. Kilka państw członkowskich podtrzymało postulat, aby w tekście dyrektywy pojawiło się stwierdzenie, że Wspólnota nie ingeruje w sferę polityki płacowej, która pozostaje w kompetencjach państw. Ostatecznie dyrektywa została przyjęta w maju 2009 r., w czasie przewodnictwa czeskiego.

## **2. OCENA FRANCUSKIEGO PRZEWODNICTWA**

Negocjacje nad treścią Paktu na rzecz Imigracji i Azylu pokazały, że dla Francji temat migracji jest istotny przede wszystkim z powodów politycznych. Sama inicjatywa paktu stanowiła w pewnym sensie pokłosie kampanii prezydenckiej we Francji, która wyniosła do władzy Nicolasa Sarkozy’go. Strategia rządu francu-

skiego polegała na wprowadzeniu na szczebel wspólnotowy szeregu inicjatyw, które zostały wdrożone we Francji oraz promowania ogólnej wizji celów i zadań, które powinny spoczywać na polityce migracyjnej. Dotyczy to takich dziedzin jak łączenie rodzin, integracja cudzoziemców, czy selektywna imigracja zarobkowa. Pakt, zwłaszcza w swej pierwotnej wersji, przywoływał echa takich krajowych inicjatyw jak kontrakty integracyjne dla imigrantów<sup>1</sup>.

Warto dodać, że nie wszystkie cele stawiane sobie przez Francję w odniesieniu do paktu zostały osiągnięte. Główne pierwotne przesłanie zaproponowane przez prezydencję – zakaz masowych regularyzacji (abolicji) nielegalnych imigrantów został z kompromisowej wersji tekstu usunięty. Analogicznie w końcowej wersji paktu, wbrew stanowisku Francji, nie pojawia się wzmianka o obowiązku wprowadzeniu kontraktów integracyjnych dla imigrantów we wszystkich państwach członkowskich.

Należy pamiętać, że zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie – w zakresie przyznanych im kompetencji – realizowały swoje polityki migracyjne w jasno sprecyzowanych ramach na długo przed przyjęciem paktu. Pakt, pomimo faktu, że prace nad nim pochłonęły dużo organizacyjnego wysiłku po stronie francuskiej administracji i SG Rady, jest jedynie w ograniczonym stopniu użyteczny w procesie formowania się europejskiej polityki migracyjnej. Do pewnego stopnia pakt odsuwa na bok obecnie prowadzone przez KE działania (Plan Haski, Globalne Podejście do Migracji), zakłócając ich rytm. Dotyczy to także faktu, że pakt kładzie nacisk na prowadzenie polityki imigracyjnej na szczeblu państw. Stanowi to w odzwierciedlenie obaw co do przyszłości Traktatu z Lizbony, który zwiększyłby kompetencje Unii Europejskiej w zakresie migracji z krajów trzecich.

Przewodnicząc pracom nad paktem i negocjacom dotyczącym dyrektyw „sankcyjnej” i „niebieskiej karty”, dyplomaci francuscy byli jednocześnie w uprzywilejowanej i utrudnionej sytuacji. Uprzywilejowanie wynikało z możliwości wpływania na agendę spotkań na wszystkich szczeblach oraz formułowanie różnego rodzaju propozycji kompromisowych, wyłaniających się z dyskusji na forach skupiających przedstawicieli państw członkowskich. Utrudniona sytuacja natomiast dotyczyła faktu, że wymóg bezstronności zmuszał delegację francuską do powstrzymania się od werbalizacji swoich priorytetów. Prowadzenie obrad wymagało żmudnych przygotowań polegających na sporządzeniu mapy stanowisk negocjacyjnych, analizy prawnej oraz współpracy z KE.

---

<sup>1</sup> *Contrat d'accueil et d'intégration* (CAI) oraz *Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* (CAIF).

W odniesieniu do dyrektywy „sankcyjnej” Francja była związana kompromisem z czerwca 2008 r. dotyczącym innej dyrektywy regulującej kwestie wydalania nielegalnych imigrantów z terytorium UE. Oznacza to, że przedmiotem targów politycznych były nie tylko artykuły prawne, w takim a nie innym brzmieniu, ale mamy do czynienia ze zjawiskiem nazywanym *log-rolling*, gdzie ustępstwo na rzecz jednego państwa członkowskiego podczas negocjacji nad jednym aktem prawnym oznacza zobowiązanie przedstawicieli tego państwa do odwzajemnienia „przysługi”. Nawet jeśli, nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie kluczowych aktów prawnych, przyjęcie Paktu na rzecz Imigracji i Azylu sprawiło, że przewodnictwo francuskie było postrzegane jako efektywne. Osiągnięte porozumienie w sprawie paktu odzwierciedlało szeroki konsensus wśród państw członkowskich, odzwierciedlający różnorodne „narodowe” punkty widzenia.

### **3. TEMATYKA MIGRACJI W TRAKCIE POLSKIEGO PRZEWODNICTWA**

Jest mało prawdopodobne, że problematyka migracji z krajów trzecich będzie figurować na liście polskich priorytetów równie wysoko, jak było to w przypadku Francji. Uwarunkowania polskiej polityki europejskiej są bowiem odmienne. Ogólne priorytety polskiej prezydencji będą nie tylko odzwierciedlać agendę działań wspólnotowych, ale także realizować cele strategiczne polskiej polityki europejskiej, takie jak współpraca z wschodnimi i północnymi sąsiadami (Partnerstwo Wschodnie czy pogłębienie rynku wewnętrznego, mobilność pracowników), współpraca w dziedzinie energii. Jednak we wszystkich wspomnianych dziedzinach pojawiać się mogą wątki dotyczące bezpośrednio polskiej doktryny migracyjnej. Przykładowo, w ramach firmowanego przez Polskę Partnerstwa Wschodniego polski rząd mógłby aktywnie działać na rzecz liberalizacji przepływu osób (w tym pracowników) obywateli Ukrainy, a także innych krajów objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego.

Podobnie jak Francja, Polska powinna zadbać, aby polskiej priorytety prezydencji brzmiały „europejsko”. Należy unikać zbyt forsownego projektowania własnej agendy narodowej. Z jednej strony Polska powinna być gotowa na „rozwiązywanie problemów”, godzenie adwersarzy i łagodzenie konfliktów (*vide* wsparcie udzielone przez Francję państwom członkowskim UE przyjmującym najwięcej imigrantów nielegalnych z krajów Afryki Północnej). Z drugiej strony Polska może i powinna inicjować tematy europejskiej debaty, które będą kontynuowane w kolejnych latach

W sensie praktycznym, w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie UE realizowane będą dwojakiego rodzaju inicjatywy: z jednej strony prowadzone będą sprawy „odziedziczone” przez Polskę po państwach sprawujących wcześniej prezydencję (zwłaszcza istotne będą Szwecja i Węgry, w mniejszym stopniu Hiszpania), z drugiej strony inicjatywy wynikające kalendarza UE. W przypadku Francji takimi „odziedziczonymi” zadaniami była finalizacja prac nad dyrektywą regulującą wydalenia nielegalnych imigrantów oraz poszukiwanie kompromisu w sprawie dyrektywy „sankcyjnej”.

W przeciwieństwie do Francji, Polska prezydencja będzie się toczyć w szerszych ramach negocjacji Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2013–2020. W takim ujęciu Polska powinna być przygotowana na debatę o roli i wielkości środków w budżecie UE przeznaczanych na ochronę uchodźców, dobrowolne powroty cudzoziemców czy zabezpieczanie granicy zewnętrznej UE. Analogicznie natomiast Polska będzie obowiązana brać pod uwagę plan pracy Komisji Europejskiej. Z agendy UE wynikają dla Polski określone zadania: przegląd stosowania dyrektywy usługowej, uruchomienie Systemu Informacyjnego Schengen II, czy przegląd realizacji Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

Polska aktywność w instytucjach unijnych może niekiedy sprowadzać się do wymiaru negatywnego – zapobiegania procesom i decyzjom, które mogą nieść zagrożenia dla polskiej polityki migracyjnej. Na szczeblu wspólnotowym pojawiają się bowiem inicjatywy, które mogą być dla Polski szkodliwe – jako przykład można wspomnieć ideę otwierania unijnych rynków pracy na obywateli państw trzecich, zanim zostaną zniesione wewnątrzspółnotowe bariery w przepływie pracowników.

Na 2011 r. przypadają będą rocznice zamachu terrorystycznego na Centrum Światowego Handlu w Nowym Yorku. W związku z tym rocznicami Polska powinna być przygotowana na organizację imprez upamiętniających to wydarzenie, a także – być może – na wzmożone zainteresowanie tematyką migracji i bezpieczeństwa publicznego. Być może należy, na wzór Francji, pomyśleć o organizacji konferencji międzyministerialnej na temat pożądanego z punktu widzenia naszego kraju aspektów polityki migracyjnej. Dodatkowy czynnik niepewności jest związany z Traktatem z Lizbony. Jeśli wejdzie on w życie, rola UE w obszarze migracji będzie większa niż do tej pory.

Sam proces wyznaczania priorytetów dotyczących polityki migracyjnej powinien się rozpocząć od identyfikacji głównych punktów na agendzie UE w czasie

polskiej prezydencji i w okresie ją poprzedzającym. Kolejnym etapem będzie wypracowanie, w drodze konsultacji międzyresortowych, otwartej listy zagadnień i celów, które mogłyby być brane pod uwagę przy wyznaczaniu docelowych priorytetów. Dokonując przeglądu kwestii sektorowych zaproponowanych przez poszczególne ministerstwa (m.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) nie należy tracić z pola widzenia celu zasadniczego, jakim jest wewnętrzna spójność polskich priorytetów. Biorąc pod uwagę fakt, że wciąż trwają prace nad Programem Sztokholmskim (który wyznaczać będzie ramy działań wspólnotowych w obszarze JHA także w trakcie polskiej prezydencji), za uzasadniony należy uznać aktywny udział Polski w pracach nad tymże programem. Stanowisko dotyczące Programu Sztokholmskiego powinno być bowiem ściśle powiązane z procesem formułowania priorytetów sektorowych polskiego przewodnictwa w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

## BIBLIOGRAFIA

*Europejski Pakt na rzecz Imigracji i Azylu*, Rada Europejska UE, Bruksela 2008, <http://www.euractiv.com/docad/pacteEN.doc>

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Sytuacja migracyjna w Europie i w Polsce*, Materiał informacyjny, Warszawa 2009 (materiał niepublikowany)

Open Society Institute, *The EU New Member State as Agenda Setters in the Enlarged European Union*, The Country Report –Poland, Sofia 2009



Marcin Jatczak, Beata Słomińska

**DOBÓR PRIORYTETÓW PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE  
SPRAWUJĄCE PRZEWODNICTWO W RADZIE UE W LATACH  
2002-2008 - WNIOSKI DLA POLSKI**



## WSTĘP

Trafny dobór priorytetów przez państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie UE ma istotny wpływ na ocenę jego półrocznych „rządów”. Ocena ta jest bowiem formułowana m.in. na podstawie tego, w jakim stopniu prezydencji udało się zrealizować cele, które sobie założyła. W Unii składającej się z 27 członków, każdemu państwu przyjdzie czekać na kolejną własną prezydencję ponad 13 lat (a okres ten może się jeszcze się wydłużyć po przystąpieniu do Wspólnoty kolejnych krajów). To dodatkowo sprawia, że zagadnienie właściwego wyboru priorytetów nabiera jeszcze większego znaczenia.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie prawidłowości dotyczących wyboru priorytetów przez państwa sprawujące przewodnictwo w Radzie UE, a także rozmaitych uwarunkowań tego procesu. Punktem wyjścia do sformułowania poniższych uwag i źródłem przykładów je ilustrujących był przegląd priorytetów państw sprawujących przewodnictwo w UE w latach 2002–2008.

Część spostrzeżeń zawartych w niniejszym tekście zaczerpnięto lub sformułowano na podstawie ekspertyzy Piotra Macieja Kaczyńskiego i Sebastiana Kurpasa pt. *Moving Europe forward. Programming the Polish presidency 2011*, zamówionego przez Departament Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w Center for European Policy Studies. Niemniej jakiegokolwiek nieścisłości, jeśli takowe znajdują się w poniższym tekście, obciążają wyłącznie jego autorów.

## 1. PODSTAWOWE KRYTERIA WYBORU PRIORYTETÓW

W doborze priorytetów przez państwa członkowskie przygotowujące się do objęcia półrocznego przewodnictwa w Radzie można zasadniczo wskazać dwa podstawowe kryteria: **kryterium atrakcyjności (desirability) danego zagadnienia dla państwa mającego sprawować prezydencję** oraz **kryterium prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów (feasibility)**. W najlepszym z możliwych scenariuszy zagadnienia wybierane na priorytety powinny w najwyższym stopniu spełniać obydwie te kryteria.

Pierwsze kryterium (*desirability*) zakłada, że państwa wybierają na priorytety przedsięwzięcia zgodne z ich interesami narodowymi, takie jednak które można przedstawić jako projekty europejskie realizowane w interesie całej Unii i jej państw członkowskich. Zastrzeżenie to jest związane z wymogiem neutralności

stawianym każdej prezydencji. Wyraźne forsowanie własnych interesów narodowych bez oglądania się na wspólny interes europejski byłoby postrzegane jako sprzeniewierzenie się roli „bezsronnego mediatora” (*honest broker*) i przyczyniło do osłabienia pozycji negocjacyjnej danego państwa.

Z punktu widzenia państwa sprawującego prezydencję pożądane mogą się okazać nie tylko przedsięwzięcia zgodne z jego doraźnym interesem, lecz również takie inicjatywy, które korzystnie wpłyną na jego wizerunek (*visibility*), oczywiście pod warunkiem, że nie będą sprzeczne z jego interesami. Nierzadko sam fakt zawarcia porozumienia w jakiejś trudnej sprawie ma większy wpływ na ocenę poczyniń danej prezydencji niż treść i warunki tego porozumienia. Jako przykład może posłużyć wypracowanie w 2008 r. przez prezydencję francuską jednolitego stanowiska UE w sprawie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego.

Z analizy doświadczeń państw członkowskich sprawujących przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002–2008 wynika, że państwo sprawujące przewodnictwo powinno:

- (1) zachowywać całkowitą przejrzystość, jeśli chodzi o własne cele i unikać sprawiania wrażenia, że realizuje się jakąś „ukrytą” agendę;
- (2) w okresie poprzedzającym jego prezydencję zachowywać się jak „gracz zespołowy”, który nie „utrudnia życia” aktualnej prezydencji, sięgając po weto z przyczyn taktycznych, ani nie próbuje spowalniać pracy nad niektórymi zagadnieniami w taki sposób, by ich finalizacja przypadła na czas jego własnej prezydencji (istnieje niemałe ryzyko, że kraje tak potraktowane odpłacą pięknym za nadobne);
- (3) w trakcie własnej prezydencji trzymać się zasad i unikać wszelkich sztuczek proceduralnych (np. ciągnących się bez końca *tours de table*, po których się przedstawia partnerom wcześniej przygotowaną propozycję kompromisu własnego autorstwa, która co gorsza wyraźnie odzwierciedla stanowisko kraju przewodniczącego pracom Rady UE). Państwo, które straci reputację „bezsronnego mediatora” nie będzie miało łatwego życia do końca swojej „prezydenckiej” kadencji.

Jeśli chodzi o drugie kryterium (*feasibility*), to w jego wypadku bardzo ważną rolę odgrywa właściwa ocena przez państwo przygotowujące się do objęcia przewodnictwa możliwości osiągnięcia porozumienia w sprawie, którą chce uczynić

prioritytetem podczas swej prezydencji. Ocena taka musi się opierać na gruntownym rozpoznaniu punktów spornych oraz przeprowadzeniu na czas analizy, czy poszczególne państwa członkowskie popierają dane przedsięwzięcie lub będą skłonne je poprzeć i na jakich warunkach.

## 2. WYBÓR PRIORYTETÓW A PROGRAMOWANIE PRAC RADY UE

Wybór prioritytetów przez państwo członkowskie przygotowujące się do objęcia przewodnictwa w Radzie UE jest nieodłącznie związany z programowaniem ogółu działań poszczególnych formacji Rady, komitetów i grup roboczych. Przygotowując swoje programy i wybierając prioritytety, kolejne prezydencje muszą się wkomponować w programy wieloletnie i roczne, w toczące się procesy legislacyjne, programy cykliczne, plany działań itp. Innymi słowy **funkcjonowanie prezydencji jest w istotnym stopniu zdeterminowane przez długofalowy cykl polityczny i legislacyjny UE**. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w strukturze przyjmowanej agendy, a także w doborze prioritytetów. Przeważająca część agendy to „spadek” po poprzednich prezydencjach. Jak trafnie ujął to jeden z byłych francuskich ministrów do spraw europejskich, państwo członkowskie sprawujące prezydencję „zbiera to, co zasiali inni i sieje to, co zbiorą inni”.

**Stosunkowo rzadko udaje się zainicjować zupełnie nowy proces.** Bardzo istotna jest zatem znajomość procesu decyzyjnego w UE i regularne śledzenie agendy prac UE z odpowiednim wyprzedzeniem. Ważnym sprzymierzeńcem w przygotowywaniu gruntu pod nowe inicjatywy może się okazać Komisja Europejska m.in. poprzez publikację w stosownym czasie (odpowiednio wcześniej) zielonych czy białych ksiąg odnośnie do zagadnień, które państwo przygotowujące prezydencję chciałoby uczynić swoimi prioritytetami. Tak było w wypadku *Planu działań Rady Europejskiej na lata 2007–2009 w sprawie europejskiej polityki energetycznej*, przyjętego w okresie prezydencji niemieckiej w marcu 2007 r., który poprzedziła *Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, przyjęta przez Komisję w marcu 2006 r.

W związku z **nieuniknionym zaangażowaniem poszczególnych prezydencji w realizację długofalowej, dziedzicznej agendy UE**, w omawianym okresie wśród prioritytetów państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE powracały m.in. następujące tematy: **rozszerzenie** (Hiszpania, Dania, Grecja, Włochy, Irlandia, Holandia), **negocjacje perspektywy finansowej na lata 2007–2013** (Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania), **strategia lizbońska**

(Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, itd.), **reforma traktatowa** (Włochy, Irlandia, Finlandia, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Francja).

Niezależnie od ograniczeń związanych z obowiązkiem realizowania już istniejącej agendy politycznej UE, państwo członkowskie pełniące funkcję prezydencji dysponuje pewnym polem manewru dzięki uprawnieniom do kształtowania bieżącej agendy prac w Radzie UE. Decydowanie o formacie, częstotliwości i przedmiocie (formalnym i nieformalnym) spotkań pozwala prezydencji dokonywać pośredniej priorytetyzacji tematów. Jeśli państwo przewodniczące pracom Rady UE chce forsować daną sprawę, może zaplanować i zorganizować nieformalne spotkania, aby przygotować grunt pod dalsze prace, umieścić daną sprawę na ważnym miejscu w agendzie formalnych negocjacji i zarezerwować czas na szczegółowe dyskusje. Uprawnieniami do kształtowania agendy prac Rady państwo sprawujące prezydencję może się posłużyć również wtedy, gdy nie chce się daną kwestią zajmować lub woli się nią zajmować w ograniczonym zakresie. Tego rodzaju możliwości działania doskonale ilustruje przykład Wielkiej Brytanii, która podczas swojej prezydencji w 2005 r. konsekwentnie unikała zajmowania się sprawą traktatu konstytucyjnego.

W styczniu 2007 r. wprowadzono w UE prezydencję grupową w ramach trio państw sprawujących kolejno po sobie przewodnictwo w Radzie i przygotowujących wspólny 18-miesięczny program prac. Trudno jednak na razie jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu wzmocnienie współpracy w ramach trio i koordynacja celów deklarowana we wspólnym programie przełoży się na większą ciągłość i spójność w zakresie priorytetów realizowanych przez kolejne prezydencje.

### **3. INICJATYWY WŁASNE**

Nie ma reguły, że każde państwo członkowskie sprawujące prezydencję uwzględni wśród swoich priorytetów jakiś projekt autorski, który chce wprowadzić do agendy prac UE. Poza tym nie zawsze są to jakieś całościowe inicjatywy, czasem chodzi po prostu o położenie akcentu na daną sprawę, do której państwo sprawujące przewodnictwo przywiązuje szczególną wagę, chociażby ze względu na położenie geograficzne (np. wymiar północny w wypadku Finlandii).

**Inicjatywy autorskie stanowią zdecydowaną mniejszość wśród priorytetów formułowanych przez państwa sprawujące przewodnictwo w UE.** Zazwyczaj ściśle się one wiążą z zagadnieniami bliskimi poszczególnym państwom ze względów geograficznych, politycznych, historycznych i odzwierciedlają ich

narodowe agendy. Jako przykład może posłużyć wybór *better regulation* jako priorytetu prezydencji Holandii czy położenie przez Portugalię nacisku na stosunki UE z Afryką i z Brazylią. Z kolei Austria uczyniła swoim sztandarowym priorytetem kwestię otwarcia perspektywy przyszłego członkostwa w UE dla państw z regionu Bałkanów Zachodnich (pomimo niechętnego stosunku austriackiej opinii publicznej do rozszerzenia). Innym przykładem jest prezydencja Wielkiej Brytanii, która rozwój Afryki potraktowała jako najważniejszy temat w priorytecie dotyczącym roli UE na świecie. W tym celu postanowiła doprowadzić do osiągnięcia porozumienia w sprawie liberalizacji rynku cukru na zasadach akceptowalnych dla partnerów z państw Afryki. Jednak pomimo początkowych deklaracji, prezydencja brytyjska przełożyła osiągnięcie porozumienia nad interesy państw afrykańskich, co w rezultacie doprowadziło do niekorzystnej dla partnerów z Afryki zgody w sprawie subsydiów na cukier.

#### 4. KRÓTKI OKRES SPRAWOWANIA PRZEWODNICTWA

Bardzo istotnym uwarunkowaniem wyboru priorytetów jest krótki, bo półroczny okres sprawowania przewodnictwa rotacyjnego. W rzeczywistości okres ten jest nawet krótszy w wypadku państw, których prezydencja przypada na drugie półrocze. Ze względu na letnią przerwę wakacyjną oraz okres bożonarodzeniowy i noworoczny, państwa te mają bowiem do dyspozycji zaledwie 4–4,5 miesiąca. Dla porównania czas niezbędny do ostatecznego przyjęcia projektu aktu prawnego średnio wynosi ok. 22 miesiące. W związku z powyższym państwu sprawującemu prezydencję pozostaje do wyboru jeden z dwóch scenariuszy:

- (a) zainicjować jakieś polityczne przedsięwzięcie w sposób efektywny i na odpowiednio wysokim szczeblu lub
- (b) osiągnąć porozumienie lub pozytywne rozstrzygnięcie w sprawie, która już w momencie objęcia przez to państwo przewodnictwa w UE znajdowała się na zaawansowanym etapie procesu decyzyjnego.

Aby można było zrealizować ten drugi wariant, państwo nim zainteresowane musi zadbać o to, by proces legislacyjny się rozpoczął odpowiednio wcześniej przed przejściem przez nie przewodnictwa (ok. 2 lata wcześniej). Pod względem wizerunkowym sukcesem może się okazać chociażby uzgodnienie ogólnych ram porozumienia, nawet jeśli zadanie wynegocjowania konkretnych rozwiązań przypadnie w udziale kolejnym prezydencjom. Tak było chociażby

w wypadku prezydencji niemieckiej w 2007 r., za której przewodnictwa uzgodniono cele dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatycznym, natomiast konkretne rozwiązania odnoszące się m.in. do wkładu poszczególnych państw członkowskich w osiąganie ww. celów uzgodniono podczas prezydencji francuskiej w II poł. 2008 r.

## 5. LICZBA PRIORYTETÓW

Większość państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002–2008 dokonała wyboru 4–6 priorytetów. Niemniej jednak, tego rodzaju zestawienia należy traktować z pewną ostrożnością, zważywszy chociażby na różnice w stopniu szczegółowości, z jakim poszczególne państwa określały swe priorytety. Niemniej, jak się wydaje, w omawianym okresie stawiały raczej na jakość niż na ilość, wychodząc z założenia, że „za dużo priorytetów to brak jakichkolwiek priorytetów”.

Wyjątek w gronie analizowanych państw stanowi Dania, która przewodnicząc pracom Rady UE w II połowie 2002 r., postawiła wszystko na jedną kartę i uczyniła swoim naczelnym priorytetem rozszerzenie Unii Europejskiej, a konkretnie zakończenie negocjacji akcesyjnych z dziesięcioma państwami, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej.

Podobną taktykę, jak się wydaje, zastosowała w 2007 r. kanclerz Angela Merkel, decydując się na wyeksponowanie dwóch priorytetów prezydencji niemieckiej: polityki energetycznej i reformy traktatowej. To im przede wszystkim poświęcono odpowiednio marcowe i czerwcowe posiedzenie Rady Europejskiej.

## 6. PRIORYTETY A HASŁA PREZYDENCJI

Hasła poszczególnych prezydencji na ogół odnoszą się do ich najważniejszych priorytetów w sposób bardziej (niemal dosłownie w wypadku np. Austrii: *More confidence in Europe, more transparency, more dynamic!*) lub mniej bezpośredni (jak w wypadku Finlandii: *Thinking ahead for Europe*). Najczęściej hasło wskazuje raczej na dominantę tematyczną danej prezydencji (Finlandia — innowacyjność, modernizacja gospodarki, Niemcy — reforma traktatowa, Portugalia — wzmocnienie pozycji UE w świecie) niż na jedną myśl spajającą wszystkie lub większość priorytetów (być może casus Francji: *A more protective Europe*). Z kolei hasła prezydencji Holandii: *Learning from each other* oraz Irlandii: *Europeans*

*working together* nawiązywały do arcyważnego wydarzenia, jakim w 2004 r. było przyjęcie do Unii dziesięciu nowych państw. Hasło prezydencji Włoch: *Europa: wspólne marzenie – obywatele* nawiązuje do priorytetu – bezpieczeństwo obywateli – w którym prezydencji tej udało się najlepiej osiągnąć, m.in. przyjęcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i podjęcie decyzji o utworzeniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX). Hasła rozpatrywanych prezydencji są na ogół krótkie. W większości z nich pojawia się — jak przystało na przewodnictwo w Unii Europejskiej — słowo „Europa” lub „Unia”.

## 7. WPŁYW KONTEKSTU MIĘDZYNARODOWEGO NA REALIZACJĘ PRIORYTETÓW

O ile same priorytety wynikają z wyboru dokonanego przez państwo przygotowujące się do objęcia przewodnictwa w Radzie UE, o tyle na ich realizację nie miały wpływ ma sytuacja międzynarodowa, zarówno wydarzenia zaplanowane (np. wybory w innych państwach członkowskich), jak i w szczególności te niespodziewane (konflikty i kryzysy).

Dla prezydencji Irlandii (pierwsza połowa 2004 r.) największym wydarzeniem miało być przyjęcie 10 nowych państw do struktur UE, a ważnym także przyjęcie do struktur NATO Bułgarii, Rumunii, Litwy, Łotwy, Estonii, Słowacji i Słowenii. Jednakże w obliczu zamachów bombowych w Madrycie, prezydencja Irlandii musiała podjąć się dodatkowych działań, których nie przewidziała w programie politycznym. W rezultacie jednym z osiągnięć prezydencji Irlandii w dziedzinie bezpieczeństwa było przyjęcie deklaracji w sprawie terroryzmu. Następująca po niej prezydencja Holandii w ramach priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa wyznaczyła dwa cele dotyczące kwestii terroryzmu: dokonanie oceny mechanizmu zamrażania aktywów terrorystów i organizacji terrorystycznych oraz zakończenie prac nad zmianami we wspólnym podręczniku kontroli granic zewnętrznych. Pomimo że następująca po holenderskiej prezydencja Luksemburga nie zakładała realizacji celów z obszaru zwalczania terroryzmu, to w wyniku zamachu terrorystycznego w Londynie, doprowadziła do przyjęcia dokumentu dotyczącego wdrożenia ram kompetencyjnych w zakresie EPBiO i terroryzmu.

Kontekst międzynarodowy ma mniejszy wpływ na działania podejmowane przez prezydencję niż zdarzenia wewnątrz UE, na co wskazuje fakt, że w pierwszej połowie 2003 r. czyli w trakcie przeprowadzanej przez Stany Zjednoczone operacji w Iraku, prezydencja Włoch przyjęła jedynie dokument „Obrona europej-

ska: konsultacje NATO i UE, planowanie i operacje”. Możliwe, że ze względu na podzielone stanowiska państw członkowskich w sprawie operacji amerykańskiej w Iraku, jedynymi działaniami podjętymi w tej sprawie były: przyjęcie konkluzji w sprawie Iraku podczas prezydencji Irlandii (pierwsza połowa 2004 r.) oraz przeprowadzenie wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi konferencji dotyczącej sytuacji w Iraku podczas prezydencji Luksemburga (pierwsza połowa 2005 r.).

Szczególnym przypadkiem, jeśli chodzi o wpływ wydarzeń międzynarodowych na realizację przez prezydencję jej priorytetów wydaje się Finlandia, która sprawowała przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2006 r. Podsumowując ten okres, minister spraw zagranicznych Finlandii Erkki Tuomioja zwrócił uwagę na to, że na fińską prezydencję w 65% złożyły się nieprzewidziane wydarzenia, a jedynie w 35% wydarzenia antycypowane. Co więcej, zakończył spostrzeżeniem, że to w wypadku tych pierwszych prezydencja działała z większym powodzeniem. Niektórzy z komentatorów posuwają się nawet do stwierdzenia, że to dzięki udanemu i skutecznemu działaniu w sprawie kryzysu libańskiego Finlandii udało się zasłużyć na miano „successful presidency”.

Prezydencji luksemburskiej z kolei nie udało się osiągnąć jednego z priorytetów, który został przejęty od poprzedzającej prezydencji — porozumienia w sprawie perspektywy finansowej, co w kontekście odrzucenia traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i w Holandii miało o wiele większy wpływ na końcową ocenę jej osiągnięć.

Prezydencji włoskiej natomiast nie udało się zakończyć negocjacji z Bułgarią i Rumunią ani wypracować kompromisu we wszystkich sprawach dotyczących projektu unijnej konstytucji. Oba te priorytety wynikały z agendy UE. Najwięcej działań zostało podjętych w ramach priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa obywateli. Biorąc pod uwagę ówczesną sytuację międzynarodową – inwazję USA na Irak przy wsparciu części państw europejskich – położenie nacisku na tę kwestię wydaje się uzasadnione.

## **PODSUMOWANIE – WNIOSKI DLA POLSKI**

O sukcesie prezydencji mówi się wówczas, gdy państwu ją sprawującemu udaje się pogodzić swoje interesy narodowe, interes ogólny UE i interesy innych uczestników procesu decyzyjnego w UE. Sukcesem jest osiągnięcie znacznego postępu

w danej sprawie, a zarazem pozostawienie przestrzeni dla akcentów i inicjatyw własnych państwa sprawującego przewodnictwo.

Większość priorytetów wiąże się z działaniami zapoczątkowanymi i prowadzonymi jeszcze przed momentem objęcia przez dane państwo przewodnictwa w Unii. Półroczny okres sprawowania prezydencji nie pozwala bowiem na rozpoczęcie i doprowadzenie do pomyślnego końca ważnego przedsięwzięcia. Rytm funkcjonowania Unii Europejskiej „skazuje” niejako państwa członkowskie na grę zespołową. Wydarzenia jednorazowe to na ogół konferencje lub nadzwyczajne posiedzenia Rady Europejskiej, najczęściej wymuszone nadzwyczajnymi okolicznościami (nie brakowało takich zwłaszcza podczas prezydencji francuskiej w drugiej połowie 2008 r.).

Z analizy prawidłowości dotyczących wyboru priorytetów przez państwa sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002–2008 zdają się płynąć następujące wnioski, które warto wziąć pod uwagę, określając wiodące tematy polskiej prezydencji, która przypadnie na II półrocze 2011 roku:

- W wypadku Polski jako państwa, któremu po raz pierwszy przyjdzie sprawować przewodnictwo w Radzie UE szczególnie ważne jest zyskanie reputacji wiarygodnego i solidnego partnera. Stąd należy położyć nacisk na europejskość proponowanych priorytetów. Innymi słowy należy zadbać o podwójne zakotwiczenie priorytetów polskiej prezydencji w agendzie europejskiej i w agendzie krajowej.
- Należy wybierać na priorytety te kwestie i zagadnienia, w których się posiada niezbędne *know how*. Okres przewodniczenia pracom Rady UE nie jest dobrym czasem na eksperymentowanie w dziedzinach, które nie są naszą mocną stroną i w których niewiele mamy do zaproponowania.
- Należy odpowiednio wcześniej zadbać o zdolność administracyjną i polityczną prezydencji. Chodzi nie tylko o przygotowanie odpowiednich zasobów w związku z zadaniami zaplanowanymi przez prezydencję, lecz również przygotowanie w odwodzie „zasobów rezerwowych” (ludzkich i finansowych) na wypadek niespodziewanych wydarzeń, które wymagają szybkiej i adekwatnej reakcji. Przyjęcie takiego założenia ułatwi zajęcie się sytuacjami kryzysowymi bez konieczności rezygnowania z własnego programu.
- W wyborze priorytetów należy uwzględnić także takie kwestie, które stwarzają możliwość osiągnięcia wymiernych rezultatów, na przykład w for-

mie porozumienia politycznego w sprawie istotnej dla całej Unii, a tym samym pchnięcia do przodu integracji europejskiej. Takie spektakularne osiągnięcia w pierwszej kolejności decydują o sukcesie prezydencji.

## BIBLIOGRAFIA:

### Artykuły naukowe

Barbe E., *The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?*, „Journal of Common Market Studies” 2003, t. 41, Annual Review

Dehousse R., *The French Presidency*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, Annual Review

Dimitrakopoulos D.G., Passas A.G., *The Greek Presidency: In the Shadow of War*, „Journal of Common Market Studies” 2004, t. 42, Annual Review

Ferreira-Pereira L.C., *Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building*, „Journal of Common Market Studies” 2004, t. 46, Annual Review

Friis L., *The Danish Presidency: „Wonderful Copenhagen”*, „Journal of Common Market Studies” 2003, t. 41, Annual Review

Grosse T.G., *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007

van Ham P., *The Dutch Presidency: An Assessment*, „Journal of Common Market Studies” 2005, t. 43, Annual Review

Hearl D., *The Luxembourg Presidency: Size Isn't Everything*, „Journal of Common Market Studies” 2006, t. 44, Annual Review

Kajnc S., *The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, Annual Review

Kietz D., Perthes V. (red.), *The potential of the Council presidency. An analysis of Germany's chairmanship of the EU*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007

Lamassoure A., *Le Grand Retour de la France en Europe*, „La Revue Internationale et Stratégique” 2008, t. 69

Lequesne Ch., Rozenberg O., *The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda*, SIEPS, 2008:3op

Maurer A., *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, „Journal of Common Market Studies” 2008, t. 46 Annual Review

Ojanen H., Vuohula E., *The Finnish Presidency: Efficiency Before Eloquence?*, „Journal of Common Market Studies” 2007, t. 42, Annual Review

Pollak J., *The Austrian Presidency: Pragmatic Management*, „Journal of Common Market Studies” 2007, t. 45, Annual Review

Quaglia L., *The Italian Presidency*, „Journal of Common Market Studies” 2004, t. 42, Annual Review

Rees N., *The Irish Presidency: A Diplomatic Triumph*, „Journal of Common Market Studies” 2005, t. 43, Annual Review

Schout A., Vanhoonacker S., *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies” 2006, t. 44, nr 5

Warntjen A., *Steering the Union. The impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, „Journal of Common Market Studies” 2007, t. 45, nr 5

Whitman R., *The UK Presidency: In the Hot Seat*, „Journal of Common Market Studies” 2006 Annual Review

#### **Publikacje książkowe**

Elgstrom O. (red.), *European Union Council presidencies. A comparative perspective*, Londyn 2003

#### **Inne**

Kaczyński P.M., Kurpas S., *Moving Europe forward. Programming the Polish presidency 2011*, CEPS special report commissioned by the Office of the Committee for European Integration (UKIE), Department of Analyses and Strategies, 2008



Łukasz Sosnowski

**NEGOCJACJE PERSPEKTYWY FINANSOWEJ NA OKRES PO 2013 R.  
W KONTEKŚCIE POLSKIEJ PREZYDENCJI W RADZIE UE**



## WSTĘP

Wieloletnie ramy finansowe (PF)<sup>1</sup> – stanowiące element Porozumienia Międzyinstytucjonalnego (PM), zawartego pomiędzy Komisją Europejską (KE), Radą i Parlamentem Europejskim (PE) określają maksymalne pułapy wydatków z budżetu Unii Europejskiej (UE) w średniookresowej perspektywie (dotychczas w okresach siedmioletnich). Co więcej, w świetle Traktatu z Lizbony znajdują one umocowanie w prawie pierwotnym Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Obecnie obowiązujące ramy, tzw. Nowa Perspektywa Finansowa, zostały przyjęte na lata 2007–2013. Należy się spodziewać, że jednym z kluczowych wyzwań, jakie pojawią się na agendzie unijnej w 2011 r., będzie rozpoczęcie i poprowadzenie prac nad kolejną perspektywą finansową obejmującą okres po 2013 r. Równocześnie praca nad sprawnym osiągnięciem porozumienia w tym zakresie będzie najprawdopodobniej priorytetem każdego państwa sprawującego prezydencję w latach 2011–2012 (a być może także w 2013 r.).

## 1. KALENDARZ NEGOCJACJI RAM FINANSOWYCH NA LATA 2014–2020

Dobrym punktem odniesienia w planowaniu negocjacji przyszłych ram finansowych UE jest przykład negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Wówczas pierwsza propozycja negocjacyjna przedstawiona została w komunikacie Komisji Europejskiej z 10 lutego 2004 r. Następnie Komisja publikowała kolejne pakiety negocjacyjne dotyczące poszczególnych polityk Unii, co trwało do 6 kwietnia 2005 r. Rzeczywiste negocjacje toczyły się za prezydencji holenderskiej (II połowa 2004 r.) i luksemburskiej (I połowa 2005 r.), a także pod koniec prezydencji brytyjskiej (październik-grudzień 2005 r.). Zakończenie negocjacji w Radzie Europejskiej w 16 grudnia 2005 r. ogłoszono sukcesem nowej powiększonej Unii. Następne półrocze upłynęło pod znakiem negocjacji kompromisu osiągniętego w Radzie z Parlamentem Europejskim, którego zgoda niezbędna jest do zawarcia PM. Doszło do niego 4 kwietnia 2006 r., a PM podpisano 17 maja 2006 r.

<sup>1</sup> Nazwy Wieloletnie Ramy Finansowe oraz Perspektywa Finansowa są używane zamiennie. Zazwyczaj pod tymi określeniami rozumie się tabelę określającą pułapy wydatków z budżetu UE. W rzeczywistości stanowi ona załącznik do Porozumienia Międzyinstytucjonalnego, w którym określa się m.in. ramy współpracy KE, PE i Rady w kwestiach budżetowych. W praktyce podstawą do zawarcia Porozumienia Międzyinstytucjonalnego są konkluzje Rady Europejskiej, które regulują również takie kwestie jak podział środków na poszczególne programy, czy też alokacja środków z polityki spójności między państwa członkowskie.

<sup>2</sup> Traktat z Lizbony wprowadza rozporządzenie o Wieloletnich Ramach Finansowych do systemu prawnego UE.

**Tabela 1. Negocjacje NPF 2007–2013 a podejście KE do negocjacji przyszłych ram finansowych 2014–2020**

2004	Irlandia	Wstępna propozycja KE	Węgry	2011
	Holandia	Rozpoczęcie poważnych negocjacji	Polska	
2005	Luksemburg	Propozycja luksemburska	Dania	2012
	W. Brytania	Kompromis w Radzie	Cypr	
2006	Austria	Kompromis z Parlamentem Europejskim	Irlandia	2013
	Finlandia	Dalsze negocjacje aktów implementacyjnych	Litwa	

Źródło: Opracowanie własne.

Komisja Europejska bazując na tym doświadczeniu planuje publikację propozycji przyszłych ram finansowych na początku 2011 r. (tj. za prezydencji węgierskiej). W związku z powyższym proces negocjacji przyszłej PF, który przypadnie także na okres polskiej prezydencji w Radzie UE, zależeć będzie w największym stopniu od propozycji KE spodziewanej na początek 2011 r. Druga połowa 2011 r. będzie stanowiła pierwszą część zasadniczych negocjacji. Także wtedy powinny zostać opublikowane prawie wszystkie pakiety negocjacyjne<sup>3</sup>, co jest równoznaczne z negocjacjami na „wszystkich frontach”. Negocjacje będą kontynuowane w 2012 r. Optymistyczny scenariusz zakłada, że kompromis w Radzie zostanie osiągnięty za prezydencji duńskiej (czerwiec 2012 r.), a rolą prezydencji cypryjskiej będą negocjacje z PE. Mniej optymistyczny natomiast, że negocjacje w Radzie potrwać cały 2012 r., a rola negocjacji z PE przypadnie kolejnej prezydencji – Irlandii. Podsumowując, najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada zakończenie negocjacji PF w 2012 r., co daje KE 12 miesięcy (do końca 2013 r.) na przygotowanie niezbędnych aktów implementacyjnych.

<sup>3</sup> Oprócz publikacji propozycji negocjacji ram finansowych, równoległym negocjacjom poddawane są wszystkie polityki realizowane przez UE. Najważniejsze pakiety negocjacyjne dotyczą polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, działań wewnętrznych oraz działań zewnętrznych UE.

## 2. ZMIENNE MAJĄCE WPŁYW NA PROCES NEGOCJACJI PERSPEKTYWY FINANSOWEJ

Na kształt wstępnej propozycji KE znaczący wpływ zapewne będzie miał tzw. przegląd budżetu UE. Przeprowadzenie tego procesu jest wynikiem kompromisu zawartego w 2005 r. podczas negocjacji ram finansowych na lata 2007–2013. Uzgodniono wówczas, że w latach 2008–2009 należy dokonać przeglądu strony dochodowej i wydatkowej finansów unijnych. Z uwagi na problemy z ratyfikacją Traktatu z Lizbony proces ten dotychczas nie rozpoczął się. Miały miejsce jedynie konsultacje publiczne. Należy się jednak spodziewać, że sprawa powróci jeszcze w 2009 r., gdy wyjaśni się kwestia przyszłości Traktatu z Lizbony. Jeżeli proces przeglądu budżetu okaże się owocny, należy się spodziewać, że propozycja Komisji w sprawie PF na lata 2014–2020 nie będzie stanowiła wielkiego zaskoczenia i zapewne ukierunkowana będzie na wypełnienie decyzji podjętych w trakcie przeglądu. Drugi możliwy wariant opiera się na założeniu marginalizacji procesu przeglądu budżetu, co skutkować będzie przesunięciem całego ciężaru negocjacyjnego na okres od 2011 r. Takie rozwiązanie wydaje się bardziej prawdopodobne, z uwagi na interesy wielu państw członkowskich, którym nie zależy na przyspieszaniu dyskusji dotyczących struktury finansów Unii. Do głównych motywów tych państw należy zaliczyć obawę przed otwarciem obecnej perspektywy finansowej, uzgodnionej z wielkim trudem w 2005 r., oraz niechęć do ograniczenia pola manewru negocjacyjnego podczas właściwych negocjacji przyszłej PF. Jak nieoficjalnie wiadomo, takie podejście prezentuje Hiszpania, która przejmie przewodnictwo w Radzie UE w I połowie 2010 r. Dlatego należy się spodziewać, że rola prezydencji Polski jako prowadzącej negocjacje będzie zależeć głównie od propozycji przedstawionej przez KE na początku 2011 r.

Drugim zasadniczym wyzwaniem stojącym przed prezydencją polską jest niepewność co do ostatecznego kształtu ram formalno-prawnych, w jakich będą prowadzone negocjacje, wynikająca z charakteru postanowień Traktatu z Lizbony i przedłużającego się procesu jego ratyfikacji<sup>4</sup>. Oczywiście jest, że wszelkie szczegółowe decyzje związane z ramami formalno-proceduralnymi negocjacji, a nie doprecyzowane w Traktacie z Lizbony powstać muszą zdecydowanie wcześniej, lecz należy pamiętać, że nowe rozwiązania znajdą zastosowanie po raz pierwszy podczas polskiej prezydencji. Z tego względu

<sup>4</sup> Por. Łukasz Sosnowski, *Bezpośrednie i pośrednie skutki finansowe Traktatu z Lizbony*, s. 204 [w:] „Biuletyn Analiz, Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje”, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r., s. 202–215.

przygotowanie Polski do sprawowania prezydencji musi się opierać na czynnym udziale w wypracowywaniu ustaleń dotyczących procedury negocjacji wynikających z Traktatu z Lizbony. Część z tych decyzji może zostać podjętych już w 2010 r., podczas wypracowywania nowej formy tzw. corocznej procedury budżetowej. Procedura ta, zgodnie z Traktatem z Lizbony, ma stać się elementem rozporządzenia dotyczącym ram finansowych. W związku z tym, działania związane z przygotowaniem Polski do prowadzenia negocjacji finansowych w II połowie 2011 r. powinny uwzględniać także proces przygotowań do wdrożenia Traktatu z Lizbony.

### **3. ROLA I WYZWANIA PREZYDENCJI POLSKIEJ W NEGOCJACJACH PF**

Zakres autonomii każdego państwa członkowskiego w wytyczaniu priorytetów przewodnictwa w UE jest w znacznym stopniu ograniczony przez fakt, że większość spraw, którymi przyjdzie się mu zajmować to agenda odziedziczona po poprzednich prezydencjach. Negocjacje przyszłej PF należą do tej grupy spraw, które wynikają z wieloletniej agendy Unii. Można zatem stwierdzić, że realizacja tego zadania przez nasz kraj jest pewna, niezależnie od innych możliwych punktów na agendzie UE w tym okresie.

Każde państwo członkowskie sprawujące prezydencję w UE pragnie odnieść sukces. Wydaje się, że w celu realizacji tego zadania, skuteczna współpraca z prezydentą węgierską oraz duńską stanowić będzie warunek konieczny realizacji celów prezydencji polskiej. Współpraca ta musi zaistnieć już na etapie programowania działań prezydencji, uwzględniając fakt, że przygotowania Węgrów są na bardziej zaawansowanym etapie. Potrzeba współpracy z Węgrami wynika z przedstawionego wyżej najbardziej prawdopodobnego scenariusza wydarzeń. Szczegółowa rola Polski w II połowie 2011 r. w zdecydowanym stopniu będzie zależeć od osiągnięć prezydencji węgierskiej. Powinno zostać ustalone, czy pierwszy etap procesu negocjacyjnego rozpoczęty zostanie za prezydencji węgierskiej czy polskiej. Przykład roku 2004 wskazuje, że prezydencja węgierska powinna raczej ograniczyć się do roli „przywitania” propozycji KE, dając jednocześnie czas państwom członkowskim na zapoznanie się z propozycją KE. Takie rozwiązanie pozwoliłoby Polsce na rzeczywiste otwarcie procesu negocjacyjnego na przykład na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych, lub na nieformalnym posiedzeniu Rady, zwołanym specjalnie w tym celu. Z drugiej strony, opierając się na takim założeniu, niezmiernie ważne jest, aby Polska porozumiała się także

z prezydencją duńską w celu uzgodnienia wspólnej metody<sup>5</sup> i ram instytucjonalnych negocjacji<sup>6</sup>. Prowadzenie negocjacji przez kolejne prezydencje zgodnie z wspólnie uzgodnioną koncepcją ram instytucjonalnych i metodą może stać się kluczowym elementem dla sprawnego przeprowadzenia procesu i dążenia do realizacji scenariusza optymistycznego bazującego na osiągnięciu kompromisu w Radzie do czerwca 2012 r.

Jeśli rozpoczęcie negocjacji przyszłych ram finansowych przypadnie na czas prezydencji polskiej, to niezmiernie ważny dla prezydencji polskiej będzie kształt wstępnej propozycji Komisji. Od stopnia akceptacji propozycji wyjściowej zależy stopień trudności zadania jakie stanie przed polską prezydencją. Zasadniczą rolą Polski będzie koordynacja procesu wyjaśniania propozycji przedstawionej przez Komisję. Ten ważny proces trwać może nawet kilka miesięcy, a zadaniem prezydencji będzie inicjowanie i stymulacja dyskusji. W praktyce oznacza to, że pod koniec polskiej prezydencji w dalszym ciągu opierać się będziemy na propozycji przedstawionej przez KE w I połowie 2011 r. Niemniej jednak zasadniczą rolą Polski będzie sprawne „wytłumaczenie” propozycji, co pozwoli jeszcze przed końcem 2011 r., lub na początku 2012 r. rozpocząć pierwsze rundy negocjacyjne. Rozpoczęcie kolejnego etapu negocjacji będzie bowiem możliwe dopiero wtedy, gdy państwa członkowskie poznają rozwiązania i kierunki zaproponowane przez KE w propozycji wstępnej. Nie należy się jednakże spodziewać, że zadanie stojące przed Polską będzie łatwe. Nie stanie się tak choćby z powodu braku chęci na utratę pozycji negocjacyjnych poszczególnych państw członkowskich oraz z chęci obrony priorytetów, które zaprezentuje KE w swojej propozycji. Ponadto Polska musi być przygotowana na sytuacje patowo-kryzysowe. Istnieje potrzeba wypracowania mechanizmu, który pozwoli prowadzić dyskusję nawet w sytuacji impasu podobnego do blokady 6 państw płatników netto z negocjacji z lat 2004–2005. Wówczas pojawił się tzw. list szczęściu, w którym to sygnatariusze optowali za znacznym ograniczeniem wielkości budżetu UE. Ówczesne prezydencje starały się tak kierować debatę europejską, aby nie utknęła ona w nierozwiązywalnym konflikcie pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami wspomnianej propozycji.

<sup>5</sup> Np. prezydencja holenderska w 2004 r. zastosowała tzw. metodę *building blocks*, natomiast prezydencja luksemburska w 2005 r. zmieniła metodologię na tzw. *negotiation boxes*.

<sup>6</sup> Poprzez ramy instytucjonalne negocjacji rozumie się sposób umiejscowienia ośrodka decyzyjnego prezydencji oraz sposób zaangażowania zasobów ludzkich. Ogólnie rzecz biorąc prezydencja może być prowadzona i koordynowana przez Stałe Przedstawicielstwa w Brukseli, lub poprzez instrukcje wysyłane ze stolic. Co więcej terminem *ram* można określić także, poziom na którym prezydencja będzie preferowała osiągać kompromis (grupa robocza, Komitet Budżetowy, Rada GAERC, Rada ECOFIN, Rada Europejska).

Kolejnym wyzwaniem stojącym przed Polską jako państwem sprawującym prezydencję w Radzie UE będzie kwestia pogodzenia interesów: narodowego i wspólnotowego. Polska stanie przed dylematem: czy kierować się celami narodowymi, prowadzić dyskusję nad mniej ważnymi dla Polski tematami, przedstawiać takie wersje kompromisowe, które będą jak najbliższe polskiemu stanowisku, czy przeciwnie, skupić się jedynie na interesie wspólnotowym, polegającym na maksymalnej przejrzystości, otwartości i zrozumieniu dla pytań i wątpliwości państw członkowskich odnośnie przedstawionej przez KE propozycji. Prezydencja w założeniu powinna pełnić rolę tzw. *honest broker*. Jest to wyzwanie, z którym polski rząd będzie musiał się zmierzyć w trakcie polskiej prezydencji. Niemniej jednak można spodziewać się, że w kwestiach neutralnych stanowisko Polski jako prezydencji będzie maksymalnie obiektywne, a ewentualne propozycje kompromisów będą zmierzać w stronę najszerszej akceptacji, natomiast w kwestiach priorytetowych dla przyszłych interesów Polski będą widoczne wpływy stanowiska narodowego. Dlatego najważniejszym zadaniem z punktu widzenia technik negocjacyjnych dla Polski będzie zbudowanie odpowiedniego podłoża dla przyszłego kompromisu podczas prezydencji umożliwiającego podjęcie odpowiednich rozwiązań już po tym czasie.

## PODSUMOWANIE

Sukces polskiej prezydencji w zakresie negocjacji przyszłych ram finansowych zależeć będzie w znacznej mierze od pracy wykonanej w okresie poprzedzającym sprawowanie prezydencji, poprawnej i owocnej współpracy z kluczowymi partnerami oraz w wielu aspektach od czynników, na które Polska nie będzie miała wpływu. Niemniej jednak właściwe przygotowania i wypracowanie odpowiednich scenariuszy może pozwolić Polsce na osiągnięcie sukcesu, jakim może być przedstawienie pierwszej propozycji kompromisowej na szczycie kończącym polskie przewodnictwo. Osiągnięcie tego celu, niejednokrotnie poprzedzone będzie potrzebą podjęcia trudnych decyzji i ogromem pracy. To dzięki pamięci instytucjonalnej, znajomości technik negocjacyjnych oraz wyczuciu polityki europejskiej będzie można przygotować się na możliwe scenariusze, które powinny realizować zarówno cele europejskie jak i narodowe. Dzięki ścisłej współpracy przede wszystkim z Węgrami, Duńczykami oraz Komisją Europejską, Polska może zostać zapamiętana jako silny i profesjonalny partner negocjacyjny.



Jacek Ryba

**STRATEGIA UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO,  
CZYLI JAK ZAGWARANTOWAĆ SUKCES PREZYDENCJI**



## WSTĘP

W dniu 23 czerwca 2009 r. Szwecja przedstawiła oficjalnie program swojej prezydencji przypadającej na II połowę 2009 r. Zgodnie z oczekiwaniami wśród priorytetów znalazło się przyjęcie Strategii Unii Europejskiej (UE) dla regionu Morza Bałtyckiego. Na kilkanaście dni przed ogłoszeniem programu prezydencji szwedzkiej Komisja Europejska opublikowała komunikat dotyczący Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, który stanowi punkt odniesienia do dalszych prac nad Strategią.

Zgodnie z propozycjami zawartymi w komunikacie, Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego ma być pierwszą strategią makroregionalną. Ma ona mieć charakter horyzontalny i będzie oparta na następujących filarach tematycznych: ochronie środowiska, dobrobycie, dostępności i atrakcyjności oraz bezpieczeństwie. Implementacja Strategii będzie się odbywać na podstawie Planu Działania. Strategia ma mieć z założenia charakter wewnętrzny. Strategia ma być realizowana w oparciu o środki w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, środki pochodzące z budżetów narodowych oraz środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych. Ponadto, istotne znaczenie będą też miały działania o charakterze regulacyjnym. Proponowana formuła zarządzania przewiduje, że KE będzie pełniła istotną rolę w zakresie koordynacji, monitoringu i formułowania rekomendacji. Pierwszy przegląd implementacji Strategii przewidziany jest na 2011 r.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest analiza powodów, dla których Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego znalazła się na liście priorytetów prezydencji szwedzkiej. W związku z powyższym ocenie poddano szereg czynników mających wpływ na podjęcie takiej decyzji przez Szwecję. Uwzględniono przy tym zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i czynniki zewnętrzne. Rezultaty analizy pozwoliły na sformułowanie wniosków o charakterze ogólnym. Po pierwsze, określono warunki, jakie musi spełniać dany temat, aby zmaksymalizować prawdopodobieństwo, że jako priorytet prezydencji będzie miał szanse na sukces. Po drugie, sformułowano wniosek, zgodnie z którym w programie prezydencji powinien znaleźć się co najmniej jeden priorytet, który ze względu na swoje cechy, będzie dawał wysokie prawdopodobieństwo, że zostanie on w pełni zrealizowany i tym samym bezpośrednio wpłynie na pozytywną ocenę prezydencji.

Dodatkowym celem artykułu jest przedstawienie w jaki sposób Szwecja wprowadziła temat Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego do programu prac

instytucji UE w okresie poprzedzającym sprawowanie przez nią przewodnictwa w Radzie UE. Ponadto, opisano w jaki sposób Szwecja realizuje ten priorytet od początku swojej prezydencji oraz jak zamierza przeprowadzić jego finalizację.

Powyższe spostrzeżenia mogą stać się punktem odniesienia w dyskusji nt. programu prezydencji polskiej.

## **1. DLACZEGO STRATEGIA UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO ZOSTAŁA PRIORYTETEM PREZYDENCJI SZWECKIEJ?**

Każde państwo członkowskie UE podczas prac nad programem prezydencji musi wykazać pragmatyzm. Z jednej strony bowiem naturalne są dążenia do forsowania ambitnych zamierzeń, z drugiej zaś strony naturalna i konieczna jest tendencja do wnikliwej oceny *ex-ante* szans na powodzenia realizacji danego priorytetu.

Celem niniejszego rozdziału jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego została priorytetem prezydencji szwedzkiej. Analiza została przeprowadzona w oparciu o uwarunkowania wewnętrzne, jak również uwarunkowania zewnętrzne.

### **1.1. UWARUNKOWANIA WEWNĄTRZKRAJOWE**

Podczas analizy uwarunkowań wewnętrznych, które mają znaczenie w kontekście nadania konkretnemu zagadnieniu rangi jednego z kilku priorytetów podczas sprawowania prezydencji podstawowe znaczenie ma oczywiście ocena, w jaki sposób może się on przyczynić do realizacji długofalowych priorytetów strategicznych państwa.

Nie należy jednak zapominać również o tym, że priorytetowe potraktowanie konkretnego zagadnienia w ramach prezydencji może stanowić jeden z elementów oceny rządu, która formułowana będzie przez opinię społeczną. Szczególnego znaczenia nabiera to w sytuacji, gdy prawdopodobna data wyborów parlamentarnych przypada niedługo po zakończeniu sprawowania prezydencji. W tym kontekście niebagatelne znaczenie dla partii rządzących ma też ocena formułowana przez partie opozycyjne. Poniższa analiza została przeprowadzona w oparciu o ww. kryteria.

### 1.1.1. REALIZACJA DŁUGOFALOWYCH PRIORYTETÓW STRATEGICZNYCH PAŃSTWA

Zaangażowanie w regionie Morza Bałtyckiego zawsze należało do działań priorytetowych Szwecji. Do czasu przystąpienia Szwecji do UE sprowadzało się głównie do działań mających na celu kształtowanie bezpieczeństwa kooperatywnego<sup>1</sup>. To zaangażowanie nabrało nowego wymiaru wraz z akcesją Szwecji do UE oraz wraz ze zbliżającą się perspektywą członkostwa w UE państw byłego bloku wschodniego leżących nad Bałtykiem. Analiza *exposé* ogłoszonego przez premiera Szwecji Frederik'a Reinfeldt'a w szwedzkim Parlamencie w dniu 6 października 2006 r. pozwala na sformułowanie wniosku, że zarówno aspekty dotyczące ochrony środowiska Morza Bałtyckiego, jak i zagadnienia związane z podniesieniem konkurencyjności regionu Morza Bałtyckiego można zaliczyć do priorytetów obecnej koalicji rządowej<sup>2</sup>. Warto zauważyć, że w odniesieniu do ochrony środowiska rząd Szwecji widzi konieczność zintensyfikowania wysiłków na czterech płaszczyznach: krajowej, regionalnej (bałtyckiej), europejskiej i globalnej. Należy pamiętać również o tym, że zrównoważony rozwój był priorytetem prezydencji szwedzkiej w 2001 r.<sup>3</sup> Znalazło to swoje odzwierciedlenie również na płaszczyźnie bałtyckiej, kiedy w ramach Wymiaru Północnego UE utworzono Partnerstwo na rzecz Środowiska<sup>4</sup>.

Ze względu na swoją aktywność mającą na celu realizację ww. priorytetów strategicznych w regionie Morza Bałtyckiego, Szwecja w sposób naturalny pretenduje do roli lidera regionalnego. Nadanie Strategii rangi priorytetu umocni tę rolę<sup>5</sup>. Ułatwi to także przeniesienie punktu ciężkości współpracy regionalnej z forum Rady Państw Morza Bałtyckiego na płaszczyznę unijną. W odniesieniu do efektywności tej organizacji Szwecja sygnalizowała zastrzeżenia i apelowała o jej reformę<sup>6</sup>. Jest to jednak proces długi i nie dający pełnej gwarancji na osiągnięcie zamierzonych celów.

---

<sup>1</sup> K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Łódź-Toruń 2007.

<sup>2</sup> Statement of Government Policy presented by the Prime Minister, Mr. Frederik Reinfeldt, to the Swedish Rikstag on Friday, 6 October 2006.

<sup>3</sup> K. Dośpiał-Borysiak, op. cit.

<sup>4</sup> K. Dośpiał-Borysiak, op. cit.

<sup>5</sup> Zob: wspólny artykuł premiera F. Reinfeldt'a i kanclerz A. Merkel, *Ökat Östersjösamarbete i EU*, Svenska Dagbladet, 04.02.2009.

<sup>6</sup> CBSS Reform, Non-paper, Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 27 February 2008.

### 1.1.2. POZYTYWNY ODBIÓR SPOŁECZNY

Komentatorzy polityczni są zgodni co do faktu, że skuteczność Szwecji podczas sprawowania przez nią prezydencji spotka się z jednoznacznie pozytywnym odbiorem społecznym<sup>7</sup>. Zgoda panuje również co do tego, że premier Szwecji chce wykorzystać okres prezydencji w celu zaprezentowania siebie jako wytrwałego polityka europejskiego<sup>8</sup>. W tym kontekście wskazuje się na fakt, że zaledwie dziewięć miesięcy po zakończeniu prezydencji mają się odbyć w Szwecji wybory parlamentarne<sup>9</sup>.

Komentatorzy wskazują również na powszechny konsensus społeczny w odniesieniu do tematyki dotyczącej ochrony środowiska, czy też ostatnio zmian klimatu<sup>10</sup>. Podobnych wniosków dostarcza również analiza badań opinii społecznej<sup>11</sup>. Jednocześnie należy wskazać na dość powszechne asocjacje zagadnień dotyczących Morza Bałtyckiego z tematyką ekologiczną<sup>12</sup>. W tym kontekście można zaryzykować twierdzenie, że Strategia postrzegana będzie jako wymiar makroregionalny walki ze zmianami klimatu.

Oczywiście wśród priorytetów prezydencji szwedzkiej znalazło się również globalne podejście do walki ze zmianami klimatu, niemniej jednak w przeciwieństwie do Strategii, zarówno ze względu na uwarunkowania globalne, jak również z powodu rysujących się podziałów pomiędzy państwami członkowskimi UE, na obecnym etapie trudno jest rokować, że ten priorytet prezydencji zostanie ostatecznie uznany za sukces, chociaż z pewnością rząd Szwecji będzie dokładał wszelkich starań, aby tak to zaprezentować.

W związku z powyższym, tym bardziej nie dziwi stanowisko Szwecji wobec Strategii, zgodnie z którym zdecydowany nacisk został położony na aspekty związane z ochroną środowiska, co można interpretować jako próbę lepszego dostosowania go do potrzeb społecznych.

<sup>7</sup> Y. Nilsson, The Swedish presidency. Decisive for the election in 2010, w: Hill&Knowlton's guide to The Swedish presidency of the European Union, Hill&Knowlton.

<sup>8</sup> Presidency prelude to national elections, w: Europolitics, Sweden/Swedish Presidency, Thursday 2 July 2009.

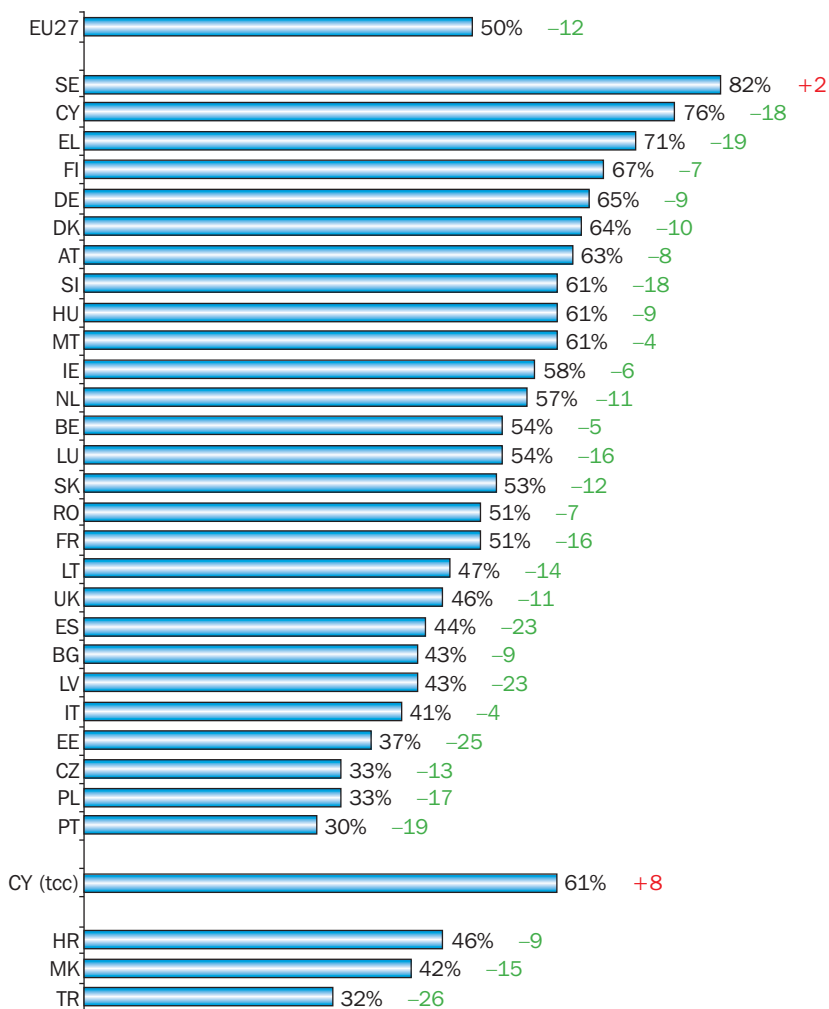
<sup>9</sup> Y. Nilsson, op. cit.

<sup>10</sup> Biuletyn Europejski Ambasady RP w Sztokholmie, Prezydencja Szwecji w Unii Europejskiej, Nr 2/2009.

<sup>11</sup> Europeans' attitudes towards climate change, Special Eurobarometer 313, July 2009.

<sup>12</sup> Dahlander, J., The Swedish public's view on integration in the Baltic Sea area – Democratic legitimacy for a Baltic Sea region?, w: SIDA, Baltic Sea Unit, March 2006.

### Wykres 1. Czy zmiany klimatu należy uznać za najbardziej poważny problem globalny?



Źródło: Special Eurobarometer 313: Survey of the attitudes towards climate change, July 2009

Cyfry w drugiej kolumnie oznaczają spadek lub wzrost w porównaniu do podobnego badania przeprowadzonego wiosną 2008 r.

### 1.1.3. KONSENSUS WSZYSTKICH PARTII POLITYCZNYCH

Jak już wspomniano powyżej, koalicyjny rząd Szwecji jednoznacznie określa region Morza Bałtyckiego jako punkt odniesienia w realizacji priorytetów w zakresie ochrony środowiska i poprawy konkurencyjności. Należy jednak również podkreślić, że Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego jest również jedynym priorytetem prezydencji szwedzkiej, wobec którego partie opozycyjne wobec koalicji rządzącej nie zgłaszają żadnych zastrzeżeń<sup>13</sup>. Oczywiście w odniesieniu do wagi zagadnień związanych ze zmianami klimatu również panuje konsensus, ale zastrzeżenia partii opozycyjnych budzi taktyka, którą w tej sprawie przyjął rząd<sup>14</sup>.

## 1.2. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE

Uwarunkowania wewnętrzne stanowią oczywiście niezwykle ważny punkt odniesienia dla identyfikacji priorytetów prezydencji, niemniej jednak, jak już wspomniano we wstępie do tego rozdziału, pragmatyzm wymaga, aby priorytet prezydencji miał szanse na realizację. Oznacza to, że konieczne jest wzięcie pod uwagę również uwarunkowań zewnętrznych, tym bardziej, że państwo sprawujące prezydencję powinno przyjąć na siebie rolę reprezentanta interesów całej UE, co implikuje swego rodzaju wstrzemięźliwość w forsowaniu własnego interesu narodowego (koncepcja *honest broker*).

Ocena uwarunkowań zewnętrznych mających wpływ na realizację Strategii jako priorytetu prezydencji szwedzkiej została przeprowadzona w oparciu o zestaw następujących zagadnień:

- Jaki stosunek do Strategii mają państwa członkowskie z regionu Morza Bałtyckiego?
- Jaki stosunek do Strategii mają państwa członkowskie UE spoza regionu Morza Bałtyckiego?
- Jaki stosunek do Strategii ma Parlament Europejski?
- W jak sposób uniknąć dyskusji na temat finansowania Strategii?
- W jaki sposób powiązać Strategię z ważnymi wątkami debaty europejskiej?
- W jaki sposób należy się odnieść do aspektów zewnętrznych Strategii?

<sup>13</sup> Biuletyn Europejski Ambasady RP w Sztokholmie, Prezydencja Szwecji w Unii Europejskiej, Nr 1/2009.

<sup>14</sup> Ibidem.

### 1.2.1. JAKI STOSUNEK DO STRATEGII MAJĄ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE Z REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO?

Wraz z krystalizowaniem się koncepcji Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego rosło zainteresowanie tą inicjatywą wśród państw członkowskich UE z regionu. Ze względu na horyzontalny charakter Strategii każde z zainteresowanych państw członkowskich mogło dokonać identyfikacji zagadnień priorytetowych z punktu widzenia ich interesów. Pozytywny stosunek państw członkowskich do Strategii uległ ugruntowaniu, w chwili przedstawienia przez KE koncepcji liderów 15 obszarów priorytetowych w ramach czterech filarów tematycznych Strategii<sup>15</sup>. Oznaczać to będzie zwiększenie odpowiedzialności państwa członkowskiego za efektywność realizacji Strategii w danym obszarze priorytetowym, co daje poczucie większego wpływu na jej realizację zgodnie z interesami narodowymi. Przyjęty przez KE stosunkowo transparentny sposób procedowania nad projektem komunikatu ws. Strategii oraz wstępnym projektem Planu Działania zwiększał poczucie partycypacji i współwłasności projektu.

### 1.2.2. JAKI STOSUNEK DO STRATEGII MAJĄ PAŃSTWA CZŁONKOWSKICH UE SPOZA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO?

Jednym z poważniejszych problemów, przed którym stanęła Szwecja w kontekście prac nad koncepcją Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego było zapewnienie pozytywnego stosunku do tej inicjatywy ze strony państw członkowskich UE spoza regionu Morza Bałtyckiego. Miało to tym bardziej istotne znaczenie, że państwo sprawujące prezydencję powinno działać zgodnie z koncepcją *honest broker*, co implikuje konieczność działania w interesie całej UE, a nie tylko w interesie jednego z wielu regionów.

Oczywistym sojusznikiem Szwecji w tych wysiłkach była KE, która ze swej strony musiała dołożyć wszelkich starań, aby w państwach członkowskich spoza regionu nie powstało wrażenie, że Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego będzie stworzona kosztem innych obszarów w UE, tym bardziej, że jednym z deklarowanych celów Strategii ma być podniesienie konkurencyjności regionu Morza Bałtyckiego.

---

<sup>15</sup> Cztery filary tematyczne Strategii to: ochrona środowiska, dobrobyt, dostępność i atrakcyjność oraz bezpieczeństwo. Krótkie omówienie Komunikatu KE ws. Strategii zob. rozdział pt: „W jaki sposób Szwecja umieściła Strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego w programie prac instytucji UE?”

Problem został rozwiązany poprzez powiązanie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z koncepcją zintegrowanego podejścia do rozwoju oraz z koncepcją regionów funkcjonalnych. Obie te koncepcje wpisują się w debatę nt. spójności terytorialnej<sup>16</sup>.

Połączenie tych koncepcji stworzyło możliwość posługiwania się pojęciem strategii makroregionalnych. Na tej podstawie można było sformułować propozycję rozwiązania systemowego dla całej UE, chociaż do dnia dzisiejszego KE nie zdecydowała się na przedstawienie kompleksowego opracowania na ten temat. Niemniej jednak Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego zaczęła być określana mianem prekursora makroregionalnego podejścia do rozwoju, a doświadczenia zebrane przy jej tworzeniu mają być wykorzystywane przy tworzeniu innych strategii makroregionalnych<sup>17</sup>. W tym kontekście na obecnym etapie wymienia się przede wszystkim Strategię UE dla regionu Dunaju, ale także dokumenty strategiczne dla regionu alpejskiego, czy też regionu Adriatyku.

Koncepcja makroregionalnego podejścia do rozwoju spotkała się ze stosunkowo dużym zainteresowaniem szczególnie wśród władz regionalnych i lokalnych w niemalże całej UE. Szczególnie duże zainteresowanie można odnotować na obszarach mających dobre doświadczenie w realizacji programów współpracy transnarodowej, które są współfinansowane ze środków polityki spójności (w okresie 2007–2013 uruchomiono 13 takich programów)<sup>18</sup>.

Stosunek państw członkowskich UE spoza regionu Morza Bałtyckiego wobec strategii makroregionalnych należy również określić jako ogólnie pozytywny. Dotyczy to w szczególności zdecydowanej większości państw członkowskich z regionu Dunaju. Należy jednak również odnotować, że niektóre państwa (Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy) wyrażają niepokój, iż wątek strategii makroregionalnych zaczyna dominować debatę nt. spójności terytorialnej, która obejmuje znacznie szersze spektrum zagadnień.

---

<sup>16</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength, COM(2008) 616.

<sup>17</sup> *The Swedish Government's comments on the EU Commission's Green Paper on Territorial Cohesion*, Ministry of Enterprise, Energy and Communications, 19 February 2009 oraz *EU Strategy for the Baltic Sea Region – A macro regional approach to European integration*, Memorandum, Prime Minister's Office, Sweden, 31st March 2009.

<sup>18</sup> 10 na kontynencie europejskim i 3 w tzw. regionach ultraperyferyjnych.

Mimo wszystko, można jednak uznać, iż stworzenie koncepcji makroregionalnego podejścia do rozwoju spowodowało wzrost zainteresowania Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego wśród państw członkowskich UE spoza regionu Morza Bałtyckiego i tym samym zdjęło ze Strategii odium inicjatywy skierowanej tylko i wyłącznie do części państw członkowskich UE.

### 1.2.3. JAKI STOSUNEK DO STRATEGII MA PARLAMENT EUROPEJSKI?

Na początku poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego (PE) powstała nieformalna grupa *Baltic Europe*, skupiająca posłów z ośmiu państw członkowskich UE leżących nad Bałtykiem oraz kilku posłów z innych państw członkowskich. Na jej czele stanął brytyjski poseł Christopher Beazley. Grupa ta postawiła sobie za cel promowanie interesów regionu Morza Bałtyckiego w Parlamencie Europejskim. Owocem pracy wspomnianej grupy jest dokument *An EU Strategy for the Baltic Sea Region*, który został przyjęty w listopadzie 2005 r. W skład grupy zajmującej się przygotowaniem projektu wchodziło następujących posłów do PE: Christopher Beazley (UK), Michael Gahler (DE), Satu Hassi (FI), Toomas Hendrik Ilves (EE; przewodniczący), Girts Valdis Kristovskis (LV), Henrik Lax (FI) oraz Alexander Stubb (FI).

Jak wynika z przedmowy do tego dokumentu, intencją członków grupy było również wywołanie zainteresowania rządów państw członkowskich regionu Morza Bałtyckiego, które miały na przełomie lat 2006/2007 sprawować przewodnictwo Rady UE, tj. Finlandii i Niemiec. Ostatecznie jednak problematyka regionu Morza Bałtyckiego nie znalazła się na liście priorytetów żadnego z ww. państw podczas ich prezydencji.

Prace nieformalnej grupy *Baltic Europe* miały wpływ na kształt przyjętej w dniu 16 listopada 2005 r. rezolucji PE, dotyczącej przyszłości Wymiaru Północnego<sup>19</sup>. W dokumencie tym poruszono kwestię znaczenia współpracy wokół Morza Bałtyckiego w kontekście rozszerzenia, które miało miejsce w 2004 r. Postulowano również przyjęcie odrębnej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, która byłaby rozumiana jako element Wymiaru Północnego, mający charakter wewnątrzunijny.

W ślad za powyższą rezolucją PE podjął prace nad rezolucją poświęconą wyłącznie regionowi Morza Bałtyckiego. Efektem tych prac była rezolucja legislacyjna PE

<sup>19</sup> European Parliament resolution on the future of the Northern Dimension, 16.11.2005.

w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach Wymiaru Północnego przyjęta w dniu 16 listopada 2006 r.<sup>20</sup> W rezolucji tej PE postuluje, aby KE podjęła prace nad dokumentem o charakterze strategicznym, który stwarzałaby ramy dla:

- aktywizacji potencjału jaki powstał w regionie Morza Bałtyckiego w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r.,
- promocji wizerunku regionu Morza Bałtyckiego jako najbardziej atrakcyjnego i najbardziej konkurencyjnego obszaru w kontekście globalnym,
- podjęcia wzmożonych wysiłków, mających na celu poprawę stanu środowiska naturalnego w regionie.

W związku z powyższym w sposób naturalny należało się spodziewać przychylności Parlamentu Europejskiego w stosunku do Strategii, tym bardziej, że Szwecja często wskazywała na rolę jaką odegrał on przy narodzinach tej inicjatywy.

#### 1.2.4. W JAK SPOSÓB UNIKNĄĆ DYSKUSJI NA TEMAT FINANSOWANIA STRATEGII?

Już w swoim pierwszym *non-paper* nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego Szwecja wskazywała na konieczność neutralności nowej inicjatywy w stosunku do budżetu UE. Stanowisko to uległo umocnieniu podczas debaty nt. przyszłości Strategii. Spotkało się ono z pełną aprobatą KE. Zgoda na takie podejście panuje również pośród państw członkowskich UE z regionu. Ostatecznie, zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym Strategia ma być realizowana w oparciu o środki w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, środki pochodzące z budżetów narodowych oraz środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych.

W ten sposób Szwecja zrealizowała dwojaki cel. Po pierwsze, uniknęła powiązania debaty nt. Strategii z debatą nt. przeglądu budżetu UE, co z pewnością mogłoby być źródłem wielu komplikacji i nie ułatwiłoby szybkiego procedowania zarówno na etapie poprzedzającym przyjęcie komunikatu ws. Strategii, jak i podczas samego okresu prezydencji szwedzkiej. Po drugie zaś, podtrzymała swoje podejście prezentowane konsekwentnie w kontekście negocjacji perspektywy finansowej 2007–2013 oraz przeglądu budżetu UE, zgodnie z którym dąży ona do ograniczenia wydatków z budżetu wspólnotowego i tym samym do jego zmniejszenia<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach Wymiaru Północnego, 2006/2171(INI), 16.11.2006.

<sup>21</sup> *Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden's response to the Commission Communication.*

W tym miejscu należy oczywiście odnotować postulat sformułowany przez Parlament Europejski w jego rezolucji z 2006 r., mający na celu utworzenie odrębnej linii budżetowej dla Strategii. W pewnym sensie został on nawet zrealizowany, ponieważ podczas procedury budżetowej ustalającej wydatki budżetu UE na rok 2008 taka linia została wyodrębniona w ramach rozdziału „Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją”. Niemniej jednak nie przeznaczona na nią żadnych środków, czyli zabieg ten stanowił jedynie wyraz woli politycznej PE. Podobny zabieg miał miejsce w przypadku budżetu UE na 2009 r.

#### 1.2.5. W JAKI SPOSÓB POWIĄZAĆ STRATEGIĘ Z WAŻNYMI WĄTKAMI DEBATY EUROPEJSKIEJ?

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego jest przedsięwzięciem nowatorskim, niemniej jednak ze względu na jej horyzontalny charakter może ona stanowić przedmiot zainteresowania również w kontekście innych debat europejskich. Jak już wspomniano powyżej, dyskusja na temat zintegrowanego podejścia do rozwoju wpisuje się w ramy debaty nt. spójności terytorialnej. Aspekty dotyczące konkurencyjności stanowią przedmiot dyskusji w ramach debaty nt. strategii gospodarczej UE po 2010 r. Zagadnienia Strategii dotyczące zrównoważonego rozwoju są również dyskutowane w kontekście wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Istotny jest również kontekst zintegrowanej polityki morskiej UE, czy też bezpieczeństwa energetycznego UE.

Takie powiązanie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z innymi wątkami debaty europejskiej sprawia, że wzbudza ona coraz większe zainteresowanie, zwiększa się jej legitymizacja i tym samym osłabia nieco wrażenie, że jest to przedsięwzięcie o charakterze wyłącznie regionalnym.

#### 1.2.6. W JAKI SPOSÓB NALEŻY SIĘ ODNIEŚĆ DO ASPEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH STRATEGII?

Bałtyk, w kontekście debaty nt. Strategii, określany jest niejednokrotnie mianem morza wewnętrznego UE. Nie zmienia to jednak faktu, że leżąc nad Morzem Bałtyckim Rosja nie jest członkiem UE. Na konieczność współpracy z Rosją wskazywał PE w swojej rezolucji, niemniej jednak Szwecja od samego początku postulowała, aby Strategia miała charakter wewnętrzny. Punktem odniesienia dla takiego podejścia były zapewne doświadczenia współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego. Z pewnością można jednak stwierdzić, że nadanie Strategii charakteru wewnętrznego w dużej mierze usprawniło proces proce-

dowania nad nią. Uniezależniło to także Strategię od różnego rodzaju zawirowań o charakterze geopolitycznym.

Ostatecznie postulaty te znalazły swoje odzwierciedlenie w propozycji przedstawionej przez KE. Zewnętrzne aspekty współpracy w regionie Morza Bałtyckiego mają być zatem oparte o instrumenty dostępne w ramach Wymiaru Północnego UE.

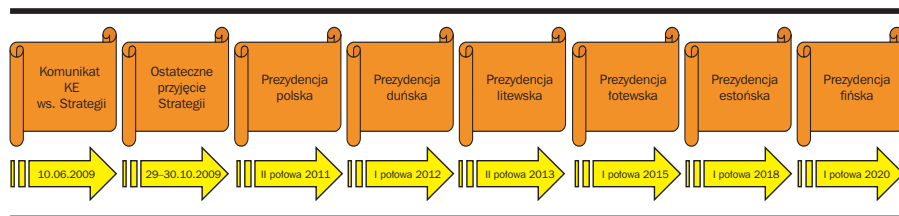
O ile takie podejście nie zostało jednoznacznie zakwestionowane przez żadne z zainteresowanych państw członkowskich z regionu, to należy odnotować, że zapisy *non-papers* ws. Strategii przedstawione przez Niemcy oraz Finlandię sugerują nieco inny stosunek do tego zagadnienia.

Można jednak stwierdzić, że nadanie Strategii charakteru wewnątrzunijnego zwiększyło szanse prezydencji szwedzkiej na sprawną realizację tego priorytetu.

\*\*\*

Ponadto, należy zauważyć, iż bezpośrednim celem prezydencji szwedzkiej w kontekście Strategii jest jej przyjęcie i rozpoczęcie implementacji. Tym samym ocena stanu realizacji poszczególnych projektów flagowych, czy też rzeczywistej efektywności przyjętej formuły zarządzania będzie przeprowadzona po raz pierwszy podczas przeglądu Strategii planowanego na II połowę 2011 r., czyli około 18 miesięcy po zakończeniu sprawowania prezydencji przez Szwecję<sup>22</sup>.

### Rysunek 1. Harmonogram prezydencji sprawowanych przez państwa członkowskie UE z regionu Morza Bałtyckiego



<sup>22</sup> F. Langa, G. von Sydow, *The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities*, [w:] Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October, Issue 14–2008.

*Nota bene* będzie to miało miejsce także po planowanych na wrzesień 2010 r. wyborach parlamentarnych w Szwecji. Z pewnością jednak Szwecja będzie mogła rościć sobie prawo do tego, że, jako prezydencja, współtworzyła taką formułę zarządzania, która dzięki stałej klauzuli przeglądowej, będzie gwarantować kontynuację procesu przez państwa członkowskie UE z regionu Morza Bałtyckiego sprawujące kolejno prezydencję. Ewentualne zmiany zasady sprawowania prezydencji wynikające z nowych uregulowań traktatowych nie są na obecnym etapie brane pod uwagę.

Należy zatem zauważyć, że, ze względu na wyżej wymienione parametry, istnieją uzasadnione powody, aby sądzić, że cel prezydencji szwedzkiej, który został zdefiniowany jako przyjęcie Strategii, ma duże szanse na zrealizowanie, ponieważ nie będzie budził większych kontrowersji na forum europejskim. Dlatego też ten priorytet ma szanse zostać uznany za sukces prezydencji szwedzkiej.

## **2. W JAKI SPOSÓB SZWECJA UMIEŚCIŁA STRATEGIĘ UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO W PROGRAMIE PRAC INSTYTUCJI UE?**

W poprzednim rozdziale przedstawiono powody, dla których Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego stała się priorytetem prezydencji szwedzkiej. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie zabiegów Szwecji mających na celu umieszczenie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego w programie prac instytucji UE w okresie poprzedzającym rozpoczęcie prezydencji szwedzkiej.

### **2.1. NON-PAPERS SZWECJI WS. STRATEGII UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO<sup>23</sup>**

Jak już wspomniano wcześniej, Parlament Europejski już w 2006 r. apelował o stworzenie dokumentu strategicznego dla regionu Morza Bałtyckiego. Szwecja w bardzo sprawny sposób wykorzystała ten fakt i przejęła inicjatywę przyjmując we wrześniu 2007 r. swój pierwszy *non-paper* ws. Strategii<sup>24</sup>. W ten sposób Szwecja podkreśliła swoją pozycję jako *agenda setter* w kontekście regionu Morza Bałtyckiego i przedstawiła szereg propozycji, które *de facto* stanowiły

<sup>23</sup> Omówienie stanowiska Szwecji ws. Strategii zob.: M. Budzyńska, Postulaty państw członkowskich wobec Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, w: Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, red.: Kałużyńska, M., Budzyńska, M., Ryba, J., Biuletyn Analiz UKIE, Nr 19, Warszawa, Sierpień 2008 r.

<sup>24</sup> *A European Strategy for the Baltic Sea Region – Food for Thought*, Non-paper, Sweden, 6th September 2007.

w późniejszym okresie punkt odniesienia w debacie. Przede wszystkim jednak zasygnalizowała wstępnie intencję zajęcia się Strategią podczas swojej prezydentury.

Prezentując swój drugi *non-paper* ws. Strategii w maju 2008 r. Szwecja ponownie nadała nowy impuls debacie nt. przyszłości regionu Morza Bałtyckiego, ponieważ przedstawiła w nim szczegółową wizję realizacji Strategii w oparciu o konkretne projekty<sup>25</sup>. Znalazło to swojej odzwierciedlenie w strukturze Planu Działania zaproponowanego przez KE wczesną wiosną 2009 r.

Warto odnotować, że, o ile w dokumencie z września 2007 r. Szwecja w kontekście głównych priorytetów wobec Strategii na pierwszym miejscu wymieniła poprawę konkurencyjności regionu, to w *non-paper* z maja 2008 r. nastąpiło wyraźne przesunięcie akcentu na zagadnienia związane z ochroną środowiska. O możliwych uwarunkowaniach społecznych takiej decyzji pisano w Rozdziale 1.1.2. niniejszego artykułu. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na fakt, że obecny rząd Szwecji ma charakter koalicyjny. W jego skład wchodzi Umiarkowana Partia Koalicyjna, premiera Frederik’a Reinfeldt’a, która w wyborach parlamentarnych w 2006 r. zdobyła blisko 50% głosów, następnie Partia Ludowa, Partia Chrześcijańskich Demokratów i Partia Centrum. Stojący na czele resortu środowiska Andreas Cargren, który należy do Partii Centrum, określany jest przez komentatorów jako zdeklarowany „zielony”. Nie można zatem wykluczyć, że tę decyzję należy wiązać również z koniecznością uwzględnienia przez najsilniejszą partię koalicyjną postulatów formułowanych przez pozostałych partnerów koalicyjnych<sup>26</sup>.

## 2.2. KONKLUZJE RADY EUROPEJSKIEJ Z GRUDNIA 2007 R.

Kluczowe znaczenie dla powstania Strategii miało przyjęcie przez Radę Europejską w grudniu 2007 r. zapisów konkluzji, w których to Komisja Europejska została wezwana do przedstawienia stosownego dokumentu nie później niż w czerwcu 2009 r. W celu wypracowania ostatecznej wersji tych zapisów Szwecja podjęła współpracę z Finlandią, która również jest tradycyjnie zainteresowana związanymi z problematyką regionu Morza Bałtyckiego.

<sup>25</sup> *A Healthy and Prosperous Baltic Sea Region – A Swedish contribution to the preparation of an EU Strategy for the Baltic Sea Region*, Non-paper, Sweden, 14th May 2008.

<sup>26</sup> *The Swedish presidency of the EU, Swedish movers and shakers*, w: European Voice, Special Reports, 25.06.09.

*„Nie naruszając zintegrowanej polityki morskiej, Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia nie później niż w czerwcu 2009 roku strategii UE dotyczącej regionu Morza Bałtyckiego. Strategia ta powinna pomóc między innymi w sprostaniu pilnym wyzwaniom środowiskowym związanym z Morzem Bałtyckim. Ramy Wymiaru Północnego stanowią fundament zewnętrznych aspektów współpracy w regionie Morza Bałtyckiego.”*

Źródło: Konkluzje Prezydencji, posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 14 grudnia 2007 r.

### 2.3. PRZYJĘCIE PROGRAMU PRAC TRIO FRANCJA-CZECHY-SZWECJA W CZERWCU 2008 R.

Jako jedyne państwo członkowskie z regionu Morza Bałtyckiego w ramach trio prezydencji, Szwecja musiała oczywiście dołożyć starań, aby Strategia znalazła się w jego programie prac<sup>27</sup>. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że zapisy tego programu dotyczące Strategii niemal w całości odzwierciedlają zapisy konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2007 r. Jedyna, ale niezwykle istotna, różnica dotyczy położenia nacisku na aspekty środowiskowe Strategii. Podczas gdy, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej, Strategia powinna między innymi (*inter alia*) pomóc w sprostaniu pilnym wyzwaniom środowiskowym związanym z Morzem Bałtyckim, zapisy programu prac trio wskazują już, że Strategia powinna w szczególności (*in particular*) pomóc w sprostaniu pilnym wyzwaniom środowiskowym. Zmiana ta nie jest jedynie zabiegiem stylistycznym, ale stanowi jednoznaczne odzwierciedlenie priorytetów Szwecji wobec Strategii.

### 2.4. PRZEJĘCIE KOORDYNACJI PRAC NAD STRATEGIĄ PRZEZ URZĄD PREMIERA SZWECJI

Wraz z krystalizowaniem się wizji Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego jako jednego z priorytetów prezydencji szwedzkiej, rosła rola Urzędu Premiera Szwecji, jako organu odpowiedzialnego za koordynację prac w tym zakresie. Zarówno narodowy koordynator ds. Strategii (na poziomie zastępcy dyrektora departamentu), jak i nadzorująca jego pracę sekretarz stanu są właśnie utytułowani w Urzędzie Premiera Szwecji. Jak już wspomniano Strategia ma bardzo horyzontalny cha-

<sup>27</sup> 18 month programme of the French, Czech and Swedish Presidencies, Council of the European Union, 11249/08, Brussels, 30 June 2008.

rakter i stanowi przedmiot zainteresowania wielu resortów w szwedzkim rządzie koalicyjnym. W naturalny sposób wskazuje to na potrzebę ustanowienia koordynacji w ramach organu zwierzchniego w stosunku do potencjalnie konkurujących ze sobą resortów. Można jednak również zaryzykować twierdzenie, że przejęcie pełnego nadzoru nad Strategią przez Premiera, należy wiązać z faktem, że priorytet ten spełnia wszystkie warunki, do tego, aby mógł zostać odnotowany jako sukces prezydencji szwedzkiej i tym samym sukces samego premiera.

## 2.5. WSPARCIE PRAC W DG REGIO PRZEZ EKSPERTA NARODOWEGO ZE SZWECJI

Niezwykle efektywnym posunięciem ze strony Szwecji było oddelegowanie do pracy do KE eksperta narodowego z Ministerstwa ds. Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, który wcześniej był bezpośrednio zaangażowany w prace nad *non-paper* Szwecji ws. Strategii. Podjął on prace w Dyrekcji Generalnej ds. polityki regionalnej (DG REGIO), która, zgodnie z decyzją Sekretariatu Generalnego KE, jest odpowiedzialna za koordynację prac nad Strategią w KE, na około rok przed rozpoczęciem prezydencji szwedzkiej. Został usytuowany w wydziale współpracy terytorialnej, który bezpośrednio jest zaangażowany w prace nad Strategią. Dzięki temu posunięciu Szwecja usprawniła kanały komunikacji z KE i zapewniła transmisję do KE swojej wizji Strategii i Planu Działania.

## 2.6. KOMUNIKAT KE DOTYCZĄCY STRATEGII UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO

W dniu 10 czerwca 2009 r. kolegium komisarzy przyjęło Komunikat dotyczący Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Dołączony został do niego Plan Działania oraz Ocena Wpływu<sup>28</sup>.

Zgodnie z propozycjami zawartymi w komunikacie, Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego ma być pierwszą strategią makroregionalną. Ma ona mieć charakter horyzontalny i będzie oparta na następujących filarach tematycznych: ochronie środowiska, dobrobycie, dostępności i atrakcyjności oraz bezpieczeństwie. Implementacja Strategii będzie się odbywać na podstawie Planu Działania zawierającego około 80 projektów flagowych. Strategia ma mieć z założenia charakter wewnątrzunijny. Ramy wymiaru północnego stanowią

<sup>28</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2009) 248 final.

fundament zewnętrznych aspektów współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Strategia ma być realizowana w oparciu o środki w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, środki pochodzące z budżetów narodowych oraz środki pochodzące z międzynarodowych instytucji finansowych. Ponadto, istotne znaczenie będą też miały działania o charakterze regulacyjnym. Proponowana formuła zarządzania przewiduje, że KE będzie pełniła istotną rolę w zakresie koordynacji, monitoringu i rekomendacji. Pierwszy przegląd implementacji Strategii przewidziany jest na 2011 r.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w dniu publikacji Komunikatu odbyła się jego oficjalna prezentacja przez KE w prawie wszystkich stolicach regionu Morza Bałtyckiego. Tego typu promocja konkretnej inicjatywy UE, jak również stosunkowo transparenty proces prac nad Komunikatem oparty o zasadę partycypacji państw członkowskich z regionu oraz innych głównych interesariuszy, ma charakter bezprecedensowy.

## 2.7. KONKLUZJE RADY EUROPEJSKIEJ Z CZERWCA 2009 R.

Zgodnie ze zobowiązaniem wynikającym z zapisów konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła Komunikat ws. Strategii pod obrady Rady Europejskiej na jej posiedzeniu w Brukseli w dniach 18–19 czerwca 2009 r. Sam komunikat nie wzbudził kontrowersji. Państwa członkowskie UE z regionu Morza Bałtyckiego były od co najmniej kilku miesięcy na bieżąco informowane przez KE o przebiegu prac nad komunikatem. Państwa członkowskie z regionu Dunaju, w swoich dążeniach mających na celu zainicjowanie prac nad dokumentem strategicznym dla ich regionu, powoływały się na Strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego, więc w sposób naturalny miały pozytywny stosunek do komunikatu KE. Pozostałe państwa członkowskie miały raczej obojętny stosunek do ww. komunikatu i, o ile w ogóle zabrały głos w dyskusji, to skupiły się generalnie na kwestii dotyczącej tego, czy KE planuje kompleksowe podejście do strategii makroregionalnych.

Warto pokreślić, że kontrowersje budziło natomiast umiejscowienie zapisów o Strategii. Prezydencję czeska zaproponowała, aby zapisy dotyczące Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego znalazły się w rozdziale zatytułowanym „Zmiany klimatu i zrównoważony rozwój”<sup>29</sup>. Zarówno podczas posiedzenia COREPER II

<sup>29</sup> European Council (18 and 19 June 2009). Annotated Draft Agenda, Council of the European Union, 9666/2009, Brussels, 12 May 2009.

oraz Rady ds. Ogólnych, które odbyły się w maju i czerwcu 2009 r., wiele państw członkowskich zarówno z regionu Morza Bałtyckiego, jak i z regionu Dunaju, proponowały, aby zapisy dotyczące strategii makroregionalnych znalazły się w odrębnym punkcie konkluzji.

Polska podnosiła, że ze względu na fakt, iż Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego ma uwzględniać szersze spektrum działań skupionych nie tylko wokół priorytetu środowiskowego i ma dotyczyć także innych zagadnień, celowym jest, aby konkluzje Rady UE dotyczące Strategii ujęte zostały w oddzielnym punkcie (zatytułowanym np. „*Strategie makroregionalne*”). Część państw członkowskich postulowała, aby zaproponowany przez prezydencję tytuł rozdziału brzmiał „*Zmiany klimatu, zrównowagony rozwój i zagadnienia makroregionalne*”. Ww. postulaty były tym bardziej uzasadnione, że na pewnym etapie procedowania nad projektem konkluzji było już dość oczywiste, że znajdzie się w nich również odniesienie do Strategii UE dla regionu Dunaju.

Ostatecznie jednak prezydencja nie zdecydowała się ani zmienić tytułu rozdziału, ani umieścić zapisów dotyczących Strategii pod osobnym nagłówkiem, niemniej jednak znalazły się one w osobnym punkcie. Swego rodzaju uzasadnienie dla takiego umiejscowienia zapisów dotyczących Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego może wynikać z faktu, że również w konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2007 r., zapisy odnoszące się do tej Strategii były umiejscowione obok zapisów dotyczących kwestii związanych ze środowiskiem, niemniej jednak, należy zauważyć, że było to w ramach rozdziału dotyczącego bardzo szerokiego spektrum zagadnień, który zatytułowany był „*Zagadnienia gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska*”.

Na pewnym etapie prac nad konkluzjami zgłoszony został wniosek, aby w kontekście Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego nawiązać również do planu działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich, inicjatywy zapoczątkowanej jesienią 2008 r., która nabrała ostatecznych kształtów w czerwcu 2009 r. Tak więc ostatecznie w punkcie 34 swoich konkluzji Rada Europejska zaapelowała o intensyfikację prac nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego, nawiązała do planu działania w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich oraz zwróciła się do KE o podjęcie prac nad Strategią UE dla regionu Dunaju.

*„Rada Europejska apeluje o niezwłocznie przyspieszenie prac w związku z komunikatem Komisji dotyczącym regionu Morza Bałtyckiego, tak by na posiedzeniu w październiku 2009 roku można było przyjąć strategię na rzecz tego regionu. Przy tej okazji z zadowoleniem przyjmuje plan działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich, który znacznie przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Unii. Zwraca się do Komisji także o to, by przed końcem 2010 roku przedstawiła strategię UE na rzecz regionu Dunaju.”*

Źródło: Konkluzje Prezydencji, posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 18–19 czerwca 2009 r.

## 2.8. OFICJALNE PRZEDSTAWIENIE PRIORYTETÓW PREZYDENCJI SZWEDZKIEJ

Publikacja programu prac prezydencji w dniu 23 czerwca 2009 r. stanowiła ostatni etap przygotowań prowadzonych przez Szwecję<sup>30</sup>. Ostatecznie na liście priorytetów znalazły się w następujące tematy (zgodnie z kolejnością zaproponowaną przez prezydencję szwedzką):

- Walka z kryzysem gospodarczym,
- Globalne podejście do walki ze zmianami klimatu,
- Przyjęcie tzw. Programu Sztokholmskiego dotyczącego współpracy w zakresie bezpieczeństwa i praw obywateli,
- Przyjęcie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego,
- Unia Europejska w świecie oraz proces rozszerzenia.

Dodatkowo Szwecja zwróciła uwagę na rolę jaką prezydencja będzie musiała odegrać w kontekście spodziewanych zmian instytucjonalnych w UE.

## 3. W JAKI SPOSÓB SZWECJA PROWADZI PRACE DOTYCZĄCE STRATEGII PODCZAS SVOJEJ PREZYDENCJI?

Sprawne wprowadzenie Strategii do programu prac instytucji UE stanowiło warunek konieczny, aby ten temat mógł stać się priorytetem prezydencji szwedzkiej. Z punktu widzenia szans na realizację dowolnego priorytetu prezydencji istotne znaczenie ma również sposób, w jaki jest on realizowany w trakcie sprawowania prezydencji.

<sup>30</sup> Work programme for the Swedish Presidency of the EU. 1st July – 31st December 2009, 23 June 2009, Swedish Presidency of the European Union.

### 3.1. PRACE GRUPY PRZYJACIÓŁ PREZYDENCJI

Zgodnie z zapowiedziami, prezydencja szwedzka zdecydowała się prowadzić prace nad Strategią w ramach Grupy Przyjaciół Prezydencji, która jest jedną z grup roboczych Rady UE.

Prezydencja zaplanowała w sumie 6 spotkań, niemniej jednak prace zostały *de facto* zakończone już po czterech spotkaniach. W pracach Grupy brali oczywiście udział przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE, a nie jedynie państw członkowskich z regionu Morza Bałtyckiego. Co do zasady w posiedzeniach Grupy uczestniczyli głównie pracownicy stałych przedstawicielstw, co oznacza, że miała ona charakter *Brussels-based*. Ze strony prezydencji szwedzkiej Grupa prowadzona była przez pracownika Stałego Przedstawicielstwa, który odpowiedzialny jest za kwestie związane z polityką regionalną UE.

Wbrew oczekiwaniom, wyłącznym przedmiotem obrad Grupy był projekt konkluzji Rady ds. Ogólnych, która ma przygotowywać październikową Radę Europejską.

Wybór formuły Grupy Przyjaciół Prezydencji do procedowania nad projektem konkluzji ws. Strategii jest dyskrecyjną decyzją prezydencji. Co prawda dyskusja nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego wpisuje się w debatę nt. spójności terytorialnej, niemniej jednak horyzontalny charakter Strategii wykluczył zasadność zaangażowania grupy roboczej ds. działań strukturalnych (B.5.), która zajmuje się kwestiami związanymi wyłącznie z polityką spójności. Decyzja prezydencji dotycząca wyboru Grupy Przyjaciół Prezydencji mogła również wynikać z chęci nadania dyskusji nt. Strategii odpowiedniej rangi, co miałoby odzwierciedlać jej priorytetowy charakter dla prezydencji szwedzkiej. Z pewnością natomiast niezależniło to prace nad Strategią od programu prac innych grup roboczych.

### 3.2. PLANY ZAANGAŻOWANIA RADY DS. ŚRODOWISKA

Prezydencja prezydencja przewiduje, iż te aspekty Strategii, które dotyczą ochrony środowiska będą stanowiły przedmiot zainteresowania Rady ds. Środowiska, co stanowi też odzwierciedlenie priorytetów Szwecji wobec Strategii. W związku z powyższym należy oczekiwać zaangażowania odpowiednich grup roboczych Rady UE. Zgodnie z zapowiedziami prezydencji należy się spodziewać, że odniesienia do Strategii znajdą się w konkluzjach Rady ds. Środowiska z jej

posiedzenia planowanego na 22 grudnia 2009 r. Szwecja zapewne wykorzysta tę okazję w celu uwypuklenia aspektów środowiskowych Strategii.

### 3.3. KONFERENCJA MINISTERIALNA NT. STRATEGII MAKROREGIONALNYCH NA PRZYKŁADZIE STRATEGII UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO

Jak już zaznaczono powyżej, prezydencja szwedzka uznała za szczególnie istotne, aby Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego nie była postrzegana przez państwa członkowskie spoza regionu jako inicjatywa mająca znaczenie tylko i wyłącznie dla ośmiu nadbałtyckich państw członkowskich UE. Stąd też chęć powiązania Strategii z szerszą debatą nt. makroregionalnego podejścia do rozwoju. W związku z powyższym prezydencja zaplanowała organizację konferencji ministerialnej nt. strategii makroregionalnych na przykładzie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, która odbyła się w Sztokholmie w dniach 17–18 września 2009 r., na którą zaproszono ministrów ds. europejskich ze wszystkich państw członkowskich. Państwa członkowskie z regionu przyjęły również wspólną deklarację, która stanowiła odzwierciedlenie woli politycznej ukierunkowanej na implementację Strategii.

Intencją prezydencji było, aby punktem odniesienia dla dyskusji nt. strategii makroregionalnych był dokument przygotowany przez KE i przedstawiony uczestnikom jeszcze przed spotkaniem. Komisja Europejska początkowo dość optymistycznie planowała, iż dokument ten, posiadający status dokumentu roboczego KE (*Commission staff working document*), powstanie już w maju. Ostatecznie jednak na około tydzień przed spotkaniem został zaprezentowany *concept paper*, sygnowany przez komisarza ds. polityki regionalnej Pawła Sameckiego<sup>31</sup>. Oznacza to, że przedstawione propozycje nie stanowią oficjalnego stanowiska KE, a jedynie są odzwierciedleniem poglądów jednego z komisarzy.

Ponadto, prezydencja podjęła również próbę ustrukturyzowania dyskusji poprzez opracowanie przez zestawu pytań i zagadnień do dyskusji.

### 3.4. SZCZYT *BALTIC DEVELOPMENT FORUM*

Prezydencja uznała również za stosowne zorganizowanie wydarzenia nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, którego odbiorcami byłoby interesariusze

---

<sup>31</sup> *Macro-regional strategies in the European Union*. Concept paper komisarza ds. polityki regionalnej Pawła Sameckiego, wrzesień 2009 r.

z całego regionu. W związku z tym, Szwecja skutecznie zabiegała o to, aby szczyt *Baltic Development Forum* planowany na 5–6 października 2009 r. odbył się w Sztokholmie podczas jej przewodnictwa Rady UE i tym samym wpisał się w realizację jej priorytetów wobec Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

Powstałe w 1998 r. *Baltic Development Forum* (BDF) ma charakter organizacji pozarządowej i odgrywa bardzo istotną rolę w procesie integracji gospodarczej regionu Morza Bałtyckiego. Skupia ona zarówno duże przedsiębiorstwa z regionu jak i organizacje i stowarzyszenia samorządowe. BDF zajmuje się promowaniem regionu Morza Bałtyckiego na świecie oraz wydaje coroczną publikację „*State of the region report*”. Przewodniczącym BDF jest Uffe Ellemann-Jensen, który w latach 1982–1993 był ministrem Spraw Zagranicznych Danii.

Bardzo istotnym przejawem aktywności BDF jest organizacja corocznych szczytów, które stanowią doskonałe forum dla dyskusji nt. perspektyw rozwoju regionu Morza Bałtyckiego. Dotychczas odbyły się one w następujących miastach: Kopenhaga (dwukrotnie), Malmö, Sankt Petersburg, Ryga, Hamburg, Sztokholm, Helsinki, Tallin. Szczyt, który odbył się w Kopenhadze w 2008 r. zgromadził około 700 interesariuszy z całego regionu i był powiązany z debatą nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

Warto również zauważyć, że Sekretariat BDF przesłał do KE pismo z informacją, że chętnie podejmie się organizacji corocznych spotkań konsultacyjnych nt. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego z interesariuszami z regionu. Szwecja wyraziła wstępne poparcie dla tego wniosku.

Organizacja szczytu BDF wiązała się z zainteresowaniem mediów zarówno krajowych jak i z regionu, co może korzystnie wpłynąć na pozytywną ocenę prezydencji szwedzkiej zarówno w kraju jak i w regionie Morza Bałtyckiego.

### 3.5. PLANOWANE PRZYJĘCIE STRATEGII UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO PODCZAS PAŹDZIERNIKOWEGO SZCZYTU RADY EUROPEJSKIEJ

Wbrew pierwotnym spekulacjom na ten temat, prezydencja szwedzka podjęła decyzję, że ostateczne przyjęcie Strategii nie będzie miało miejsca podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej, ale podczas jej posiedzenia planowanego na 29–30 października 2009 r. Oznacza to bardzo istotne skrócenie czasu poświęconego na dopracowanie propozycji zaproponowanych przez KE w Komunikacie nt. Strate-

gii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Ponadto, nie dało to szans na kompleksowe konsultacje z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów.

Jako oficjalny powód wyboru terminu październikowego prezydencja podała chęć zagwarantowania, że Strategia nie zostanie zepchnięta na margines obrad podczas tradycyjnie niezwykle intensywnego pod względem liczby tematów szczytu grudniowego. Nieukrywano przy tym, że uwaga prezydencji podczas tego szczytu skupi się przede wszystkim na zagadnieniach dotyczących zmian klimatu, w kontekście przygotowań do COP15. Ponadto, prezydencja wyraziła obawy, że grudniowy szczyt Rady Europejskiej będzie musiał zająć się kwestiami, które w sposób nagły i niezapowiedziany zdominują debatę europejską, tak jak miało to już niejednokrotnie miejsce w poprzednich latach. Prezydencja podkreślała również, iż zależy jej na tym, aby implementacja Strategii zaczęła się jak najszybciej.

Stosunkowo szybkie przyjęcie Strategii było możliwe również ze względu na fakt, że, jak już opisano w poprzednich rozdziałach, prezydencja dołożyła wszelkich starań, aby Strategia nie zawierała elementów budzących kontrowersje, takich jak na przykład kwestie budżetowe. Warto jednak również zauważyć, że przyjęcie Strategii już pod koniec października 2009 r., da prezydencji czas na odpowiednie procedowanie kwestii związanych ze środowiskiem w kontekście jej planów zaangażowania Rady ds. Środowiska planowanej na 22 grudnia 2009 r.

## PODSUMOWANIE<sup>32</sup>

Zaliczenie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego do grupy priorytetów prezydencji szwedzkiej znajduje swoje uzasadnienie zarówno w oparciu o uwarunkowania wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Przede wszystkim Strategia daje szansę na realizację długofalowych priorytetów strategicznych Szwecji. Jednocześnie ze względu na wyraźną przewagę aspektów środowiskowych w stanowisku Szwecji wobec Strategii, umieszczenie jej pośród priorytetów prezydencji daje uzasadnione podstawy do tego, że spotka się to z pozytywną oceną społeczeństwa Szwecji, które tak wielką wagę przywiązuje do tego zagadnienia. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w stosunku do Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego panuje konsensus wszystkich partii politycznych w Szwecji.

<sup>32</sup> Poniższe rozważania i wnioski nie negują oczywiście wartości dodanej Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, która poprzez usprawnienie dotychczasowych instrumentów współpracy może przyczynić się do wzmocnienia spójności i konkurencyjności całego regionu.

Również szereg uwarunkowań zewnętrznych czyni prawdopodobnym, że cel prezydencji szwedzkiej, który został zdefiniowany jako przyjęcie Strategii, ma duże szanse na zrealizowanie. Do tych uwarunkowań należy zaliczyć:

- Pozytywny stosunek do Strategii państw ze strony członkowskich z regionu Morza Bałtyckiego,
- Pozytywny stosunek do Strategii ze strony państw członkowskich UE spoza regionu Morza Bałtyckiego,
- Pozytywny stosunek do Strategii ze strony Parlamentu Europejskiego,
- Neutralną pozycję Strategii w stosunku do budżetu UE,
- Powiązanie Strategii z ważnymi wątkami debaty europejskiej,
- Nadanie Strategii charakteru wewnątrzunijnego.

Można również zaryzykować twierdzenie, że powyższe spostrzeżenia dotyczące Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego mogą posłużyć jako punkt odniesienia przy formułowaniu wniosków o charakterze ogólnym dotyczących warunków, które musi spełniać dane zagadnienie, aby zmaksymalizować prawdopodobieństwo, że jako priorytet prezydencji będzie miało szanse na sukces.

Warto również dokonać oceny Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego na tle innych priorytetów prezydencji szwedzkiej. Komentatorzy sugerują, że w przypadku każdego z pozostałych priorytetów prezydencji szwedzkiej istnieje co najmniej jedna przyczyna, z powodu której nie ma pewności, że zostaną one odnotowane jako sukces prezydencji<sup>33</sup>. Wypracowanie wspólnego stanowiska UE ws. COP15, będzie niezwykle trudne ze względu na konieczność pogodzenia rozbieżnych stanowisk w tej sprawie. W odniesieniu do walki z kryzysem gospodarczym jest niezwykle mało prawdopodobne, że jakiegokolwiek działania będą mogły przynieść efekty w krótkim horyzoncie czasowym. Jeśli chodzi o Program Sztokholmski, dotyczący współpracy w zakresie bezpieczeństwa i praw obywateli, nie należy się spodziewać, że prezydencji nie uda się go przyjąć, niemniej jednak z całą pewnością w odniesieniu do wielu zagadnień kompromis będzie mógł być osiągnięty jedynie w oparciu o zasadę najmniejszego wspólnego mianownika. Chodzi tu na przykład o współpracę w sprawach karnych, politykę migracji i azylu, czy też kontrolę granic zewnętrznych. Proces negocjacji akcesyjnych będzie oczywiście kontynuowany, ale trudno określić jakie dokonania w tym zakresie można będzie ocenić jako spektakularny sukces.

<sup>33</sup> F. Langa, G. von Sydow, op. cit.

W związku z powyższym można uznać, że na obecnym etapie jedynie w odniesieniu do Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że będzie ona priorytetem, który zostanie w pełni zrealizowany i tym samym bezpośrednio wpłynie na pozytywną ocenę prezydencji. Na tej podstawie można sformułować wniosek o charakterze ogólnym, że dobrym posunięciem jest wprowadzenie do programu prezydencji co najmniej jednego priorytetu, wobec którego istnieje duże prawdopodobieństwo, że zostanie on w pełni zrealizowany.

Ponadto, należy zauważyć, że umieszczenie Strategii na liście priorytetów prezydencji szwedzkiej było poprzedzone kilkunastomiesięcznym okresem przygotowań. Oczywiście Szwecja w doskonały sposób wykorzystwała fakt, że Parlament Europejski wprowadził zagadnienie regionu Morza Bałtyckiego do debaty europejskiej już w 2005 r. Co prawda nie ma podstaw, aby sformułować wniosek, że Szwecja zaplanowała wykorzystanie potencjału nieformalnej grupy *Baltic Europe*, niemniej jednak można pokusić się o sformułowanie ogólnego wniosku odnośnie do możliwości wykorzystania takich form współpracy w ramach PE w celu wprowadzenia konkretnego zagadnienia do debaty europejskiej.

Celem *non-papers* ws. Strategii było nadanie tej inicjatywie bardziej konkretnych rysów sformułowanych poprzez pryzmat interesów narodowych. Zdecydowana większość z pierwotnych propozycji Szwecji znalazła swoje odzwierciedlenie w założeniach Strategii zaprezentowanych ostatecznie przez KE, co świadczy o wysokiej efektywności podjętych działań i wysokiej wartości dodanej wynikającej z faktu, że Szwecja przyjęła na siebie funkcję *agenda setter* na wczesnym etapie debaty nt. Strategii.

Niezwykle efektywnym posunięciem ze strony Szwecji było również oddelegowanie do pracy do KE eksperta narodowego. Dzięki temu posunięciu Szwecja usprawniła kanały komunikacji z KE i zapewniła sprawną transmisję do KE swojej wizji Strategii i Planu Działania.

W kontekście prac nad programem trio należy zwrócić uwagę na fakt, iż Szwecji udało się wprowadzić temat, który z oczywistych powodów nie stanowił przedmiotu zainteresowania ani Francji, ani Czech.

Do czynników, dzięki którym Szwecja uprawdopodobniła sprawne prowadzenie prac nad Strategią w okresie 1 lipiec 2009 r. – 31 grudnia 2009 r. należy zaliczyć:

- wykorzystanie formuły Grupy Przyjaciół Prezydencji w celu usprawnienia procedowania nad projektem konkluzji nt. Strategii przyjmowanych przez Radę ds. Ogólnych przygotowującą październikową Radę Europejską,
- decyzję o finalizacji prac nad Strategią podczas szczytu Rady Europejskiej w październiku w celu uniknięcia intensywnego pod względem liczby tematów szczytu grudniowego,
- zapewnienie zainteresowania państw członkowskich UE spoza regionu poprzez organizację konferencji ministerialnej nt. strategii makroregionalnych,
- zapewnienie zainteresowania interesariuszy i mediów krajowych z regionu dzięki organizacji szczytu *Baltic Development Forum*.

Powyższe spostrzeżenia mogą stać się punktem odniesienia w dyskusji nt. programu prezydencji polskiej.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

*18 month programme of the French, Czech and Swedish Presidencies*, Council of the European Union, 11249/08, Brussels, 30 June 2008

*A European Strategy for the Baltic Sea Region – Food for Thought*, Non-paper, Sweden, 6th September 2007

*A Healthy and Prosperous Baltic Sea Region – A Swedish contribution to the preparation of an EU Strategy for the Baltic Sea Region*, Non-paper, Sweden, 14th May 2008

*CBSS Reform*, Non-paper, Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 27 February 2008

*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM(2009) 248 final

*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616

European Council (18 and 19 June 2009). *Annotated Draft Agenda*, Council of the European Union, 9666/2009, Brussels, 12 May 2009

*European Parliament resolution on the future of the Northern Dimension*, 16.11.2005

*EU Strategy for the Baltic Sea Region – A macro regional approach to European integration*, Memorandum, Prime Minister's Office, Sweden, 31st March 2009

*Macro-regional strategies in the European Union. Concept paper komisarza ds. polityki regionalnej Pawła Sameckiego, wrzesień 2009 r.*

*Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden’s response to the Commission Communication*

*Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach Wymiaru Północnego, 2006/2171(INI), 2006*

*Statement of Government Policy presented by the Prime Minister, Mr Frederik Reinfeldt, to the Swedish Rikstag on Friday, 6 October 2006*

*The Swedish Government’s comments on the EU Commission’s Green Paper on Territorial Cohesion, Ministry of Enterprise, Energy and Communications, 19 February 2009*

*Work programme for the Swedish Presidency of the EU. 1st July – 31st December 2009, 23 June 2009, Swedish Presidency of the European Union*

### **Publikacje książkowe**

Budzyńska M., *Postulaty państw członkowskich wobec Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, w: *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, red.: Kałużyńska M., Budzyńska M., Ryba J., Biuletyn Analiz UKIE, Nr 19, Warszawa, Sierpień 2008 r.

Dośpiał-Borysiak K., *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Łódź-Toruń 2007

### **Artykuły naukowe**

Dahlander J., *The Swedish public’s view on integration in the Baltic Sea area – Democratic legitimacy for a Baltic Sea region?*, w: SIDA, Baltic Sea Unit, March 2006

Langa F., von Sydow G., *The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities*, w: “European Policy Analysis”, Swedish Institute for European Policy Studies, October, Issue 14-2008

### **Artykuły prasowe**

Ökat Östersjösamarbete i EU, Svenska Dagbladet, 2009 r.

*The Swedish presidency of the EU, Swedish movers and shakers*, w: “European Voice”, Special Reports, 25 June 2009

*Presidency prelude to national elections*, w: “Europolitics”, Sweden/Swedish Presidency, Thursday 2 July 2009

### **Inne źródła**

*Prezydencja Szwecji w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Europejski Ambasady RP w Sztokholmie”, Nr 1/2009

*Prezydencja Szwecji w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Europejski Ambasady RP w Sztokholmie”, Nr 2/2009

*Europeans’ attitudes towards climate change*, Special Eurobarometer 313, July 2009

Nilsson, Y., *The Swedish presidency. Decisive for the election in 2010*, w: Hill&Knowlton’s guide to The Swedish presidency of the European Union, Hill&Knowlton



Michał Pełka

**POLITYKA ENERGETYCZNA UE W HORYZONCIE 2011 R.**



## WSTĘP

Energia jest koniecznym warunkiem rozwoju, dobrobytu i bezpieczeństwa Europy. Zapewnienia stabilnych dostaw energii ma kluczowe znaczenie dla stabilnego rozwoju gospodarki UE oraz poszczególnych państw członkowskich, a także zaspokojenia fundamentalnych potrzeb obywateli UE. Po zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, kolejnym krokiem jest stworzenie warunków konkurencji, które pozwolą konsumentom na swobodny dostęp do energii na konkurencyjnych warunkach w ramach wspólnego rynku energii. Dodatkowo przed całą UE i wszystkimi państwami członkowskimi stanęło nowe zadanie jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, poprzez wzrost udziału energii i zwiększenie efektywności energetycznej.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest krótki opis problematyki i działań wspólnotowych w dziedzinie energetyki w kontekście polskiej prezydencji w roku 2011. W szczególności dotyczy on postulatów na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i współpracy w ramach UE na rzecz wspólnego i konkurencyjnego rynku energii, która w większym stopniu jest przyjazna dla środowiska.

## 1. ZARYS DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI

Przez wiele lat problematyka energetyczna nie była priorytetem UE. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidywał utworzenia wspólnej polityki energetycznej. Kierowano się w tej dziedzinie zasadą subsydiarności. Przełom nastąpił pod koniec lat 80. Na forum europejskim rozpoczęła się dyskusja na temat sektora energetycznego, która zaowocowała powstaniem prawodawstwa dotyczącego wspólnego rynku energii. Doświadczenia zdobyte podczas wdrażania wspólnego rynku energii skłoniły państwa członkowskie do refleksji na temat przyspieszenia i pogłębienia procesu liberalizacji sektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego w UE. Owocem dyskusji na forum UE stał się tzw. *drugi pakiet energetyczny* przyjęty w 2003 r., a także negocjowany od 2007 r. tzw. *trzeci pakiet energetyczny*.

Tematem współpracy na forum UE stały się także kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Unijne przepisy dotyczące kwestii obowiązkowych zapasów paliw płynnych są najstarszą częścią prawa energetycznego w UE (zostały po raz pierwszy wyrażone w dyrektywie z 1968 r.). Obecnie obowiązująca dyrektywa dotycząca zapasów pochodzi z 1998 r. Państwa członkowskie mają obowiązek

utrzymywania zapasów ropy, wystarczających na 90 dni średniego dziennego zużycia z roku poprzedniego i są zobowiązane do tworzenia i utrzymywania infrastruktury, która jest niezbędna do gromadzenia i utrzymywania wymaganych przez prawo zapasów oraz wdrażania procedury kontroli przestrzegania obowiązku posiadania zapasów. Pozwala to na funkcjonowanie w UE sprawnego systemu pozwalającego na skuteczną wzajemną pomoc w przypadku wystąpienia przerw i zakłóceń w dostawach ropy naftowej i paliw płynnych. Problemem jest jednak to, że system ten funkcjonuje tylko w sektorze ropy naftowej i paliw płynnych nie obejmując innych sektorów energetycznych. Pozostałym zagadnieniem związanym z bezpieczeństwem energetycznym, szczególnie w kontekście gazu ziemnego, dopiero niedawno nadano wyższy priorytet. Stało się to m.in. za przyczyną następujących po sobie kryzysów w dostawach węglowodorów z Rosji do krajów UE.

UE zajmowała się także kwestiami związanymi z infrastrukturą energetyczną. W tym celu powstał program *Trans-European Networks – Energy* (TEN-E) mający pomóc w dokończeniu budowy międzysystemowych połączeń sieci elektroenergetycznych pomiędzy państwami członkowskimi.

Dotychczasowe działania legislacyjne UE mają na celu budowę wspólnego rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, ale nie skupiają się wyłącznie bezpośrednio na sektorze energetycznym, lecz także na ochronie środowiska i klimatu, na kwestiach podatkowych, handlowych i wolnej konkurencji.

## **2. WYZWANIA ENERGETYCZNE**

### **2.1. WSPÓLNA POLITYKA ENERGETYCZNA A TRAKTAT Z LIZBONY**

Traktat z Lizbony w art. 176A daje podstawę prawną dla utworzenia wspólnej polityki energetycznej i dla nowych działań. Logiczną konsekwencją wejścia Traktatu w życie będzie pilna potrzeba określenia konkretnych instrumentów wspólnej polityki energetycznej. Potrzeba wypracowania nowych instrumentów wynika więc nie tylko z niewystarczającej skuteczności dotychczasowych działań, ale też z nowego zadania wynikającego z Traktatu, jakim jest wspólna polityka energetyczna.

Fundamentalnym zagadnieniem dla polskiej prezydencji wydaje się więc wypracowanie praktycznych i efektywnych sposobów realizacji – w duchu

solidarności między państwami członkowskimi – nowych celów w zakresie wspólnej polityki energetycznej wynikającej z Traktatu z Lizbony. Instrumenty takiej polityki opracowane po wejściu w życie TL wyznaczają faktycznie jej kierunek.

## 2.2. BRAK WSPÓLNEJ EUROPEJSKIEJ INFRASTRUKTURY

Pomimo dużego dorobku legislacyjnego i podejmowanych działań na forum UE, dotychczasowe starania Wspólnoty nie doprowadziły do powstania wspólnego rynku energii i do zapewnienia swoim członkom bezpieczeństwa energetycznego. Nie powstała też odpowiednia infrastruktura, która jest warunkiem sukcesu zarówno w tworzeniu wspólnego rynku, jak i zapewnieniu konsumentom bezpiecznych dostaw. Wspieranie rozwoju infrastruktury energetycznej poprzez zbyt skromne instrumentami jak np. TEN-E okazało się nieskuteczne. Warto zwrócić uwagę, że bez odpowiedniej infrastruktury (przesył, interkonektory, LNG, magazyny, w tym magazyny strategiczne, infrastruktura krytyczna itp.) nie jest możliwe ani zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego całej UE oraz wszystkich poszczególnych jej członków, ani też skuteczna i realna liberalizacja w sektorze energii (energia elektryczna, nośniki energii itp.). Rozwiązanie energetycznych problemów UE nie jest możliwe bez odpowiedzi na pytanie w jaki sposób UE powinna rozwiązać problemy infrastrukturalne w sektorze energetycznym.

Sektor energetyczny ma ze swej natury tendencję do monopolu lub oligopolu i dlatego do tej pory nie powstała sieć przesyłowa, którą moglibyśmy nazwać prawdziwie europejską. Należy zauważyć, że powstawanie narodowych sieci przesyłowych nie nastąpiło w wyniku decyzji ściśle rynkowych. Warunkiem powstania europejskiego systemu przesyłowego jest skuteczne stworzenie otwartej, transparentnej i dobrze funkcjonującej infrastruktury. Należy uznać za polski priorytet wspieranie rozwoju infrastruktury, która jest niezbędna z perspektywy potrzeb energetycznych UE. Istniejące instrumenty są niewystarczające do osiągnięcia dalszych realnych postępów w tworzeniu europejskiej sieci energetycznej. W latach 2009–2010 należy m.in. wskazać potrzebę nakładów finansowych i potencjalne źródła finansowania koniecznych do realizacji, a brakujących projektów energetycznych. Na rok 2011 przypada podsumowanie prac i wypracowanie solidnego kompromisu.

Instrument TEN-E ze względu na swoją strukturę nie może służyć do powstania infrastruktury, którą można by określić jako europejską, gdyż podstawowym kryterium jest opłacalność i komercyjność inwestycji, a nie potrzeba ze względu na interes europejski. Kryteria polegające na przydatności projektów dla rozwoju rynku wewnętrznego, ułatwienia rozwoju i ograniczenia odizolowania regionów, wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz przyczynienia się do zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska nie są kryterium decydującym. Kryterium podstawowe, jakim powinno być przydatność/konieczność danej inwestycji dla budowy wspólnego rynku energii i/lub zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zostały praktycznie zapomniane. TEN-E był instrumentem niewystarczającym oraz ślepym na realny ogólnoeuropejski interes. W rezultacie, finansowanie z TEN-E mogą uzyskać takie inwestycje jak Gazociąg Północny, który po pierwsze jest projektem kontrowersyjnym dla wielu państw członkowskich, po drugie, faktycznie nie wymagał dodatkowego wsparcia finansowego (konsorcjum NordStream dysponuje bardzo dużymi funduszami). W rezultacie finansowanie z TEN-E uzyskała inwestycja po pierwsze sprzeczna z europejską zasadą solidarności, po drugie nie przyczyniająca się do realnej dywersyfikacji i zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w regionie, po trzecie faktycznie nie wymagająca dodatkowego finansowania.

Trzeba rozważyć finansowanie elementów przyszłego systemu wspierania wspólnej europejskiej infrastruktury energetycznej, który będzie realizowany nie tylko w oparciu o czynniki ekonomiczne, ale również o realną potrzebę uzupełniania systemu przesyłowego o brakujące elementy, bez których budowa jednolitego rynku energii lub zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego nie jest możliwe. W szczególności, chodzi tutaj m.in. o infrastrukturę wykorzystywaną, w całości lub części, w sytuacjach kryzysowych, o tzw. *sleeping pipelines*. Celem nowej, wspólnej polityki energetycznej musi być rozwój wspólnej europejskiej infrastruktury energetycznej. UE powinna dążyć do zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii nie tylko poprzez działania liberalizacyjne, lecz także poprzez aktywne wsparcie inwestycji prowadzących do powstania wspólnej europejskiej sieci energetycznej gwarantującej bezpieczeństwo dostaw energii do całej UE i wszystkich poszczególnych jej członków. Istotne jest osiągnięcie porozumienia, że infrastruktura europejska nie może być pozostawiona wyłącznie mechanizmom rynkowym oraz traktowana tylko i wyłącznie w kategoriach komercyjnych, bo bezpieczeństwo energetyczne powinno być rozpatrywane także w kategoriach politycznych.

Dysponując instrumentami finansowymi na poziomie wspólnotowym, takimi jak zapowiadany *EU Energy Security and Infrastructure Instrument*, UE może uzyskać efektywny instrument wpływający na decyzje inwestycyjne firm energetycznych. Nie chodzi tutaj o wymuszanie realizacji konkretnych projektów, których spółki energetyczne nie zamierzają realizować, może jednak je zachęcić do inwestycji i ułatwić podjęcie decyzji o wdrożeniu projektu. Prawdopodobnie znaczna część tych projektów będzie realizowana przede wszystkim ze względów komercyjnych, lecz w wielu wypadkach Komisja może również pobudzać i ułatwiać realizację projektów, które gdyby nie wzgląd na np. bezpieczeństwo energetyczne, nigdy by nie powstały. Uzyskanie przez Komisję Europejską realnego instrumentu wpływu na decyzje inwestycyjne spółek energetycznych będzie służyć budowie europejskiej polityki energetycznej.

Oprócz wypracowywania nowej formuły finansowania infrastruktury należy dążyć do dookreślenia przejrzystych kryteriów kwalifikowania i hierarchizacji projektów infrastruktury energetycznej objętych finansowaniem infrastruktury, na współpracy z innymi państwami członkowskimi i Komisją w celu osiągnięcia takiego modelu selekcji projektów (kryteria wyboru), który byłby korzystny dla Polski i Europy. Za infrastrukturę ważną dla strategicznych interesów UE powinny zostać w szczególności uznane projekty o znaczeniu dla bezpieczeństwa dostaw państw członkowskich, w szczególności projekty mające na celu otwarcie nowych dróg dostaw, by zdwersyfikować import energii, co byłoby korzystne dla wszystkich państw członkowskich i które nie powodowałyby zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw.

Pozytywnym przykładem praktycznego zastosowania powyższych zasad może być *European Economic Recovery Plan* z grudnia 2008 r. Projekty, które Komisja umieściła na liście inwestycji finansowanych w ramach *European Economic Recovery Plan*, były wybrane w ten sposób aby realnie ułatwić powstanie infrastruktury potrzebnej/koniecznej dla budowy wspólnego rynku, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz wypełnienia zobowiązań klimatycznych, które jednocześnie nie będą projektami tak jednoznacznie kontrowersyjnymi jak np. Rurociąg Północny. W ten sposób podstawowym kryterium wyboru projektów był ogólnoeuropejski interes, który polega na powstaniu solidnej infrastruktury ogólnoeuropejskiej, a w szczególności na realizacji tych projektów, które wypełniają luki w energetycznej infrastrukturze UE. Ważnym też było umieszczenie wśród kryteriów kwalifikowalności projektu stopnia, w jakim brak dostępu do środków finansowych wstrzymywał realizację działania.

### 3. BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE – SKUTECZNY MECHANIZM SOLIDARNOŚCIOWY

Oprócz jednolitej, europejskiej sieci energetycznej, Europa potrzebuje także, bazującego na tej infrastrukturze, realnego mechanizmu solidarnościowego, który umożliwiłby skuteczne reagowanie w sytuacji kryzysu energetycznego. Zarówno *Zielona Księga* jak i *Konkluzje Rady Europejskiej* z marca 2006 r., z października 2008 r. i marca 2009 r. zakładają, że taki mechanizm powinien opierać się na dwóch zasadach: solidarności i subsydiarności. Mechanizm ten powinien dodatkowo sprzyjać pogłębieniu liberalizacji wspólnego rynku energii. Potrzebne jest osiągnięcie w ciągu kilku następnych lat politycznego kompromisu w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego tak, aby Europa uzyskała realne narzędzie umożliwiające podejmowanie działań na poziomie wspólnotowym w celu efektywnego reagowania w sytuacji kryzysowej. Wydaje się, że postulat wprowadzenia obowiązku magazynowania strategicznych rezerw gazu ziemnego w państwach członkowskich oraz wypracowania mechanizmu ich uwalniania w sposób analogiczny, jak jest to przyjęte dla paliw płynnych, powinien być poważnie przedyskutowany na forum UE. Każde państwo członkowskie UE ma specyficzne *energy mix*<sup>1</sup>, jednakże potrzebny jest zdrowy kompromis co do tego, że pilnie potrzeba ustanowić sposób działania umożliwiający przyjęcie z pomocą energetyczną innemu państwu w regionie w obliczu zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.

Powinna zostać także zapoczątkowana pogłębiona dyskusja o charakterze politycznym, która będzie zmierzała do wypracowania przez państwa członkowskie wspólnych realnych kroków w celu przeciwdziałania rosnącemu uzależnieniu od importu surowców energetycznych z jednego kierunku. W tym celu trzeba urzeczywistnić zdolność UE do „mówienia jednym głosem” w relacjach z partnerami energetycznymi w zakresie polityki energetycznej, która umożliwi wykorzystanie silniejszej pozycji solidarnej UE w porównaniu z pozycją poszczególnych państw członkowskich bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do wyboru *energy mix*, a w szczególności określania warunków wykorzystania ich zasobów energetycznych. Jednym z możliwych postulatów mogło by być zwiększenie transparentności działań państw członkowskich UE na arenie międzynarodowej. Trudno mówić o przemawianiu jednym głosem, jeśli państwo

---

<sup>1</sup> *Energy mix* — struktura zużycia energii pierwotnej (paliwa kopalne, źródła energii odnawialnej użyte bezpośrednio lub wykorzystane do wyprodukowania innego rodzaju energii).

lub państwa członkowskie zawierają umowy dotyczące kwestii energetycznych, których treść jest zaskoczeniem dla ich unijnych partnerów. Nie chodzi tutaj wcale o wprowadzenie ograniczenia swobody w sprawach zagranicznych, lecz o wdrożenie na poziomie wspólnotowym mechanizmu, opartego w szczególności na wymianie informacji dotyczących umów zawieranych przez poszczególne państwa członkowskie z państwami trzecimi, tak aby wykluczyć możliwość zawierania umów naruszających bezpieczeństwo energetyczne jakiegokolwiek państwa członkowskiego.

Istnienie mechanizmu pomocowego implikuje konieczność odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej przesył energii i jej nośników pomiędzy państwami. W istocie UE brakuje europejskiego systemu przesyłowego zarówno gazowego jak i elektroenergetycznego. Bez takiego systemu pełna liberalizacja i wspólny rynek energii, a także europejskie bezpieczeństwo energetyczne nie są możliwe.

## **WNIOSKI**

Polityka energetyczna, a w szczególności bezpieczeństwo energetyczne jest od dawna jednym z najważniejszych polskich priorytetów. Wydaje się oczywiste, że będzie nim także podczas polskiej prezydencji.

Należy wykorzystać Traktat z Lizbony (o ile wejdzie w życie) dla wprowadzenia nowych instrumentów odpowiadających na energetyczne problemy stawiane przez Polskę na forum UE. Polska powinna odegrać w procesie tworzenia wspólnej polityki bardzo aktywną rolę. Jest to doskonała okazja do przemyślenia, usystematyzowania, i być może pewnej rewizji, działań UE w tej dziedzinie.

W szczególności powinno dojść do politycznej debaty dotyczącej mechanizmu zapewniającego bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Konkluzje Rady z października 2008 r. i marca 2009 r. oraz propozycja nowej regulacji w kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu idą we właściwym kierunku, ale nie opowiadają w wystarczającym zakresie polskim postulatami. Kwestia powstania skutecznego mechanizmu solidarnościowego jest nadal aktualna i Polska powinna dążyć do realizacji swoich korzystnych dla Europy postulatów. W szczególności potrzebne by było osiągnięcie porozumienia w sprawie wzmocnienia procedury podejmowania działań na poziomie wspólnotowym w celu efektywnego reagowania w sytuacji kryzysowej oraz wprowadzenia obowiązku magazynowania strategicznych rezerw gazu ziemnego w państwach członkowskich oraz

wypracowania mechanizmu ich uwalniania w sposób analogiczny, jak jest to przyjęte dla paliw płynnych.

Kolejnym punktem polskiej agendy powinien być rozwój infrastruktury energetycznej i przekonanie unijnych partnerów, że bez wspólnej i kompletnej europejskiej infrastruktury nie będzie ani wspólnego, ani bezpiecznego europejskiego rynku energii. W szczególności Polska powinna zaangażować się w prace zmierzające do wypracowania kompromisu co do zasad funkcjonowania i przejrzystych kryteriów kwalifikowania projektów infrastruktury energetycznej w ramach polityk, a także właściwe ukształtowanie nowego instrumentu jakim ma być EU *Energy Security and Infrastructure Instrument*. Bardzo istotne jest w tym kontekście znalezienie źródeł finansowania ww. polityk w ramach kolejnej perspektywy finansowej. UE powinna dać nowy i mocny sygnał nie tylko finansowy, ale także polityczny do budowy rzeczywistej wspólnej europejskiej sieci energetycznej uwzględniającej nie tylko potrzeby spółek energetycznych, ale przede wszystkim bezpieczeństwo energetyczne całej UE i wszystkich poszczególnych jej członków.

Dodatkowo konieczne jest włączenie się Polski w popieranie działań na rzecz bezpiecznej, konkurencyjnej i zrównoważonej energii dla Europy, która jednocześnie jest oparta na źródłach energii i surowcach energetycznych dostępnych w UE. Warunkiem tego jest silny bodziec, w szczególności finansowy, dla inwestowania w przyjazne dla środowiska i klimatu innowacyjne technologie OZE oraz czyste i niskoemisyjne technologie węglowe.

Rzecz jasna pełna realizacja polskich postulatów jest bardzo trudna, tym bardziej, że część z nich jest uważana za kontrowersyjne (np. propozycja wprowadzenia obowiązkowych zapasów strategicznych gazu ziemnego). Niemniej nie chodzi też o natychmiastowe osiągnięcie sukcesów, lecz o kształtowanie w dobrym kierunku polityki całej UE.

A large, bold, black stylized letter 'R' graphic that is partially cut off at the top and right edges, serving as a background element for the author's name.

Ignacy Niemczycki

**ROLA PREZYDENCJI POLSKIEJ W PROMOWANIU POLITYKI  
WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

A large, bold, black stylized letter 'R' graphic that is partially cut off at the top and right edges, serving as a background element for the title.

## WSTĘP

Już na dwa lata przed objęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej i oficjalnym ogłoszeniem polskich priorytetów, inne państwa członkowskie oraz państwa trzecie spodziewają się, że polityka wschodnia Unii będzie w centrum zainteresowania polskiej prezydencji. Z jednej strony jest to wyraz zrozumienia dla polskiego dążenia do nadania relacjom z krajami Wschodu nowej dynamiki, z drugiej – ogromna odpowiedzialność spełnienia nadziei nieraz zupełnie sprzecznych.

Po sukcesie, jakim było zainicjowanie Partnerstwa Wschodniego 7 maja 2009 r. w Pradze, Polska dostrzegła szansę, jaką stwarza przewodniczenie Unii Europejskiej w dalszym wzmacnianiu Partnerstwa. Partnerstwo Wschodnie jest autorskim pomysłem polsko – szwedzkim, stąd Polska ma szczególne poczucie odpowiedzialności za powodzenie projektu i chęć rozwijania go podczas swojej prezydencji. Nawet gdyby projekt Partnerstwa Wschodniego nie powstał, polska prezydencja skierowałaby Unię wobec swoich wschodnich sąsiadów – wzbudzenie zainteresowania innych państw członkowskich regionem Europy Wschodniej było celem Polski od początku członkostwa w Unii. Kluczowe dla Polski staje się więc pytanie, jaką rolę może/powinna odgrywać polska prezydencja w promowaniu współpracy Unii z krajami Europy Wschodniej. Z jednej strony ważne wydają się szanse, które stwarza Partnerstwo Wschodnie, a także wydarzenia, które wynikają po prostu z unijnego kalendarza np. szczyt UE – Rosja. Z drugiej, pojawiają się wątpliwości – choćby takie czy siła argumentów i doświadczenie Polski w UE pozwoli z powodzeniem promować projekt, który interesuje tylko część państw członkowskich? Pytanie o rolę polskiej prezydencji nabiera dodatkowo szczególnej wagi w związku z prawdopodobnym wejściem w życie traktatu z Lizbony, który w znaczący sposób zmieni rozkład sił w instytucjach UE m.in. poprzez uszczuplenie, na rzecz unijnego „ministra spraw zagranicznych” tj. Wysokiego Przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, prerogatyw prezydencji.

Celem niniejszej analizy jest próba odpowiedzi na pytanie o rolę prezydencji w promowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej. Po wyznaczeniu, poprzez analizę postanowień Traktatu z Lizbony spektrum, w jakim prezydencja będzie mogła działać, ogólnie zaprezentowane zostaną wybrane, dające szansę na zaangażowanie prezydencji, kwestie.

## 1. ROLA PREZYDENCJI W TRAKTACIE Z LIZBONY

W obowiązującym porządku traktatowym, rola kraju sprawującego prezydencję w Radzie UE jest bardzo duża – to prezydencja nadaje polityczny bieg sprawom. Na poziomie praktycznym objawia się to przede wszystkim tym, że przedstawiciele kraju sprawującego prezydencję przewodniczą wszystkim formacjom Rady oraz zdecydowanej większości grup roboczych. W dziedzinie spraw zagranicznych odpowiedzialność polityczna spoczywa w wyraźny sposób na ministrze spraw zagranicznych kraju sprawującego prezydencję. Traktat z Lizbony wprowadza wyraźne zmiany w tej kwestii. Na mocy traktatu rozszerzone zostaną, kosztem prezydencji, prerogatywy Wysokiego Przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Planowane poszerzenie kompetencji tego urzędu wynika z potrzeby wzmocnienia Unii Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, poprawy spójności działań UE w szeroko rozumianym wymiarze zewnętrznym i jest elementem głębszej reformy tej polityki służącej docelowo poprawie jej skuteczności.

Wysoki Przedstawiciel połączy stanowiska obecnego komisarza do spraw stosunków zewnętrznych, Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a w Radzie UE przejmie dodatkowo obowiązki ministra spraw zagranicznych kraju sprawującego prezydencję. Wysoki Przedstawiciel będzie się cieszył przywilejem podwójnego umocowania instytucjonalnego – z jednej strony przewodnicząc Radzie ds. zagranicznych, z drugiej będąc wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za zapewnienie spójności wszelkich działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Można więc przyjąć, że rola jaką będzie pełnił Wysoki Przedstawiciel wyznaczy rolę dla pozostałych instytucji zaangażowanych w politykę zagraniczną UE tj. prezydencji Rady UE, przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Wzmocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela wobec innych instytucji unijnych znajdzie także odbicie w praktyce. Po pierwsze, wysoki przedstawiciel jako wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej będzie odpowiadał w jej ramach za obowiązki Komisji w zakresie stosunków zewnętrznych i „koordynację innych działań zewnętrznych Unii”, co rozszerzy jego kompetencje poza klasycznie rozumianą politykę zagraniczną. Ponadto, wysoki przedstawiciel będzie przewodniczył Radzie ds. zagranicznych. Państwa sprawujące prezydencję, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, nie będą przewodniczyć i kierować

pracami ministrów spraw zagranicznych w Radzie UE. Z perspektywy państwa sprawującego prezydencję oznacza to, że realizacja jakichkolwiek postulatów politycznych, czy ustalanie agendy zagranicznej Unii będzie wymagało ścisłej współpracy z Wysokim Przedstawicielem. Zależnie od osobistych cech osoby sprawującej pozycję wysokiego przedstawiciela możliwe są jednak różne rozwiązania instytucjonalne, gdyż traktat nie rozwiewa wszelkich wątpliwości. Wysoki Przedstawiciel może ograniczyć się do administrowania politykami zewnętrznymi UE, lub podjąć się sprawowania kluczowej politycznej roli „ministra spraw zagranicznych UE”. Po drugie, to Wysoki Przedstawiciel i przewodniczący Rady Europejskiej będą reprezentować Unię wobec krajów trzecich – ograniczając, przynajmniej formalnie, rolę prezydencji. Po trzecie, w wykonywaniu swych funkcji wysoki przedstawiciel będzie wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, której członkowie zapewne będą, choć dyskusja na ten temat trwa, przewodniczyć co najmniej części grup roboczych z dziedziny spraw zagranicznych, co jeszcze bardziej uszczupli rolę prezydencji.

Dla kraju sprawującego prezydencję w Radzie UE, powyższe rozwiązania oznaczają ograniczoną możliwość efektywnego wpływania na *sensu stricte* politykę zagraniczną Unii Europejskiej. Swoje postulaty prezydencja będzie musiała realizować w ramach polityk wspólnotowych (tj. wewnątrzunijnych). Ponadto, kluczowym zadaniem dla prezydencji będzie odpowiednie „zadaniowanie” Wysokiego Przedstawiciela, tak by jego działania były zgodne z programem prezydencji. Z jednej strony, postęp w kształtowaniu relacji Unii ze Wschodem, w przypadku wejścia w życie postanowień traktatu z Lizbony, będzie wymagał by polska prezydencja większą uwagę poświęciła tym wewnętrznym politykom unijnym, które dają szansę na integrację krajów Partnerstwa Wschodniego. Z drugiej strony, nie oznacza to, że polska prezydencja zostanie pozbawiona wpływu na wymiar wschodni polityki zagranicznej Unii – wszelkie działania w tej dziedzinie będą jednak wymagać współpracy z Wysokim Przedstawicielem, lecz Polska będzie nadal mogła wykorzystywać swoją polityczną wagę, by nadać bieg sprawom. Ponadto, przy odpowiednim „zadaniowaniu” Wysokiego Przedstawiciela możliwe będzie realizowanie celów prezydencji przy użyciu narzędzi wspólnotowych, co jest ewidentną wartością dodaną. Taka sytuacja instytucjonalna wymusi na prezydencji, a także Komisji Europejskiej, działanie w obrębie polityk sektorowych, które w odniesieniu do partnerów zagranicznych dotychczas było często ograniczone do poziomu deklaracyjnego.

## 2. POTENCJALNE PŁASZCZYZNY DZIAŁALNOŚCI

Dziedziny, na których polska prezydencja skupi swoją uwagę będą prawdopodobnie zgodne z dotychczasowymi celami Polski na Wschodzie. W dużym uproszczeniu polska prezydencja mogłaby wzmocnić wymiar wschodni unijnej polityki zagranicznej, a w szczególności doprowadzić do:

- integracji Ukrainy z UE;
- wzmocnienia Partnerstwa Wschodniego;
- budowy niezależnych tras przesyłu surowców energetycznych;
- zmiany nastawienia wobec dalszego rozszerzenia.

Możliwe działania polskiej prezydencji trzeba postrzegać poprzez pryzmat opisanych celów oraz uwarunkowań instytucjonalnych. Spełnienie celów prezydencji będzie wymagać rozpoczęcia przygotowań już teraz, tak by działania znalazły swój koniec w drugiej połowie 2011 r. Nie jest możliwe przeprowadzenie dużego projektu podczas półrocznej prezydencji. Dlatego działania prezydencji należy postrzegać nie tylko z perspektywy krótkiego 6-miesięcznego okresu sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE.

**Rozwój Partnerstwa Wschodniego.** W 2011 r. dwa lata po zainicjowaniu, przy założeniu, że do tego czasu koncepcja Partnerstwa nabierze praktycznych kształtów, nadejdzie czas na pierwszą ocenę skuteczności Partnerstwa – konieczne może być nadanie inicjatywie nowego impulsu politycznego. W interesie Polski jest takie zaprogramowanie prac Rady, by na drugą połowę 2011 r. przypadął przegląd realizacji Partnerstwa Wschodniego. Od 2011 r. będzie możliwe przejście do drugiej właściwej fazy Partnerstwa – realizacji postulatu o zacieśnieniu relacji krajów Partnerstwa z Unią. Polska stanie przed szansą wpłynięcia na propozycje nowych celów Partnerstwa. Dla dobra całej Unii konieczne będzie przezwycięzenie impasu, który ogarnął współpracę UE z krajami Europy Wschodniej. Obecnie obowiązująca Europejska Polityka Sąsiedztwa nie spełniła swej roli stymulowania zmian na Wschodzie Unii. Taka sytuacja wynika między innymi z faktu, że państwa członkowskie nie potrafią wypracować wiarygodnej, korzystnej dla partnerów oferty. Z jednej strony konieczna jest warunkowość w rozwijaniu współpracy i wypełnienie przez państwa partnerskie pracy na poziomie krajowym. Z drugiej państwa członkowskie muszą rozwinąć system zachęt, tak by kraje partnerskie nie dostrzegały tylko bardzo dużych (i kosztownych) wymagań,

ale też potencjalne korzyści w przyszłości. Partnerstwo Wschodnie, mimo że nie wprowadza rewolucyjnych zmian, jest potwierdzeniem politycznej woli Unii by poważnie podejść do współpracy z krajami PW-6<sup>1</sup>. Zadaniem całej Unii, w tym polskiej prezydencji, będzie przełożenie tej deklaracji na język praktyki.

Z perspektywy Polski naturalnym będzie dążenie do organizacji szczytu Partnerstwa Wschodniego. Deklaracja praska w sprawie Partnerstwa przesądziła jednak, że szczyt głów państw Partnerstwa będzie odbywał się co dwa lata, co oznacza, że drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego odbędzie się w pierwszej połowie 2011 r. podczas prezydencji węgierskiej (na Węgrzech lub w kraju PW-6). Polska może aspirować do zorganizowania spotkania ministrów spraw zagranicznych – według deklaracji z Pragi takie spotkania mają się odbywać corocznie. Można także zabiegać, by Polska gościła Zgromadzenie Parlamentarne Euro-nerst, które stowarzysza Parlament Europejski z parlamentami Ukrainy, Mołdawii, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Zgromadzenie mogłoby być dobrą okazją do przedstawienia założeń rewizji PW, a towarzyszyć by mu mogło Forum Społeczeństwa Obywatelskiego przy Partnerstwie. Naturalna wydaje się współpraca z poprzedzającą prezydencją węgierską – mnogość inicjatyw mogłaby uczynić rok 2011 „rokiem Partnerstwa Wschodniego”.

Mimo, że nie wszystkie wschodnie państwa członkowskie lokują swoje interesy w Partnerstwie Wschodnim, prezydencja może być szansą na ustanowienie Partnerstwa jako tej najważniejszej polityki na wschodzie. Wielość i słabość inicjatyw UE na wschodzie stwarza dla Polski i Partnerstwa wyraźną szansę. Ważne jest podkreślenie, że polski rząd posiada wyraźny mandat do podjęcia takich działań – polskie społeczeństwo bardzo silnie popiera współpracę z krajami Europy Wschodniej, łącznie z dalszym rozszerzeniem.

**Nowy kształt relacji z Ukrainą.** Zależnie od postępu negocjacji, Polska może stanąć przed szansą implementacji postanowień nowej umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE a Ukrainą. Szczególną wagę praktyczną będą miały negocjacje w sprawie pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu, a także rozmowy o liberalizacji reżimu wizowego. Osiągnięcie któregośkolwiek z opisanych celów przypisać należałoby Partnerstwu Wschodniemu, co wzmocni jego rolę w oczach pozostałych krajów PW-6. Rolą Polski, zapewne jeszcze przed prezydencją, będzie nie tylko wpłynięcie na przyspieszenie negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej, ale także zapewnienie by umowa w realistyczny

<sup>1</sup> Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Ukraina.

sposób wspierała proces modernizacji państwa na Ukrainie. Najlepszą okazją do poczynienia postępów we wzajemnych relacjach będzie szczyt UE – Ukraina, który odbędzie się w drugim półroczu 2011 r.

Dla Unii Europejskiej, która z powodów geopolitycznych nie może sobie pozwolić na to by Ukraina zeszyła ze ścieżki demokracji i dalszej modernizacji, konieczne będzie dalsze wciąganie Ukrainy we współpracę europejską. Obecnie, ze względu na obawy o negatywny krótkoterminowy wpływ głębszej integracji Ukrainy z Unią, np. w dziedzinie handlu czy przepływu osób, niektóre państwa członkowskie sprzeciwiają się dalszemu zaangażowaniu w integrację Ukrainy. Taka polityka może doprowadzić do zejścia Ukrainy z europejskiej ścieżki, co w najgorszym przypadku przyniesie wszelkie negatywne konsekwencje jak niestabilność polityczna, kryzysy w dostarczaniu nośników energii, kryzysy wojenne. Jak przekonały nas ostatnie lata, m.in. za sprawą licznych kryzysów gazowych, stabilność i demokracja w bezpośrednim sąsiedztwie leżą w żywotnym interesie całej Unii. Budowa dobrych i głębokich relacji z Ukrainą będzie temu służyć i pozwoli uniknąć sytuacji podobnej do tej, przed jaką stanęły Stany Zjednoczone, gdy państwa Ameryki Łacińskiej zeszyły ze ścieżki demokracji. Ustanowienie na Wschodzie Europy obszaru krajów, które swoją politykę zagraniczną definiują poprzez relacje z UE a nie z Rosją stanowiłoby ważny przełom. Co ważne, Polska może działania tego typu podejmować niezależnie od roli prezydencji w implementacji Partnerstwa Wschodniego.

**Nowy kształt relacji z Rosją.** Obecnie Unia jest w trakcie negocjacji nowego porozumienia o współpracy i partnerstwie (PCA) z Rosją. W przypadku, gdyby UE zdecydowała się na, jak sugeruje Rosja, podpisanie porozumienia ramowego, a dopiero potem porozumień sektorowych – choć wydaje się, że UE nie przystanie na takie warunki – możliwe będzie podpisanie nowego PCA w czasie polskiej prezydencji. Niezależnie, od czynników, których nie da się skutecznie przewidzieć – jak postęp negocjacji – rok 2011 będzie rokiem wzmożonej dyskusji Rosji z UE. W 2010 r. opublikowana zostanie nowa koncepcja strategiczna NATO, co przy rosyjskich ambicjach ustanowienia nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa, zapewne doprowadzi do ożywionej dyskusji. Ponadto, w drugiej połowie 2011 r. odbędzie się szczyt Rosja – UE. Zależnie od praktycznej implementacji traktatu z Lizbony, oraz woli stron, mógłby się on odbyć w Polsce.

**Polityka energetyczna.** Na mocy Traktatu z Lizbony ma szansę powstać wzmożona wspólna polityka energetyczna. Polska prezydencja będzie mogła wywrzeć mocny wpływ na jej ukształtowanie. W relacjach z krajami Azji Centralnej oraz

Kaukazu Południowego, Unia otrzyma nowe wzmocnione instrumenty. Przełożenie relatywnie dobrych relacji bilateralnych Polski z krajami tego obszaru na dobre relacje z Unią powinno być więc ułatwione. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że polska prezydencja będzie miała szansę odegrać kluczową rolę w praktycznym kształtowaniu wspólnej polityki energetycznej. Jej kształtowaniu może sprzyjać szereg wydarzeń na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim do roku 2011, Ukraina i Mołdowa powinny dołączyć do Wspólnoty Energetycznej. W 2011 r. trwać będzie także praktyczna implementacja porozumienia gazowego Ukraina – UE z marca 2009 r. Polska, jako zwolennik porozumienia, będzie mogła, w razie potrzeby, wpłynąć z pozycji całej UE na podejmowane działania. Ponadto, przy sprzyjających okolicznościach, w 2011 r. rozpocznie się fizyczna budowa gazociągu Nabucco, kluczowego elementu południowego korytarza energetycznego.

**Liberalizacja reżimu wizowego.** W dwa lata po powołaniu Partnerstwa Wschodniego i przy podpisanej umowie stowarzyszeniowej możliwe będzie podjęcie rozmów wewnątrz Unii na temat ustanowienia mapy drogowej dla Ukrainy (być może także dla innych krajów Partnerstwa) w sprawie liberalizacji lub zniesienia reżimu wizowego. Rozpoczęcie procesu przez prezydentkę byłoby bardzo wyraźnym sygnałem dla wszystkich wschodnich partnerów o sile Polski w UE. Postulat zniesienia wiz do Unii, jest tym, który przedstawiciele krajów partnerskich podnoszą najczęściej. Co ważne, niezależnie od ewentualnego wejścia w życie traktatu z Lizbony, prezydencja zachowa swoje prerogatywy w tej dziedzinie.

**Rozwój polityki handlowej.** Szerzenie standardów i wartości europejskich najsukceszniej odbywa się za pomocą narzędzi ekonomicznych. Zintegrowanie krajów Europy Wschodniej z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej przyniesie zapewne korzyści daleko wykraczające poza dziedzinę handlu. Rola Polski może być w tej dziedzinie szczególnie, gdyż nawet w przypadku wejścia traktatu z Lizbony w życie, zachowane zostaną pewne prerogatywy prezydencji ws. handlu. Pierwszym celem, już realizowanym w rozmowach z Ukrainą, jest większe wzajemne otwarcie rynków Ukrainy i Unii. Drugim, pozostającym w fazie projektowania, byłoby ustanowienie strefy wolnego handlu pomiędzy krajami Partnerstwa Wschodniego.

**Zmiana nastawienia wobec integracji krajów Europy Wschodniej z UE.** Polska prezydencja raczej nie będzie szansą na podjęcie próby przewyciężenia panującego w UE *enlargement fatigue*. Ewentualne przyjęcie Traktatu Lizbońskiego, co było wymieniane jako jeden z warunków wznowienia debaty o dalszym rozszerzeniu, nie oznacza, że kwestia dalszego rozszerzenia na Wschód zostanie

podjęta przez partnerów unijnych. Wydaje się, że konieczne będzie skupienie działalności na rozwoju konkretnych programów współpracy ze wschodnimi krajami partnerskimi, a nie angażowanie się w dyskusję o rozszerzeniu Unii. Kluczowy moment dyskusji o ewentualnym rozszerzeniu na Wschód dopiero nadejdzie a istniejące głębokie relacje będą silnym argumentem za stanowiskiem Polski i za kontynuacją polityki rozszerzenia. Postrzegając dalsze rozszerzenie jako długoterminowy cel, Polska podejmie próbę przekonania unijnych partnerów o celowości współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma obecny kryzys gospodarczy, który może, na co żadne z państw członkowskich nie może sobie pozwolić, zawrócić kraje PW-6 z drogi współpracy z Unią Europejską i na długo zmienić geopolityczną mapę Europy. Polska, w odróżnieniu do „starych” państw członkowskich, na własnym przykładzie przekonała się jak skuteczna może być polityka rozszerzenia w budowaniu współczesnego demokratycznego państwa. Ambicją Polski jest stworzyć taką szansę także dla społeczeństw krajów sąsiedzkich

**Kryzys jako szansa.** Kraje Europy Wschodniej kryzys gospodarczy dotknął szczególnie mocno. Niezależnie od sprawności działań anty-kryzysowych podejmowanych na poziomie krajowym, Unia powinna podjąć się pomocy swoim sąsiadom. Obecnie bezpośrednie wsparcie finansowe kraje PW-6 mogą uzyskać od Rosji lub Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Pomoc makroekonomiczna płynąca z Unii jest skromna<sup>2</sup> i pozostaje niezauważona w porównaniu do pomocy innych instytucji międzynarodowych. Kryzys gospodarczy jest jednak szansą na zdobycie zaufania społeczeństw i polityków krajów PW-6. Unia powinna w tych ciężkich dla partnerów czasach udowodnić, że można na niej polegać i że jej zaangażowanie na wschodzie jest rzeczywiste i długofalowe – trudno przecenić znaczenie efektywnej pomocy UE dla tych krajów w czasach kryzysu i dla przyszłości stosunków Unia – kraje PW-6.

**Nowa perspektywa finansowa.** Polityka sąsiedztwa jest finansowana z jednego funduszu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Stosunek wydawanych środków na dwóch kierunkach jest niekorzystny dla Wschodu (2 euro na Południu do 1 na Wschodzie<sup>3</sup>). Z drugiej strony, zobowiązania, które zaciągają

<sup>2</sup> W 2008 r. pomoc makroekonomiczna dla krajów trzecich wyniosła tylko 61 mln euro ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financial\\_operation\\_instruments/market\\_operations398\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operation_instruments/market_operations398_en.htm)).

<sup>3</sup> Stosunek pieniędzy wydawanych na wschodnich i południowych sąsiadów nie został nigdy formalnie zatwierdzony, ale był wynikiem nieformalnych ustaleń. Mimo tego, gdy PW zostało dofinansowane przez Komisję kwotą 600 mln euro, strona francuska podnosiła argument, że taka zmiana łamie wcześniejsze uzgodnienia.

kraje Europy Wschodniej wobec Unii, np. w formie umów stowarzyszeniowych i dostosowywania prawa narodowego do *acquis communautaire*, są obarczone wysokimi kosztami. Dlatego Polska, także przed prezydenturą, musi zabiegać o dostosowanie poziomu finansowania do ambicji i możliwości kraju partnerskiego. Europejska Polityka Sąsiedztwa, na której Partnerstwo Wschodnie bazuje, musi być traktowane poważnie, także jeśli chodzi o wymiar finansowy.

## KONKLUZJE

Ważne wydaje się przypomnienie, że przewodniczenie Radzie UE nie pozwala na realizację własnych narodowych postulatów, jest jednak szansą na przedstawienie korzystnej dla całej Unii oferty. Dla sukcesu prezydentur, Polska powinna umiejętnie przewodzić działaniom Unii, przy jednoczesnym zachowaniu roli moderatora. Partnerstwem Wschodnim Polska zapoczątkowała politykę małych kroków i osiągnęła pierwszy znaczący sukces w kształtowaniu relacji Unii z krajami Europy Wschodniej. Kontynuowanie takiej polityki wydaje się, w obecnej sytuacji, najbardziej skuteczne. Ważne by oczekiwania w Polsce wobec polskiego przewodnictwa, były realistyczne i brały pod uwagę istniejące uwarunkowania, choć trzeba pamiętać o wyraźnym mandacie społecznym, w postaci poparcia dla integracji krajów Europy Wschodniej z Unią, jaki ma polski rząd. Szczególne znaczenie ma także możliwe wejście w życie traktatu z Lizbony. Traktat znacząco uszczupli prerogatywy prezydentur w dziedzinie polityki zagranicznej. W takim przypadku polska prezydentura swe wysiłki będzie musiała skupić na działaniach w obrębie polityk sektorowych. Z przedstawionej analizy jasno wynika, że działania prezydentur polskiej powinny wpisywać się w już rozpoczęte na poziomie unijnym procesy. Realizacja, nawet w ograniczonym zakresie, celów wyznaczonych przez Partnerstwo Wschodnie, byłaby dużym sukcesem prezydentur. Należy przy tym podkreślić, że nawet w przypadku wejścia w życie traktatu z Lizbony, prezydentura zachowa prerogatywy w dziedzinach, które dla sukcesu Partnerstwa Wschodniego są kluczowe tj. wizowej, energetycznej oraz handlowej.

Kwestie rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Polska postrzega w kategoriach strategicznych – rozszerzenie może być najlepszą odpowiedzią na podwójne wyzwanie konsolidacji globalnej pozycji Europy oraz stabilizacji jej sąsiedztwa. Dużym sukcesem prezydentur byłoby więc przezwyciężenie impasu panującego we współpracy z krajami partnerskimi. Unia obawiając się większego otwarcia

i przynajmniej na razie odrzucając europejskie aspiracje np. Ukrainy doprowadza do sytuacji, w której kraje partnerskie obawiają się większego zaangażowania w integrację z Unią, gdyż korzyści z takiego ruchu nie są znane. W interesie całej Unii jest więc poważne podejście do przyszłości Unii na Wschodzie – Polska korzystając ze swych wieloletnich doświadczeń może być w tym temacie skutecznym i uczciwym moderatorem.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

*Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Praga 2009 (<http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=48906&down=yes>)

Komisja Europejska, *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej : plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej*, COM(2008)0781, Bruksela 2008, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:PL:PDF>)

Komisja Europejska, *European Neighbourhood Policy - Strategy Paper*, COM(2004)373, Bruksela 2004. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf))

Komisja Europejska, *Partnerstwo wschodnie*, COM(2008)823, Bruksela 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>)

Komisja Europejska, *On Strengthening The European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726, Bruksela 2006. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf))

Komisja Europejska, *A Strong European Neighbourhood Policy*, COM(2007)774, Bruksela 2007 r. ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf))

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Propozycja Polsko Szwedzka – Partnerstwo Wschodnie*. <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>

### Publikacje

Hinc A., Sadowska M., Świeboda P., *The European Union and its neighbourhood in a changing world. Defining a new strategic relationship with the eastern and Southern neighbours*, demosEuropa, Warszawa 2008

Kaczyński P., Kurpas S., *Moving Europe Forward – Programming the Polish Presidency 2011*. Centre for European Policy Studies, Bruksela 2008

Pelczyńska-Nałęcz K., Kaczmarek M., *Polityka wschodnia UE i rola Polski w jej kształtowaniu po rozszerzeniu w 2004 r.*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2009

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Polityka Zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w świetle pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej – wymiar globalny i regionalny. Ekspertyza dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa 2008

Popescu N., Wilson A., *The limits of enlargement-lite: European and Russian Power in the troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2009

Wessels W., Bopp F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2008

Wojna B., Gniazdowski M. [et. al.], *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009

**Publikacje książkowe**

Mayhew A., *Ukraina a Unia Europejska: Finansowanie przyspieszenia integracji*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008



Michał Nodzykowski

**PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA  
I SPRAWIEDLIWOŚCI W PERSPEKTYWIE PREZYDENCJI**



## WSTĘP

Objęcie przewodnictwa w Radzie UE stanowić będzie dla Polski ogromne wyzwanie na wielu płaszczyznach. Podstawową rolą prezydencji będzie koordynowanie prac Rady w jej poszczególnych konfiguracjach oraz organach pomocniczych. Zadanie to będzie szczególnie wymagające w odniesieniu do zagadnień związanych z Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS). Przewodniczenie Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA – *Justice and Home Affairs*) jest dziełem ambitnym przede wszystkim ze względu na znaczącą rozległość tematyczną oraz specyfikę tego obszaru polityki UE.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia ogólnego zarysu najistotniejszych wyzwań, jakie stać będą przed Polską w odniesieniu do PWBiS, zarówno przed jak i w trakcie prezydencji. Punktem wyjścia do rozważań na ten temat będzie omówienie charakterystyki tego obszaru polityki oraz czynników wpływających na dynamikę jego rozwoju. Następnie, wskazane zostaną główne uwarunkowania współpracy w zakresie PWBiS w czasie trwania polskiej prezydencji i prawdopodobne kierunki jej rozwoju w nadchodzących latach. W tym zakresie, kluczowe znaczenie będzie miało wejście w życie Traktatu z Lizbony, wprowadzającego rewolucyjne zmiany w odniesieniu do PWBiS, jak również przygotowywany obecnie Program Sztokholmski, który określi ramy współpracy w UE w tym obszarze na najbliższe pięć lat. Rozdział trzeci poświęcony będzie najważniejszym zadaniom, jakie Polska będzie musiała i mogła wykonać w odniesieniu do PWBiS, zarówno w ramach przygotowań do prezydencji, jak również w jej trakcie.

## 1. SPECYFIKA PWBiS JAKO OBSZARU POLITYKI UE

PWBiS jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się dziedzin polityki UE. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, działania związane z jej rozwojem stały się jednym z głównych priorytetów całej UE. Znaczenie jakie w ostatnich latach zyskał ten obszar z pewnością nie zmniejszy się w najbliższym czasie, co ze względu na dużą liczbę inicjatyw podejmowanych w UE w tym zakresie jest istotne dla państwa przygotowującego się do objęcia przewodnictwa w Radzie UE.

Przyczyn tak niezwykle dynamicznego rozwoju PWBiS w Unii Europejskiej jest wiele. Przede wszystkim, jest on spowodowany doniosłością spraw, jakie obejmuje ona swym zasięgiem. Są to często kwestie, które w sposób bezpośredni dotyczą bezpieczeństwa i swobód obywateli UE. Niewątpliwym czynnikiem

przyspieszającym rozwój współpracy w tej dziedzinie był i nadal jest w związku z tym wzrost zagrożeń i pojawianie się nowych wyzwań, związanych w dużej mierze z procesem globalizacji, takich jak m.in. rozwój międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Dobitym przykładem tego, w jak dużym stopniu nieoczekiwane wydarzenia i nowe zagrożenia mogą zdeterminować agendę JHA były zamachy terrorystyczne 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych czy w Madrycie w 2004 r. Zdarzenia te zmobilizowały państwa członkowskie do opracowania pakietu aktów prawnych, stanowiących podstawę legislacyjną do walki z globalnym terroryzmem w ramach UE. Podobna dynamika rozwoju, mająca swe źródło w konieczności reagowania na zagrożenia i zapobiegania tragediom, widoczna jest również obecnie, m.in. w odniesieniu do zjawiska nielegalnej migracji, zwłaszcza na południowej granicy UE. Odpowiadanie na nowe wyzwania, jakie pojawiają się przed UE jest cechą charakterystyczną współpracy w ramach JHA i z pewnością będzie znacząco wpływać na kształt agendy UE w tym zakresie w przyszłości.

Jednakże, gotowość państw członkowskich do podejmowania względnie szybkich decyzji jaka ma miejsce w odniesieniu do sytuacji wyjątkowych, nie bywa stale widoczna w “codziennej” współpracy i tworzeniu polityki w zakresie PWBis. Ze względu na specyfikę tej dziedziny, podejmowanie wspólnych decyzji w imieniu UE jest obwarowane licznymi trudnościami, często także natury politycznej. Dzieje się tak między innymi dlatego, że odnosi się ona w znacznej mierze do kwestii leżących u podstaw funkcjonowania tradycyjnie rozumianego państwa i funkcji związanych z wykonywaniem suwerennej władzy na jego terytorium. Widoczne jest to zwłaszcza w dziedzinach takich jak polityka migracyjna czy współpraca policji, gdzie pogodzenie interesów poszczególnych państw członkowskich bywa bardzo trudne.

Przywiązanie do suwerennego decydowania o newralgicznych kwestiach, związanych z polityką wewnętrzną i bezpieczeństwem i niepowierzania ich ponadnarodowemu systemowi podejmowania decyzji, jaki dominuje w UE powoduje, że jedną z głównych cech PWBis jest jej elastyczność. Jej przejawem jest przede wszystkim wyłączenie niektórych państw, na ich życzenie, z systemu podejmowania decyzji i nieobowiązywanie w stosunku do nich niektórych wspólnotowych postanowień dotyczących JHA. Klasycznym tego przykładem są *opt-outs* Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Danii w odniesieniu do przepisów Tytułu IV TWE („Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”). Ponadto, obecne przepisy traktatowe umożliwiają podej-

mowanie współpracy w zakresie JHA przez część państw członkowskich chcących podążyć naprzód w wybranych przez siebie dziedzinach, pozostawiając tym samym otwartą drogę do zróżnicowania kierunków i tempa procesu integracji w UE.

Dodatkowym utrudnieniem procesu integracji w zakresie PWBis jest jej skomplikowana struktura prawno-instytucjonalna, w której różne, często ściśle powiązane ze sobą obszary tematycznie, w wyniku podziału filarowego podlegają różnym porządkom podejmowania decyzji. Niemniej jednak, obecny kształt PWBis nie został określony raz na zawsze i proces jego rozwoju nie został zakończony. Ulegnie on diametralnej zmianie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (TL) i po upływie stosownych okresów przejściowych. Prawdopodobne jest, że prezydencja polska w Radzie UE w 2011 r. zdeterminowana będzie reformami TL i przebiegać będzie w innej niż dotychczas architekturze instytucjonalnej, w której obowiązywać będą nowe zasady funkcjonowania i przede wszystkim – podejmowania decyzji.

Zmiany jakie wprowadza TL są szczególnie znamienne w odniesieniu do PWBis. Jest to polityka, która zostanie znacząco zmodyfikowana na mocy nowych postanowień. Kluczowe znaczenie będzie miało w tym względzie przewidziane w TL zniesienie podziału filarowego, na którym opiera się obecnie funkcjonowanie UE i objęcie 'zwykłą procedurą legislacyjną', a więc podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną kwestii współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych (Tytuł VI TUE). W następstwie tego, ujednoczony zostanie również zakres aktów prawnych, co w praktyce oznaczać będzie rezygnację ze środków uchwalanych dotychczas w odniesieniu do III filara z wymogiem jednomyślności na szczeblu międzyrządowym, a więc decyzji ramowych, wspólnych stanowisk itp. Zostaną one zastąpione aktami wspólnotowymi, takimi jak decyzje, dyrektywy czy rozporządzenia. Nowy krajobraz instytucjonalno-decyzyjny obecny po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, a więc najpewniej już w trakcie prezydencji Polski, będzie także widoczny w odniesieniu do struktury Rady JHA. Obecnie jest ona jednym z najbardziej rozbudowanych gremiów Rady UE, posiadającym cztery poziomy, na których odbywa się podejmowanie decyzji. Na mocy TL zniesiony zostanie Komitet art. 36 (CATS) – Tytuł VI TUE, który, wraz z komitetem SCiFA (Tytuł IV TWE) stanowi do tej pory drugi, po grupach roboczych, poziom na którym rozpatrywany jest każdy proponowany akt prawny w zakresie JHA. W ich miejsce powołany zostanie komitet bezpieczeństwa wewnętrznego (COSI), najprawdopodobniej pozbawiony kompetencji legislacyjnych, mający za zadanie koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Owa zmiana ma

na celu uproszczenie sposobu podejmowania decyzji w Radzie JHA i z proceduralnego punktu widzenia będzie miała istotne znaczenie dla państwa sprawującego prezydencję.

Zaznaczyć jednak należy, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wspomniana elastyczność obszaru JHA będzie mogła ulec pogłębieniu. Umożliwią to na przykład postanowienia ułatwiające i rozszerzające zasięg podejmowania wzmocnionej współpracy przez zainteresowane grupy państw członkowskich w kwestiach związanych z JHA czy usankcjonowanie w TL mechanizmu tzw. hamulca bezpieczeństwa (nowy art. 82 ust. 3 TFUE)<sup>1</sup>. Ponadto, na mocy TL, Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania zachowają swoją dotychczasową odrębność w zakresie współpracy w dziedzinie JHA, a w niektórych sprawach przewiduje się dodatkowe wyłączenia.

## 2. KIERUNKI ROZWOJU WSPÓŁPRACY W RAMACH PWBIS

Działania w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w 2011 r. odbywać się będą w szerokim kontekście nowego programu na lata 2010–2014 – tzw. Programu Sztokholmskiego. Program ten zostanie przyjęty podczas prezydencji Szwecji w grudniu 2009 r. i zastąpi dotychczas obowiązujący Program Haski. Wyznaczy on główne kierunki działań i najważniejsze cele, jakie powinny być zrealizowane w odniesieniu do PWBIS w ciągu najbliższych pięciu lat. Od jego założeń zależeć będzie kształt harmonogramu prac Komisji Europejskiej i agendy JHA, przewidzianej również w okresie trwania polskiej prezydencji.

Program Sztokholmski będzie kompleksowym dokumentem, stanowiącym punkt odniesienia dla wszystkich działań podejmowanych w obszarze JHA. Spośród licznego zbioru zagadnień, które będą stanowić trzon współpracy państw członkowskich w czasie obowiązywania Programu Sztokholmskiego można wyłonić te, którym poświęcona będzie największa uwaga. W tym celu, przed poznaniem ostatecznej wersji Programu, warto odwołać się do komunikatu Komisji w sprawie przyszłości Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE<sup>2</sup>. KE wskazuje w nim jednoznacznie, że najważniejszymi

<sup>1</sup> Pozwala on na przeniesienie podjęcia decyzji w kwestiach dotyczących współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych na poziom Rady Europejskiej w przypadku gdy proponowany środek zostałby uznany przez dowolne państwo członkowskie za godzący w jego porządek krajowy.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli*, KOM(2009) 262 wersja ostateczna, 10.6.2009.

wyzwaniami, z jakim UE będzie musiała się zmierzyć w najbliższych latach będzie wzrost różnorodności UE składającej się z 27 państw, jak również idący za tym wzrost mobilności obywateli UE oraz rosnąca presja migracyjna na świecie i wzrost liczby imigrantów w UE. W odpowiedzi na te wyzwania, KE w swoim komunikacie sformułowała cztery priorytety, na których, jej zdaniem powinny opierać się wszystkie działania UE prowadzone w ciągu najbliższego pięciolecia. Mimo, że priorytety te nie będą najprawdopodobniej w całości odzwierciedlone w ostatecznym tekście Programu Sztokholmskiego, stanowią one wiarygodny wyznacznik kierunku, w jakim podążać będzie współpraca państw członkowskich w zakresie PWBis w najbliższych latach i mają istotne znaczenie dla państw przygotowujących się do przewodnictwa w Radzie UE w tym czasie.

Pierwszy z priorytetów sformułowanych przez Komisję Europejską, zatytułowany **„Działania na rzecz praw obywateli – Europa praw”**, wskazuje na konieczność koncentrowania wysiłków państw członkowskich na zagadnieniu ochrony praw podstawowych na terenie UE. W tym zakresie, państwa członkowskie zdecydowanie najwięcej uwagi powinny poświęcić pełnemu zapewnieniu swobody przemieszczania się obywateli na terenie UE, w szczególności poprzez likwidację wciąż istniejących barier prawno-administracyjnych. Szczegółowe wytyczne w odniesieniu do tej materii, zgodnie z zapowiedzią Komisji, zostaną przedstawione w ramach odrębnej strategii. Innymi zagadnieniami, związanymi z zapewnieniem praw obywatelskich w najbliższych latach będą kwestie związane m.in. ze zwalczaniem dyskryminacji, rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii oraz ochroną osób najbardziej podatnych na zagrożenia, w tym dzieci, kobiet będących ofiarami przemocy i osób niesamodzielnych. Wiele uwagi w nadchodzących latach poświęcone będzie również kwestii ochrony danych osobowych i prywatności, w szczególności wdrażaniu nowych technologii w tej dziedzinie.

Drugi obszar priorytetowy zidentyfikowany przez KE odnosi się do rozwoju europejskiej przestrzeni sądowej. Zgodnie z propozycją KE przedstawioną w części komunikatu poświęconej priorytetowi pt. **„Ułatwienie życia obywateli – Europa sprawiedliwości”**, nadchodzącą agendę UE uzupełnią w szczególności działania poświęcone usprawnieniu procedur sądowych. Wysiłki skupione będą przede wszystkim wokół zapewnienia bezpośredniego wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych we wszystkich państwach członkowskich. Kluczowe znaczenie w tym względzie będzie miało zniesienie procedury *exequatur* odnośnie do decyzji w tych sprawach. W sprawach karnych, pierwszoplanowym

wyzwaniem będzie przede wszystkim zapewnienie powszechnego uznawania wyroków sądowych na wszystkich etapach postępowania. Ponadto, wysiłki UE koncentrować się będą na zapewnieniu obywatelom łatwiejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Odbywać się to będzie zwłaszcza poprzez rozbudowę systemu *e-justice*, będącego źródłem informacji o przysługujących obywatelom prawach i innych systemach prawnych, wzmocnienie środków w dziedzinie pomocy prawnej oraz zniesienie formalności związanych z legalizacją dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi.

Oprócz tego, opierając się na komunikacie Komisji, założyć można, że do priorytetów w zakresie JHA w nadchodzących latach należeć będą również kwestie związane z tworzeniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, zapowiedzianej w ramach trzeciego priorytetu pt. **„Ochrona obywateli – Europa, która chroni”**. Propozycja ta odnosi się do bardzo szerokiego spektrum zagadnień i obszarów współpracy. Przewodnią rolę w tym zakresie odgrywać będą działania zmierzające do zwiększenia skuteczności europejskiej współpracy policyjnej, zwłaszcza w kontekście zwalczania transgranicznych zjawisk przestępczych. W tym celu, duży nacisk położony będzie na zwiększenie roli Europolu i koordynacji jego działań z agencjami takimi jak Eurojust czy OLAF, a także na rozwijaniu bliższych stosunków z krajami trzecimi. Ponadto, wiele miejsca poświęcone będzie tworzeniu kompletnego systemu przeprowadzania dowodu w sprawach transgranicznych, w szczególności pracom nad europejskim nakazem dowodowym. Oprócz tego przewiduje się, że mocniej niż dotychczas akcentowane będą kwestie walki z handlem ludźmi, wykorzystywaniem seksualnym dzieci i pornografią dziecięcą, cyberprzestępczością, przestępczością gospodarczą, handlem narkotyków i terroryzmem. Komplementarnym aspektem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE będzie jej wymiar zewnętrzny czyli zarządzanie granicami zewnętrznymi UE. Państwa członkowskie będą dążyć w tym zakresie do pogłębienia współpracy i poprawy koordynacji celów w zakresie kontroli przepływu osób i towarów. Niezbędne będzie w związku z tym zwiększenie roli agencji FRONTEX, posiadającej kluczowe znaczenie w procesie zarządzania granicami zewnętrznymi. W ślad za tym konieczna będzie również rekomendowana w komunikacie racjonalizacja kontroli przeprowadzanych na przejściach granicznych, oznaczająca przede wszystkim modernizację istniejącej infrastruktury i szersze wykorzystanie nowych technologii, takich jak np. identyfikator biometryczny. Powyższym działaniom towarzyszyć będzie ponadto dalszy rozwój europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR) i zacieśnianie współpracy w zakresie przekazu danych dotyczących nadzoru granicy wscho-

dniej i południowej. Z punktu widzenia Polski, szczególnie istotna będzie kwestia prac nad systemami SIS II i VIS, których zakończenie przypaść może w drugiej połowie 2011 r.

Jednym z najważniejszych zagadnień w czasie obowiązywania Programu Sztokholmskiego będzie kwestia skutecznego zarządzania ruchami migracyjnymi. Problematyka ta poruszona została w Komunikacie KE w części pt. „**Promowanie społeczeństwa bardziej integracyjnego – Europa solidarna**”. Jednym z głównych zadań w obszarze polityki migracyjnej będzie praca nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym, opartym na zasadach wzajemnego bezpieczeństwa, dostępności i solidarności. Duży nacisk położony będzie również na pogłębianie dialogu i partnerstwa z krajami trzecimi w ramach globalnego podejścia do migracji, zainicjowanego przez Radę Europejską w 2005 r. Ponadto, podejmowane będą kwestie związane z tworzeniem wspólnych ram polityki poświęconej imigracji zarobkowej w celu dostosowania do zwiększonej mobilności i potrzeb rynku pracy w państwach członkowskich oraz wspieraniem integracji imigrantów w krajach przyjmujących. W celu zapewnienia jednolitości praw przysługujących legalnym migrantom w państwach członkowskich planowane jest przyjęcie kodeksu imigracji, który gwarantowałby migrantom poziom praw porównywalny z poziomem jaki przysługuje obywatelom UE. Szczególna uwaga poświęcona będzie ponadto problematyce zwalczania nielegalnego zatrudnienia, handlu ludźmi i wdrażaniu skutecznej polityki wydalania i powrotu. Zapowiedź zintensyfikowania działań UE w odniesieniu do polityki migracji i azylu potwierdzają również konkluzje Rady Europejskiej z 18–19 czerwca 2009 r. Rada Europejska stanowczo podkreśliła wówczas w szczególności konieczność wzmocnienia wysiłków na rzecz zapobiegania i zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji.

To, w jakim stopniu propozycje zawarte w komunikacie KE zostaną odzwierciedlone w Programie Sztokholmskim, uzależnione będzie od woli państw członkowskich. To one ostatecznie zadecydują o kształcie i treści Programu, który począwszy od stycznia 2010 r. stanowił będzie główne ramy odniesienia dla działań prowadzonych w ramach rozwoju Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, obowiązujące także w trakcie polskiej prezydencji.

### **3. ZADANIA PREZYDENCJI W ODNIESIENIU DO PWBIS**

Powyższy wykaz zagadnień prezentuje obszary działań, wokół których najprawdopodobniej koncentrować się będzie uwaga UE w najbliższych latach

w odniesieniu do PWBis i które w dużym stopniu zdeterminują kształt agendy JHA w trakcie trwania polskiej prezydencji. Odnosząc się ściśle do podejmowanych w tym czasie inicjatyw, Polska będzie miała za zadanie opracowanie programu prezydencji w tej dziedzinie oraz przedstawienie wybranych przez siebie priorytetów. Oprócz tego, prezydencja zobowiązana będzie do sporządzenia szczegółowego kalendarza prac Rady JHA na czas trwania swojej kadencji. Zadania te będą wymagały od Polski prowadzenia szeregu działań przygotowawczych. Na początkowym etapie przygotowań do prezydencji kluczową rolę odgrywał będzie przegląd aktów legislacyjnych oraz inicjatyw podejmowanych w całym obszarze JHA. Niezależnie bowiem od polskich priorytetów, w trakcie prezydencji rozpatrywane będą dokumenty legislacyjne zainicjowane wcześniej i inicjatywy wynikające z kalendarza i ustalonych wcześniej celów i harmonogramu działań UE. Program prac w dziedzinie JHA skonstruowany przez Polskę wpisywał się będzie zatem w ogólne ramy wyznaczone przez Program Sztokholmski. Na obecnym etapie prac nad Programem, przed poznaniem jego ostatecznego kształtu, trudno jest jednak formułować hipotezy na temat programu polskiej prezydencji w tym obszarze. Wspomniany monitoring legislacji i kluczowych inicjatyw posłuży przede wszystkim do szczegółowego zaprogramowania harmonogramu prac Rady JHA w drugiej połowie 2011 r. oraz do wypracowania priorytetów prezydencji. W celu pełnej identyfikacji tych zagadnień, niezbędne będzie zatem śledzenie dotychczasowych komunikatów, białych i zielonych ksiąg oraz konkluzji Rady Europejskiej, zwłaszcza tych, które będą opracowywane w okresie kadencji państw poprzedzającego trio (Hiszpania, Belgia, Węgry).

Większość spraw prowadzonych w tym czasie w Radzie JHA wynikać będzie z toku prac nad poszczególnymi aktami prawnymi. W początkowym etapie przygotowań, do prezydencji, uwaga skupić się powinna na identyfikacji najnowszych inicjatyw legislacyjnych oraz dokumentów znajdujących się we wczesnej fazie procesu decyzyjnego. Obecnie możliwe jest jedynie przybliżone zidentyfikowanie tylko niektórych, dokumentów, jakie będą potencjalnie rozpatrywane przez Radę JHA w drugiej połowie 2011 r. W miarę zbliżania się terminu objęcia prezydencji, prognoza legislacyjna będzie coraz bardziej precyzyjna. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu, opracowana zostanie stosowna część poświęcona PWBis w 18-miesięcznym programie trio prezydencji (Polska, Dania, Cypr) oraz w 6-miesięcznym, narodowym programie prezydencji.

Oprócz konieczności kontynuowania działań wynikających z kalendarza prac UE, Polska będzie miała możliwość przedstawienia i promowania własnych priorytetów w dziedzinie JHA. Ich wybór, ze względu na specyfikę obszaru JHA i jego znaczenie w UE będzie wyzwaniem samym w sobie. Pamiętać należy, że priorytety narodowe, będą musiały korespondować z ustalonymi wcześniej z Danią i Cyprzem priorytetami trio. Istotne znaczenie może mieć w związku z tym uzgodnienie priorytetów w zakresie JHA między Polską, Danią i Cyprzem, tak aby każde państwo, realizując wspólny program trio, mogło położyć większy nacisk na wybrane przez siebie zagadnienia.

Przykładowym priorytetem polskiej prezydencji w odniesieniu do PWBiS mogłoby być wspieranie liberalizacji zasad dotyczących przepływu osób z państw sąsiedzkich do UE. Mogłoby to być powiązane z rozwojem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, jednego z głównych priorytetów polskiej prezydencji, którego ważnym filarem jest dążenie do zniesienia reżimu wizowego w stosunku do państw-partnerów z Europy Wschodniej. Konsekwentnie, priorytetem prezydencji polskiej w dziedzinie JHA może być wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Naturalnie, kadencja prezydencji będzie dobrym momentem na skoncentrowanie działań w odniesieniu do wschodniej granicy UE. W tym zakresie, Polska mogłaby położyć szczególny nacisk na wsparcie sprawnego zarządzania przepływem osób z krajów trzecich do UE. W ten sposób przyczyniłaby się do promowania odejścia od postrzegania migracji wyłącznie jako problemu związanego m.in. ze wzrostem przestępczości zorganizowanej, zwracając uwagę na aspekt ekonomiczno-społeczny migracji.

Ponadto, w trakcie swojej kadencji Polska będzie miała szansę na podjęcie inicjatyw w obszarze JHA, które stanowiłyby niejako dopełnienie listy polskich priorytetów w tej dziedzinie. Jednym z nich mogłoby być zorganizowanie konferencji ministerialnej poświęconej wybranej problematyce z zakresu JHA, na wzór np. propozycji prezydencji szwedzkiej, która planuje zorganizowanie konferencji nt. walki z handlem ludźmi („Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings”). Innym działaniem mogłoby być zorganizowanie obchodów 10 rocznicy zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. Możliwe jest również, że w trakcie polskiej prezydencji nastąpi rozszerzenie strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię, co stanowić będzie jedno z ważniejszych dokonań UE w zakresie JHA w tym czasie, a tym samym będzie okazją do organizacji przez prezydencję stosownych spotkań.

## PODSUMOWANIE

Sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE przez Polskę w 2011 r. w odniesieniu do obszaru PWBIS będzie przedsięwzięciem wymagającym szczególnej pracy. Będzie tak przede wszystkim ze względu na bardzo dużą rozpiętość tematyczną tej polityki UE oraz złożoność struktury samej Rady JHA.

Prace w dziedzinie JHA, związane z przygotowaniem do prezydencji oraz przebiegające w trakcie jej trwania, determinowane będą przez szereg czynników. Jednym z nich jest niewątpliwie specyfika tego obszaru, polegająca głównie na jego dynamicznym rozwoju i złożoności zagadnień których dotyczy. Istnieje również duże prawdopodobieństwo, że Polska prezydencja przebiegać będzie w nowych uwarunkowaniach, wyznaczonych przez Traktat z Lizbony, który, jak wskazano powyżej przewiduje rewolucyjne zmiany w odniesieniu do obszaru PWBIS. Ponadto, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia związane z rozwojem współpracy w zakresie PWBIS, należy pamiętać, że na działania w tej dziedzinie w trakcie polskiej prezydencji znaczący wpływ mogą mieć nieoczekiwane wydarzenia, które będą wymagały od UE zdecydowanej reakcji. Wystąpienie zdarzeń takich jak np. zamach terrorystyczny, wybuch pandemii czy napływ do UE fali uchodźców spowodowany wybuchem konfliktu zbrojnego nie jest wykluczone i należy pamiętać, że sposób reakcji państwa przewodniczącego Radzie UE w takim wypadku zadecydować może o sukcesie bądź porażce jego prezydencji.

Kształt agendy JHA w trakcie polskiej prezydencji uzależniony będzie w największym stopniu od kierunku rozwoju tego obszaru, wyznaczonego przez Program Sztokholmski. Od założeń Programu, którego przyjęcie nastąpi w grudniu 2009 r. uzależnione będzie określenie programu polskiej prezydencji w odniesieniu do PWBIS. Kluczowe znaczenie będzie miało zatem dokładne śledzenie zarówno prac nad Programem, jak też działań służących jego implementacji.

Większość zadań w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości podejmowanych przez polską prezydencję stanowić będzie kontynuację działań zainicjowanych wcześniej, wpisujących się w szeroki kontekst rozwoju tego obszaru polityki. Niemniej, przewodnictwo w Radzie UE umożliwi Polsce wyeksponowanie własnych priorytetów w tej dziedzinie. Ich staranny wybór będzie z pewnością jednym z najważniejszych zadań w trakcie przygotowań do prezydencji w odniesieniu do PWBIS.



Maja Pilecka

**POSTAWY PROUNIJNE ORAZ OCZEKIWANIA SPOŁECZNE WOBEC  
UE W KONTEKŚCIE PRZYSZŁEJ PREZYDENCJI POLSKI**



## WSTĘP

Polska obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Już dziś warto zainicjować debatę społeczną nad jego kształtem. Niewątpliwie, elementem tej debaty powinno być uwzględnienie postaw i nastrojów społecznych dotyczących Unii Europejskiej, a także oczekiwań formułowanych przez obywateli pod jej adresem.

Na tym etapie przygotowań, niezbędne jest wstępne rozpoznanie problematyki. W tym celu, analizie poddane zostaną postawy pronijne oraz ich potencjalna zmienność w trakcie trwania prezydencji. Wykorzystane zostaną badania opinii społecznej, realizowane w 10 krajach, sprawujących prezydencję od roku 2004<sup>1</sup>. Należy jednak w tym miejscu poczynić istotną uwagę – spośród 10 analizowanych państw, tylko Słowenia należy do tzw. „nowych” krajów członkowskich i w 2008 r. sprawowała przewodnictwo w Radzie UE po raz pierwszy. Pozostałe kraje mają w tym względzie większe doświadczenie – przykładowo: Francja czy Niemcy w swej historii już 12 razy sprawowały prezydencję. Fakt ten należy mieć na uwadze, analizując wyniki badań społecznych dotyczące m.in. świadomości prezydencji.

Przedmiotem analiz będzie poparcie dla Unii Europejskiej oraz źródła informacji na jej temat. Uwaga zostanie zwrócona na sam fakt sprawowania prezydencji – społeczną wiedzę na temat tego wydarzenia oraz wagę, jaka jest mu przypisywana. W dalszej kolejności, analizie zostaną poddane oczekiwania Polaków względem Unii Europejskiej i jej pożądanego kierunku działań. Mimo, iż priorytety kolejnych prezydencji wynikały w dużej części z agendy UE, w praktyce często wychodziły jednocześnie naprzeciw oczekiwaniom formułowanym przez obywateli danego kraju oraz związane były z jego położeniem geopolitycznym. Stąd też analizie zostaną poddane potencjalne priorytety polskiej prezydencji, pod kątem poparcia społecznego dla tych inicjatyw.

---

<sup>1</sup> Analizowane kraje to: Irlandia (I poł. 2004 r.), Holandia (II poł. 2004 r.), Luksemburg (I poł. 2005 r.), Wielka Brytania (II poł. 2005 r.), Austria (I poł. 2006 r.), Finlandia (II poł. 2006 r.), Niemcy (I poł. 2007 r.), Portugalia (II poł. 2007 r.), Słowenia (I poł. 2008 r.), Francja (II poł. 2008 r.); dane dotyczące zmiany postaw pod wpływem prezydencji wśród Czechów nie są jeszcze dostępne.

## 1. POSTAWY PROUNIJNE

Teza o wysokiej akceptacji społeczeństwa polskiego dla Unii Europejskiej była już wielokrotnie udowodniana<sup>2</sup>. Pozytywne oceny dla członkostwa w UE, dostrzeganie korzyści z tytułu akcesji oraz relatywnie wysokie zaufanie do instytucji unijnych traktować należy jako niewątpliwy kapitał, który powinien zostać wykorzystany podczas prezydencji.

### 1.1. PREZYDENCJA A POPARCIE DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Doświadczenia innych krajów sprawujących prezydencję prowadzą do ciekawych wniosków. W części państw (Holandia, Austria, Niemcy, Portugalia, Francja) w momencie objęcia przewodnictwa w Radzie UE, nastąpił wzrost społecznego poparcia dla Wspólnoty w stosunku do pomiarów sprzed prezydencji. Natomiast w Irlandii, Luxemburgu, Wielkiej Brytanii oraz Słowenii, akceptacja dla Unii, mimo sprawowania przez te kraje prezydencji, obniżyła się. Co warto podkreślić, w państwach, w których dopiero kolejne pomiary (realizowane po prezydencji) przyniosły wzrost poparcia, był on większy, aniżeli w krajach, w których wzrost akceptacji nastąpił w trakcie jej trwania. Wzrost postaw pronijnych po ustaniu przewodnictwa nastąpił w 9 na 10 (oprócz Portugalii) analizowanych krajów, średnio o 3,9 punktów procentowych<sup>3</sup>, jednakże w przeważającej większości przypadków, zmiana ta nie miała trwałego charakteru.

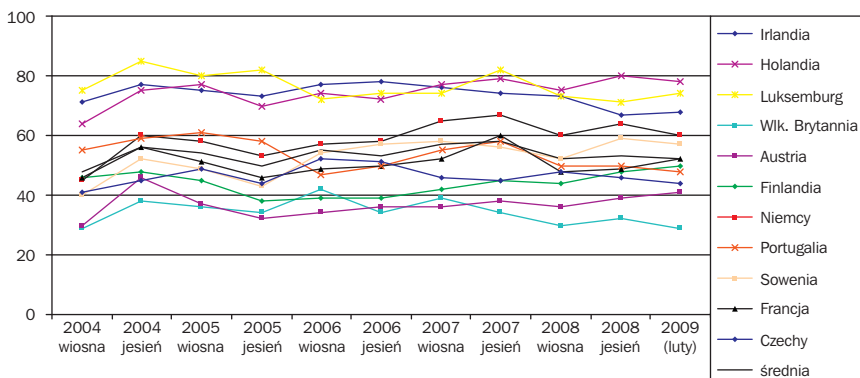
### 1.2. WIEDZA O SPRAWOWANIU PREZYDENCJI I STOSUNEK DO NIEJ

Wraz ze zbliżaniem się momentu objęcia przewodnictwa w Radzie UE, rośnie wśród obywateli danego kraju świadomość tego wydarzenia. Jest to wynikiem intensyfikacji kampanii informacyjnej, obecnością tematu w debacie publicznej oraz mediach. Co istotne, najczęściej rośnie też świadomość wagi tego wydarzenia i to bez względu na to, czy respondenci wcześniej słyszeli, czy też nie o sprawowaniu prezydencji przez ich państwo. W pięciu krajach odsetek badanych, którzy deklarowali, iż prezydencja ich kraju jest „czymś ważnym” przewyższył odsetek tych, którzy w ogóle byli świadomi przewodnictwa ich kraju w Radzie (w Portugalii różnica ta wyniosła nawet 20 punktów procentowych).

<sup>2</sup> A. Grzeszak, *Polityka*, Bilans pięciolatki, 24.04.2009 r.

<sup>3</sup> Analizowane państwa: Irlandia, Holandia, Luxemburg, Wielka Brytania, Austria, Finlandia, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Francja.

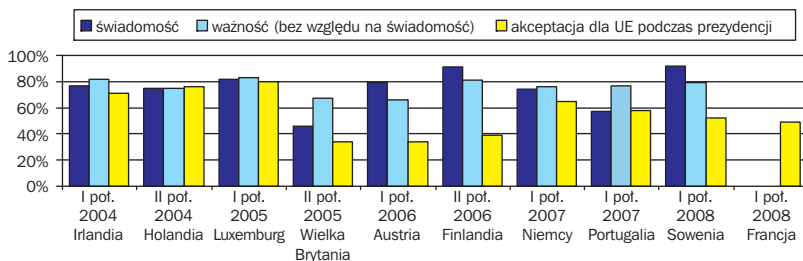
**Wykres 1. Poparcie dla UE wśród krajów sprawujących prezydencję**



Źródło: Standard Eurobarometer 61–70 (spring 2004 – autumn 2008), Special Eurobarometer 308/ Wave 71.1 (January – February 2009).

Nie można stwierdzić jednoznacznej zależności pomiędzy akceptacją dla członkostwa danego kraju w UE a świadomością sprawowania przez niego przewodnictwa oraz wagi związanej z tym wydarzeniem. Z jednej strony, wysokie poparcie społeczne dla obecności kraju w UE sprzyja świadomości sprawowania prezydencji, z drugiej jednak strony, niskie poparcie dla UE nie wyklucza wysokiej świadomości na temat sprawowania prezydencji, a tym bardziej nie implikuje jej nieistotnej wagi. Przykład Austrii, Finlandii oraz Słowenii potwierdza to przypuszczenie. W państwach tych, różnice pomiędzy poparciem dla UE a świadomością sprawowania prezydencji wynosiły od 40 do 52%! Przytoczone dane stanowią dowód na to, iż sprawowanie prezydencji nie przekłada się bezpośrednio na wysoką akceptację dla Unii (choć najczęściej wtedy wzrasta).

**Wykres 2. Świadomość prezydencji, jej waga oraz akceptacja dla UE**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 61–70, brak pełnych danych dla Francji.

Co ważniejsze, w niemal wszystkich państwach za wyjątkiem Holandii, waga przykładana do sprawowania prezydencji przewyższa (od 3 do 42 punktów procentowych) akceptację dla obecności danego kraju we Wspólnocie, mierzoną odsetkami odpowiedzi „członkostwo mojego kraju w UE jest dobrą rzeczą”. Wydaje się, iż waga, przykładana do prezydencji wynika po części z natury samego przewodnictwa (pozostałym państwom oraz UE w ogóle), bycia liderem, przez co buduje się poczucie wydarzenia narodowego (także dumy narodowej). Sprawowanie prezydencji jest też postrzegane jako europejskie zadanie do wykonania, bardziej wymierne i spektakularne (konferencje, szczyty, kampania z gadżetami) niż sam fakt członkostwa w UE.

Mając na uwadze powyższe, warto przytoczyć kilka faktów na temat znajomości samej Rady Unii Europejskiej wśród obywateli polskich, deklarowanych wiosną 2008 roku, a więc ponad 3 lata przed objęciem przez Polskę przewodnictwa<sup>4</sup>. Znacząca większość Polaków (70%) deklaruje, iż słyszała o tej instytucji, co stanowi lepszy wynik niż uzyskany od ogółu Europejczyków (62%). Taki sam odsetek dostrzega, iż Rada UE odgrywa ważną rolę. Zaufanie do tej instytucji deklaruje nieco mniej Polaków (48%) niż do Komisji Europejskiej (54%) oraz Parlamentu Europejskiego (53%) w tym samym czasie, co i tak plasuje Polaków powyżej średniej unijnej. Większość Polaków obdarza Radę UE zaufaniem, ponieważ jej decyzje podejmowane są w sposób demokratyczny (31%), broni ona interesów wszystkich obywateli UE (23%) oraz dobrze reprezentuje interesy Polski w UE (12%). Analogicznie, głównymi powodami braku zaufania do RUE jest fakt, iż jest ona zbyt daleko od zwykłych obywateli (28%), nie reprezentuje dobrze interesów Polski w UE (19%) lub też w ogóle nie jest uznawana za dobry ośrodek decyzyjny dla UE jako całości (12%). Opinie te nie odbiegają znacząco od deklaracji statystycznego Europejczyka.

W połowie 2009 r. trudno jest jednoznacznie prognozować na temat świadomości sprawowania prezydencji przez Polskę oraz wagi, jaką będą do niej przykładać obywatele. Polacy deklarują jedno z najwyższych w Unii poziomów poparcia, co może – jak w przypadku Luxemburga i Irlandii – przełożyć na wysokie oceny wagi polskiej prezydencji. Zależność ta nie jest jednoznaczna, podobnie jak zależność pomiędzy sprawowaniem prezydencji a obiektywną wiedzą na temat samej Unii Europejskiej. Przytoczone wyniki dotyczące wysokiego poparcia oraz zaufania do UE w Polsce pozwalają jednak przypuszczać, że świadomość sprawowania

<sup>4</sup> Standard Eurobarometer 69, wiosna 2008 r. Nowsze opracowania nie są jeszcze dostępne na stronach Komisji Europejskiej.

prezydencji oraz waga przykładana do tego wydarzenia będą równie wysokie jak pozostałe wskaźniki. Po 5 latach od akcesji, nastroje pronijne są w Polsce powszechne. Prawdopodobnie kolejne 2 lata tylko umocnią podobne postawy i przekonania.

### 1.3. NAJWAŻNIEJSZE ŹRÓDŁA INFORMACJI O UE

Szczególną rolę w informowaniu społeczeństwa na temat UE (a zatem i przewodnictwa w Radzie UE) odgrywają wykorzystywane kanały komunikacyjne oraz nadawcy tych treści. Jest to o tyle istotne, że nawet najlepsza kampania, jeśli wykorzystuje mało efektywne kanały oraz niewłaściwych nadawców, nie jest w stanie osiągnąć pożądanych skutków. Warto uświadomić sobie, iż poparcie Polaków dla nadchodzącej prezydencji w znacznej mierze zależeć będzie od jej zrozumienia, co stanowi wyzwanie dla autorów i realizatorów kampanii. Jest to szczególnie istotne w kontekście deklarowanego w badaniach społecznych deficytu informacyjnego na temat Unii w ogóle oraz zasad jej działania.

W lutym 2009 r. 43% badanych Polaków deklarowało niedostateczny stopień poinformowania na temat UE (zaś 52% oceniło swoją wiedzę jako wystarczającą)<sup>5</sup>. Mimo tego, jedynie co piąty respondent przyznał, że w ciągu ostatniego roku poszukiwał we własnym zakresie informacji na temat UE. Na pytanie o preferowane źródła, z których czerpie się informacje dotyczące UE (jej polityki, instytucji i zasad pozyskiwania funduszy unijnych) najwięcej badanych wskazało telewizję (59%), w dalszej kolejności Internet (34%), gazety codzienne (23%), radio (21%), rozmowy z przyjaciółmi i rodziną (15%)<sup>6</sup>. Z kolei 17% badanych przyznało, iż nie poszukuje takich informacji w ogóle, ponieważ nie są nimi zainteresowani. Odpowiedzi takich udzielali najczęściej rolnicy (40%) oraz robotnicy niewykwalifikowani (29%), posiadający wykształcenie podstawowe (31%), o dochodach poniżej 800 zł netto (33%), mieszkańcy wsi (28%).

Dobrym przykładem sprawnej kampanii informacyjno-promocyjnej jest z pewnością ta, realizowana w Polsce przed referendum akcesyjnym do UE. Zaangażowanie wielu środowisk, współpracujących niekiedy ponad podziałami, autorytetów społecznych, interesariuszy oraz mediów zaowocowało frekwencją na

<sup>5</sup> GfK Polonia dla DIE UKIE, luty 2009 r.

<sup>6</sup> Według badań Eurobarometru (Special Eurobarometer 308), Polacy najbardziej ufają: telewizji (65%), radio (35%), gazetom (28%) i internetowi (26%).

poziomie blisko 59% uprawnionych do głosowania. Świadczy to o ogromnym potencjale, który może – i powinien – zostać zaktywizowany dla celów przyszłej polskiej prezydencji. Szczególne możliwości oraz doświadczenie posiada w tym względzie sektor pozarządowy (NGOs), który dodatkowo cieszy się dużym zaufaniem społecznym<sup>7</sup>. Także doświadczenia krajów dotychczas sprawujących prezydencję wskazują, iż zaangażowanie środowisk pozarządowych przynosi znakomite efekty. Wychodząc z tego założenia, na początku b. r. Rada Ministrów przyjęła, że w ramach przygotowań do polskiej prezydencji w UE opracowana zostanie strategia informacyjno-promocyjna i przeprowadzona debata dotycząca priorytetów prezydencji. Postanowiono, że do debaty zostaną obok administracji włączone także organizacje pozarządowe i sektorowe, środowiska naukowe i partie polityczne<sup>8</sup>.

Jak wspomniano, kanały komunikacji odgrywają niebagatelną rolę w trakcie kampanii edukacyjno-promocyjnej. Warto czerpać z najlepszych wzorców i do bliskiej współpracy przy organizacji prezydencji zaprosić media. W XXI wieku kluczowego znaczenia nabiera wykorzystanie Internetu – medium o najszybszej i najtańszej sile oddziaływania, posiadającego szczególnie w przypadku osób młodych również największy zasięg. Za jego wykorzystaniem przemawiają doświadczenia wszystkich analizowanych tu 10 krajów, sprawujących prezydencję. Stworzenie i aktualizacja strony prezydencji w 5 językach (Francja), briefingi oraz linki do stron NGOs (Słowenia) czy fora obywatelskie (Niemcy) to tylko niektóre z działań podejmowanych na tej płaszczyźnie. Mimo rosnącej roli Internetu, nie należy zapominać o pozostałych nośnikach informacji, które – szczególnie w przypadku niektórych grup społecznych – odgrywają dominującą rolę (budząc przy tym największe zaufanie), jak telewizja, radio czy prasa codzienna. Ich skojarzone oddziaływanie oraz komunikat dostosowany do danego adresata, powinny stanowić podstawę kampanii informacyjnej. Ważne jest, aby działania te zostały podjęte znacznie wcześniej, a ich efektywność była systematycznie monitorowana.

Doświadczenia innych krajów wskazują, iż aby osiągnąć zrozumienie i poparcie obywateli dla przewodnictwa w Radzie oraz pobudzić w nich poczucie dumy narodowej i podniosłości tego wydarzenia, niezbędna jest sprawna współpraca wielu środowisk oraz wykorzystanie wielu kanałów komunikacji. Powinny one także działać na rzecz wzmocnienia pozytywnego wizerunku Polski za granicą.

<sup>7</sup> Więcej na ten temat w: ekspertyzie ISP „Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym” na zlecenie UKiE, dostępnej na stronie [www.prezydencjaue.gov.pl](http://www.prezydencjaue.gov.pl).

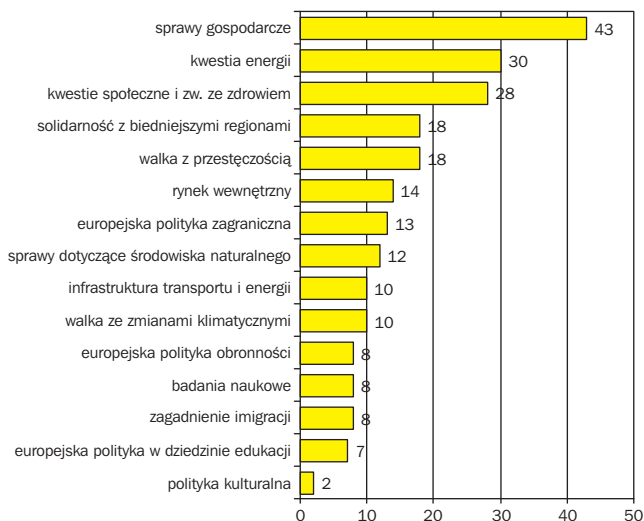
<sup>8</sup> <http://www.euractiv.pl/euowobybory/artukul/rzd-okreli-priorytety-polskiej-prezydencji-000678>

## 2. OCZEKIWANIA POLAKÓW, CO DO PRZYSZŁOŚCI A POTENCJALNE PRIORYTETY PREZYDENCJI

Priorytety poszczególnych prezydencji wynikają przede wszystkim z agendy UE oraz specyfiki interesów państwa. Mimo, iż rząd danego kraju nie ma obowiązku uwzględniać oczekiwań społecznych w tym względzie, wybór priorytetów rzadko kiedy pada na dziedziny niepopularne w odbiorze społecznym. Co istotne, w przypadku priorytetów mniej akceptowanych, skomplikowanych lub niejasnych, w kampanii informacyjnej jest na nie położony szczególny nacisk.

Oczekiwania Polaków wobec integracji europejskiej w najbliższych latach (a więc w perspektywie długofalowej) przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 3. Aspekty, które według Polaków powinny być zaakcentowane, aby wzmocnić UE**



Źródło: Special Eurobarometer 308 (Wale 71.1.), January – February 2009.

Podobnie jak w przypadku statystycznego Europejczyka (UE-27 = 40%), także zdaniem badanych Polaków kwestie gospodarcze powinny stanowić priorytetową dziedzinę dla europejskich instytucji (43%). Na tle działań społecznych i ekonomicznych, kwestie związane ze stabilnością polityczną (wspólną polityką zagraniczną, obronności) nie są – zdaniem badanych Polaków i ogółu Europejczyków – aż tak istotne dla wzmocnienia Unii Europejskiej w przyszłości.

## 2.1. PRIORYTET GOSPODARCZY

Światowy kryzys gospodarczy znalazł odbicie również w nastrojach społecznych, panujących w całej Europie. Niepokoje i obawy wystąpiły w różnym natężeniu w każdym z krajów, nie ominęły zatem i Polski. Zakłada się, iż polska prezydencja będzie w znacznym stopniu zdominowana przez walkę z kryzysem oraz opracowywanie strategii wychodzenia z tej sytuacji. Tematy te pojawią się na agendzie europejskiej w nadchodzących latach oraz polityce europejskiej państw członkowskich. Dlatego warto już teraz zwrócić uwagę na dominujące w społecznej świadomości problemy.

Mimo pewnego ochłodzenia nastrojów konsumenckich na początku bieżącego roku, już wiosną sytuacja ta ustabilizowała się, a w czerwcu b.r. zanotowano nawet niewielką poprawę ocen sytuacji gospodarstw domowych badanych, krajowej gospodarki czy przyszłych przewidywań<sup>9</sup>. Z innych badań wynika, że aż 57% Polaków (w tym: 71% osób z wykształceniem wyższym i 75% przedstawicieli kadry kierowniczej) jeszcze w marcu było zdania, iż media rozbudzają strach przed kryzysem, nadmiernie eksponując pogorszenie sytuacji gospodarczej<sup>10</sup>. Niektóre źródła sugerują wręcz, iż Polacy stanowią najbardziej optymistyczny naród w UE w ocenie kryzysu. Jedynie 15% obawia się pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju (średnia dla wszystkich 50 badanych krajów wyniosła 37%)<sup>11</sup>.

Oczywiście, nie oznacza to, iż Polacy nie odczuli skutków kryzysu. Ostatnie wyniki Eurobarometru wskazują, iż połowa Polaków (50%) prognozuje, iż „najgorsze przed nami”, zaś co trzecim (33%) jest zdania, że punkt kulminacyjny już nastąpił (częściej uważają tak tylko mieszkańcy Szwecji, Danii, Hiszpanii i Włoch)<sup>12</sup>. Relatywnie rzadziej niż wynosi średnia dla UE (32%), Polacy wyrażają niepokój o utratę swojej pracy (28%), czy bezrobocie swoich dzieci (41% Polaków, 47% średnia dla UE-27). Także rzadziej niż statystyczny Europejczyk, Polacy odpowiadali twierdząco na pytanie, czy z powodu kryzysu ktoś z ich rodziny czy kolegów stracił pracę. Podczas gdy 52% Estończyków i aż 61% Łotyszy zna w swym najbliższym otoczeniu osobę bezrobotną z powodu kryzysu, odpowiedzi takiej udzieliło 31% badanych Polaków.

<sup>9</sup> Barometr nastrojów ekonomicznych, Pentor, lipiec 2009 r.

<sup>10</sup> Badania On Board PR i PBS DGA, 6–08.03.2009 r, zob. <http://www.twoja-firma.pl/wiadomosc/16793332,polacy-media-strasza-kryzysem.html>.

<sup>11</sup> P. Mazurkiewicz, *Rzeczpospolita*, Najwięksi optymiści Europy, 20.07.2009 r.

<sup>12</sup> Special Eurobarometer 316, *European Employment and Social Policy*, June 2009.

Mimo, iż jak dotąd gospodarka polska stosunkowo dobrze radzi sobie w obecnej sytuacji, a prognozy dotyczące przyszłości napawają umiarkowanym optymizmem, nie można wykluczyć pogorszenia tej sytuacji. Dotychczasowe wskaźniki makroekonomiczne korelują z relatywnie dobrymi wynikami badań opinii społecznej. Na tle niektórych krajów – szczególnie wschodnich państw nadbałtyckich – Polska skutecznie stawia czoła wyzwaniom obecnego kryzysu. Jako jeden z liderów swojego regionu może tym bardziej aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu strategii wychodzenia z kryzysu. Jeśli jednak różnice pomiędzy odczuwanymi skutkami kryzysu pomiędzy poszczególnymi krajami będą się pogłębiać, pojawi się konieczność dodatkowych działań informacyjnych przed objęciem prezydentury w Radzie UE, aby uświadomić obywatelom globalny charakter kryzysu.

## 2.2. BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE

Konflikt gazowy pomiędzy Rosją i Ukrainą na początku 2009 r. uwidocznił, jak istotną kwestią jest bezpieczeństwo energetyczne, rozumiane jako niezawodność dostaw po akceptowalnych cenach. Kryzys ten uświadomił również Polsce konieczność wsparcia ważnych projektów (zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i europejskiej), które przyczynią się do bezpieczeństwa energetycznego Polski<sup>13</sup>. Limity emisji CO<sub>2</sub> budzą jednak wśród Polaków niepokój o rozwój gospodarczy kraju w przypadku niezapewnienia dostatecznej ilości energii, natomiast alternatywne źródła (m.in. elektrownie jądrowe) wciąż stanowią źródło stereotypowych lęków. Warto zaznaczyć, że kwestia zaopatrzenia gospodarstw domowych (a także przedsiębiorstw) w energię jest sprawą bardzo istotną dla Polaków. Rośnie zarówno społeczna świadomość tych zjawisk, jak i liczba doniesień medialnych na ten temat. W marcu 2009 r. aż 88,2% badanych Polaków oceniło, iż brak energii i jej wysokie ceny zakłócają równowagę światowej gospodarki, zaś podobny odsetek (87,8%) szacował, iż konkurencja w dostępie do źródeł energii powoduje konflikty pomiędzy krajami. Polacy zdają sobie sprawę ze szkodliwości naszych surowców, wykorzystywanych do wytwarzania energii: aż 81,5% z nich ocenia jako szkodliwy węgiel kamienny, węgiel brunatny – 74% zaś ropę naftową – 72%<sup>14</sup>. Technologia czystego węgla, w tym technologia wychwytywania i prze-

<sup>13</sup> Pod bezpieczeństwem energetycznym kryje się: bezpieczeństwo technologiczne (praca urządzeń i instalacji), opłacalność inwestycji (z punktu widzenia dostawców kapitału), ciągłość i niezawodność dostaw o odpowiednich standardach, akceptowalna wysokość cen, za: Bezpieczeństwo energetyczne Polski, Business Centre Club, 2009.

<sup>14</sup> Jednocześnie, za najbardziej przyjazne dla klimatu badani uznali: energię słoneczną (82%), wiatrową (81%), wodną (77%) oraz geotermalną (71%), Polacy o zmianach klimatu, CBOŚ, Opinie i diagnozy nr 14, marzec 2009 r.

chwytywania dwutlenku węgla (CCS) jest z pewnością zagadnieniem skomplikowanym dla przeciętnego obywatela. Niemniej, zdaniem 2/3 badanych (67%) są one w stanie ograniczyć lub spowolnić zmiany klimatu, dlatego ponad połowa respondentów (58,6%) opowiadałaby się za jego stosowaniem, gdyby musieli się jednoznacznie zadeklarować. Bardziej kontrowersyjna jest z pewnością kwestia budowy elektrowni jądrowych – mimo widocznych obaw, Polacy coraz częściej deklarują, iż powinniśmy w najbliższym czasie zbudować taką elektrownię. Jednakże, im bardziej bezpośrednia jest to perspektywa, tym bardziej maleje poparcie dla tego typu inicjatyw (51% zwolenników gdy mowa o budowie nowych elektrowni w ogóle, 47,6% zwolenników w przypadku budowy w Polsce).

Niewątpliwie, kwestie bezpieczeństwa dostaw energii absorbują społeczeństwo polskie w większym stopniu niż jeszcze kilkanaście lat temu. Wraz z większym zainteresowaniem rośnie też wiedza na temat tego tematu, choć w dalszym ciągu jest to zagadnienie trudne i skomplikowane dla przeciętnego obywatela. Powszechnie jest jednak poparcie dla korzystnego uregulowania tej kwestii. Co istotne, gdyby kwestia bezpieczeństwa energetycznego stała się jednym z priorytetów polskiej prezydencji, niezbędna jest – podobnie jak w przypadku priorytetu gospodarczego i związanego z przeglądem budżetu – intensywne kampania informacyjna. Większa znajomość tej problematyki przyniesie prawdopodobnie jeszcze większe poparcie dla nowych rozwiązań.

### 2.3. PRZYSZŁY BUDŻET UE

W związku z przypadającą w połowie 2011 r. prezydencją Polski w UE, pojawia się konieczność przeglądu unijnego budżetu oraz negocjacji założeń przyszłej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Wiąże się z tym także potrzeba debaty w kwestii polityki spójności, reformy Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych polityk. Wizja przyszłego budżetu UE stanowi problem dla analiz poparcia społecznego, ze względu na stopień złożoności tej problematyki dla przeciętnego obywatela. Świadczą o tym wysokie odsetki odpowiedzi „nie wiem” oraz „trudno powiedzieć”, co nie jest specyfiką wyłącznie polską, lecz odnosi się do ogółu Europejczyków. Dlatego też poniższe wnioski traktować należy w sposób dalece ostrożny, bardziej o charakterze życzeniowym niż opartym na rzeczywistej znajomości tematu<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Por. wykres 4.

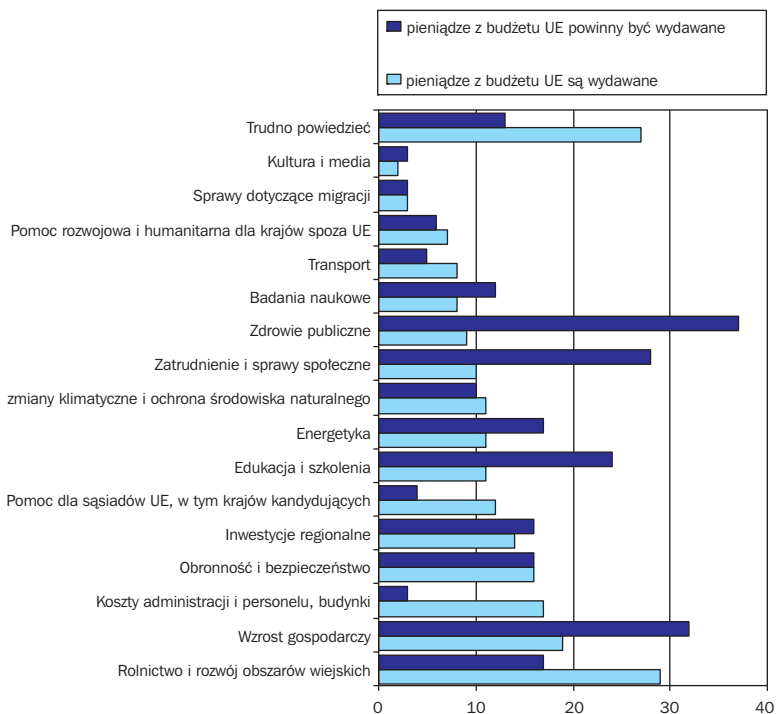
Z badań realizowanych na zlecenie UKIE<sup>16</sup> wynika, iż postulat zwiększania budżetu UE cechuje się dużym poparciem społecznym (65%) w porównaniu z wizją jego zmniejszania w przyszłości (25%). Bardziej spolaryzowane okazały się opinie dotyczące uczestnictwa we wspólnym rynku (50%) oraz korzyści wynikających z transferów z budżetu UE (43%). Pewna przewaga odpowiedzi „*ważniejszy jest udział we wspólnym rynku gospodarczym, zapewniającym swobodę inwestowania, handlu, świadczenia usług i podejmowania pracy*” nad odsetkami deklaracji „*ważniejsze jest pozyskiwanie zwiększonej sumy pieniędzy z unijnego budżetu w ramach różnego rodzaju dopłat i funduszy*” świadczy o zdolności do oceny rzeczywistych korzyści ekonomicznych wynikających z integracji europejskiej. W dalszej części tego badania zapytano respondentów o priorytetowe dziedziny, które powinny być finansowane z funduszy unijnych tak, aby wyrównać różnice między krajami członkowskimi i wzmocnić pozycję UE na świecie. Najważniejszą – zdaniem badanych – dziedziną okazała się ochrona zdrowia, do czego należy podchodzić jako swoistego życzenia pod adresem władz. Dalszy rozkład odpowiedzi przemawia jednak za poparciem finansowania polityki spójności (20% odpowiedzi „*rozwój komunikacji, dróg, kolei, lotnisk*”) oraz WPR (17% dla „*dopłaty do obszarów rolnych*”). Co istotne, drugą ze wspomnianych dziedzin najczęściej popierali sami zainteresowani (50% odpowiedzi wśród rolników).

Jesienią 2008 r. w całej Unii przeprowadzono badanie dotyczące m. in. budżetu UE. Rozgraniczono przy tym pytania, na co jest wydatkowany, a na co – zdaniem badanych – powinien być przeznaczany budżet Wspólnoty. Społeczna percepcja obecnej dystrybucji środków z budżetu znacznie różni się – zarówno w Polsce, jak i całej Europie – od pożądanego sposobu wydatkowania tych pieniędzy. Zestawienie wyników uzyskanych od respondentów polskich zawiera wykres 4.

Z badań wynika, że Polacy częściej (29%) niż ogół Europejczyków (24%) są zdania, iż najwięcej wydatków absorbuje rolnictwo oraz rozwój obszarów wiejskich. Znacznie rzadziej natomiast dostrzegają koszty administracyjne i kadrowe (17%), co okazało się najczęstszym wskazaniem wśród ogółu mieszkańców UE (26%)<sup>17</sup>. Dominującym wskazaniem okazało się zdrowie publiczne, które nie podlega kompetencjom UE, dlatego też zostanie w poniższej analizie pominięte. W dalszej kolejności, zdaniem badanych, środki z budżetu powinny być przeznaczane na pobudzenie wzrostu gospodarczego, edukację i szkolenia oraz zatrudnienie i sprawy społeczne.

<sup>16</sup> GfK Polonia dla DA UKIE, styczeń 2008 r.

<sup>17</sup> Standard Eurobarometer 70, Autumn 2008, First Results oraz Standardowy Eurobarometer 70, Jesień 2008, Raport krajowy, Polska.

**Wykres 4. Opinie badanych Polaków nt. wydatków z budżetu UE**

Źródło: Standardowy Eurobarometer 70, Jesień 2008, Raport krajowy, Polska.

Badanie zrealizowane zostało w październiku 2008 r., a więc w początkach światowego kryzysu. Prawdopodobnie obecne wyniki przyniosłyby dalsze nasilenie tych postaw. Niewątpliwie, wzrost wydatków budżetowych na rozwój gospodarczy oraz zatrudnienie i sprawy społeczne posiada w Polsce bardzo silne poparcie społeczne. Ponieważ sprawowanie prezydencji w Radzie UE wymaga zaniechania interesów narodowych na rzecz interesów ogółu, pojawia się problem komunikowania wydatków np. na kwestie związane z migracjami, które w ocenie badanych Polaków nie są aż tak pilne.

## 2.4. PARTNERSTWO WSCHODNIE

Jesienią 2008 r. przeprowadzono sondaż na temat oceny polityki zagranicznej Polski<sup>18</sup>. Dominującym wskazaniem na pytanie o to, jakie powinny być główne priorytety tej polityki, okazało się wzmocnienie współpracy na forum Unii Europejskiej, które za najważniejsze uznała ponad połowa badanych (58%). W dalszej kolejności wymieniano: poprawę stosunków z Rosją (47%), utrzymanie strategicznego sojuszu z USA (34%) oraz wsparcie dla państw byłego ZSRR: Ukrainy, Gruzji, Mołdawii, Azerbejdżanu i Armenii (20%). Z innych badań wynika, iż na solidarność z biedniejszymi regionami jako kwestię istotną dla wzmocnienia UE w najbliższych latach, wskazywało 18% (zob.: wykres 3).

Możliwym priorytetem polskiej prezydencji może być wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego. Nadanie ostatecznego kształtu i sformalizowanie europejskiej polityki wobec Europy Wschodniej jest zadaniem długofalowym oraz wymaga wielu lat. Pod względem stosunku obywateli do dalszych rozszerzeń UE oraz wzmoczonej współpracy ze Wschodem, Polacy od lat należą do największych entuzjastów w UE. Z opublikowanych niedawno badań wynika, iż zdaniem Polaków w przypadku hipotetycznych dalszych rozszerzeń UE, najważniejszymi kryteriami, brany pod uwagę w stosunku do krajów kandydujących powinny być: czynniki ekonomiczne (48,9%) oraz „wolność i demokratyczne wartości” (38,9%). Stabilność i bezpieczeństwo granic UE wymieniane było relatywnie rzadziej (18,3%)<sup>19</sup>. Jednocześnie z badań na temat pomocy rozwojowej wynika, że w społeczeństwie polskim bardzo silne jest przekonanie (84%) o potrzebie udzielania pomocy innym krajom, szczególnie słabiej rozwiniętym. Zdaniem respondentów, wynika to zarówno z naszego obowiązku moralnego, jak i przez wzgląd na pomoc, którą sami kiedyś otrzymaliśmy od bogatszych krajów. W opinii większości, pomoc ta (przede wszystkim poprzez promocję demokracji) powinna być skierowana głównie do Afryki (52%), a w dalszej kolejności do sąsiadów ze Wschodu: Ukrainy oraz Białorusi (37%)<sup>20</sup>. Inne badania również wskazują na duże poparcie dla starań Ukrainy (oraz w mniejszym stopniu Gruzji) dla członkostwa w NATO. Panuje jednak pewna konsternacja dotycząca tego, co powinno być prio-

<sup>18</sup> Realizacja 5–9.09.2008 r., a więc przed masowym pojawieniem się informacji o skutkach kryzysu. Opinie o polityce zagranicznej rządu i prezydent, CBOS, 151/08.

<sup>19</sup> Procenty nie sumują się do 100, badani musieli wymienić 2 czynniki. Flash Eurobarometer 257, *Views on European Union Enlargement*.

<sup>20</sup> Wzrost o 12 punktów procentowych w stosunku do roku 2004, *Polacy o pomocy rozwojowej*, grudzień 2008 r., TNS OBOP.

rytetem polskiej polityki wschodniej: czy dobre stosunki z Rosją (42%) czy też budowanie sojuszy oraz współpraca z krajami naszego regionu powstałymi po rozpadzie ZSRR (36%)<sup>21</sup>. Opinie te wystrzyły się (w stosunku do wyników z wiosny 2008 r.) po konflikcie w Gruzji. Mimo, iż dwukrotnie więcej Polaków uznało za słuszne (51%) niż za niesłuszne (25%) zaangażowanie Polski w tym konflikcie po stronie Gruzji, to panuje powszechne przekonanie iż konsekwencje tego stanowiska okażą się niekorzystne. W wielu badaniach widać bądź to niekorzystną ocenę stosunków polsko-rosyjskich (wg CBOS tylko 5% uważa je za dobre), bądź wręcz obawy o tendencje Rosji do odzyskania wpływów w krajach Europy Wschodniej (75% wg ISP).

Reasumując należy stwierdzić, że zarówno idea rozszerzenia UE, jak też pogłębienie współpracy ze Wschodem posiada w Polsce bardzo wielu zwolenników. Polacy wciąż należą do największych w UE zwolenników prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej wobec innych krajów (77% odpowiedzi „za”), wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa UE (81% „za”) oraz dalszego rozszerzenia Wspólnoty w przyszłych latach (69%)<sup>22</sup>. Wyniki te stanowią swoisty mandat społeczny dla uczynienia z Partnerstwa Wschodniego oraz dalszych rozszerzeń UE jeden z priorytetów polskiej prezydencji. Są to zatem idealne okoliczności do prowadzenia (a być może nawet zakończenia) negocjacji akcesyjnych z Islandią.

## 2.5. STRATEGIA UE DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO

Jak wspomniano, także warunki geopolityczne odgrywają rolę przy wyborze priorytetów oraz w trakcie realizacji przewodnictwa w Radzie UE. O sukcesie inicjatyw regionalnych świadczy chociażby przykład prezydencji Francji oraz Unii dla Śródziemnomorza.

Jak wskazują wyniki badań opinii publicznej, Polacy posiadają stosunkowo silne poczucie związków z regionem Morza Bałtyckiego. W badaniu na próbie ogólnopolskiej było na drugim miejscu – po Unii Europejskiej (40%) – pod względem siły relacji (25%). Natomiast w badaniu realizowanym jedynie w 3 województwach usytuowanych nad morzem, dominujące okazało się poczucie więzi z krajami regionu Morza Bałtyckiego (52%). Wyniki badań wskazują, iż intensyfikacja współpracy

<sup>21</sup> Stosunki polsko-rosyjskie i sytuacja na Kaukazie, CBOS, 158/08.

<sup>22</sup> Standardowy Eurobarometer 70, Jesień 2008 r., Raport krajowy, Polska.

w tym regionie cieszy się bardzo wysokim poparciem społecznym. Co istotne, badani są zgodni co do tego, iż wzmożone działania w tym regionie przyniosą korzyści nie tylko krajom tego regionu (80%), a więc i Polsce (79%), ale też całej Unii Europejskiej (75%) oraz Europie w ogóle (75%)<sup>23</sup>. Rok temu, gdy realizowano badania, Polacy w szczególności oczekiwali wzmożonej współpracy w dziedzinie turystyki (85%), ekologii i ochrony środowiska (83%) oraz gospodarki (81%), dziś m.in. ze względu na kryzys gospodarczy kolejność tych wskazań mogłaby być inna. Pogłębiona analiza innych wyników wykazała, iż najczęściej prognozowane społecznie konsekwencje podjęcia działań w tym regionie dotyczyć będą rozwoju turystyki (88,2%), rozwoju transportu i infrastruktury (82,9%), rynku pracy (79,1%), środowiska naturalnego (77,7%), ale też wzmocnienia pozycji Polski i regionu na arenie międzynarodowej (73,8%)<sup>24</sup>. Zdaniem badanych, rolę inicjatora oraz koordynatora współpracy w regionie Morza Bałtyckiego powinny mieć wszystkie kraje należące do tego regionu, niezależnie od przynależności do UE.

Dotychczasowe inicjatywy nie zapisały się w świadomości opinii publicznej, co implikuje potrzebę dalszych działań na większą skalę. Wzmożoną współpracę w regionie powinno się traktować jako możliwość wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń. Pewne możliwości stwarza prezydencja Szwecji, która również stawia sobie za cel promocję Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Zapoczątkowanie działań, które w wymierny sposób odczuje również społeczeństwo polskie, przełoży się zapewne na jeszcze wyższą akceptację dla tego przedsięwzięcia.

## PODSUMOWANIE

Racjonalny entuzjazm w stosunku Polaków do Unii Europejskiej nie jest bezwarunkowy i dany raz na zawsze. Stąd też w kampanii poprzedzającej prezydencję – obok wzmacniania pozycji Polski jako silnego, godnego zaufania partnera – należy też dążyć do umocnienia nastrojów proeuropejskich w polskim społeczeństwie.

Spośród wszystkich analizowanych krajów, tylko Słowenia sprawowała prezydencję po raz pierwszy, pozostałe państwa przewodnictwo w Radzie UE obejmowały nawet kilkunastokrotnie. Nie stwierdzono występowania prostej zależności

<sup>23</sup> GfK Polonia dla DA UKIE, lipiec 2008.

<sup>24</sup> PBS DGA dla DA UKIE, lipiec 2008.

między poparciem dla Unii, zaufaniem do niej a świadomością prezydencji oraz wagą, jaka jest do niej przykładana. Dotychczasowe wysokie poparcie dla UE w Polsce oraz zaufanie do jej instytucji pozwalają jednak przypuszczać, iż równie wysoka okaże się świadomość sprawowania prezydencji oraz jej ważność dla obywateli.

Kluczowa wydaje się sprawna kampania informacyjno-promocyjna przed objęciem prezydencji. Powszechną praktyką w analizowanych państwach było szerokie wykorzystanie Internetu, m.in. poprzez stworzenie i aktualizację strony prezydencji w 5 językach (Francja), briefingi oraz linki do stron NGOs (Słowenia) czy fora obywatelskie (Niemcy). Mimo rosnącej roli Internetu, znaczenie mediów tradycyjnych (telewizja, radio, prasa) wciąż pozostaje nie do przecenienia. Komunikat dostosowany do konkretnych grup odbiorców ma zawsze większą moc perswazyjną niż przekaz wspólny dla wszystkich.

Nakreślone w niniejszym artykule potencjalne obszary działań odznaczają się dużym poparciem społecznym. Do Polski dotarły już skutki światowego kryzysu gospodarczego, jednak w mniejszym stopniu niż do innych krajów. Także nastroje społeczne nie są tak złe jak na początku roku. Polska jawi się jako jeden z liderów regionu, który powinien brać aktywny udział w kształtowaniu strategii wychodzenia z kryzysu.

Rośnie zainteresowanie i świadomość społeczeństwa dotycząca bezpieczeństwa energetycznego – kwestia ta absorbuje społeczeństwo polskie w większym stopniu niż jeszcze kilkanaście lat temu. Powszechne jest poparcie dla korzystnego uregulowania tej kwestii, nie tylko w interesie Polski, ale, jak wskazują badania społeczne, również w celu wzmocnienia UE.

Prace nad przyszłym budżetem UE stanowią szczególnie trudny przedmiot badań socjologicznych. Niemniej, badania realizowane przed kryzysem wskazują, że dla Polaków istotniejszy jest udział we wspólnym rynku niż bezpośrednie transfery z budżetu UE. Pomiar z jesieni 2008 r. przynoszą ponadto wysokie poparcie społeczeństwa polskiego dla wydatkowania środków z unijnego budżetu na rozwój gospodarczy oraz zatrudnienie i sprawy społeczne.

Polacy należą do największych w UE zwolenników prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej wobec innych krajów, obronnej i bezpieczeństwa oraz dalszego rozszerzenia UE. Gdyby więc Partnerstwo Wschodnie stało się jednym z prio-

rytetów polskiej prezydencji, poparcie społeczne dla tej inicjatywy jest wielce prawdopodobne. Podobnie jak w przypadku prowadzenia negocjacji akcesyjnych z Islandią.

Duży mandat społeczny istnieje także dla wzmożonej współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Dotychczasowe działania w tym zakresie oceniane są jako niewystarczające, co powinno stanowić asumpt do dalszych inicjatyw. Współpraca, która przyniosłaby wymierne efekty dla regionu (turystyczne, gospodarcze, związane ze środowiskiem) byłaby zdecydowanie entuzjastycznie przyjęta.

Niespełna dwa lata, które pozostały do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE mogą oczywiście przynieść zmiany analizowanych tu nastrojów, wskaźników i poparcia. Dlatego wyniki te powinny być systematycznie monitorowane pod kątem kampanii informacyjno-promocyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

CBOS, Polacy o zmianach klimatu, Opinie i diagnozy nr 14, marzec 2009

CBOS, Stosunki polsko-rosyjskie i sytuacja na Kaukazie, 158/08

CBOS, Opinie o polityce zagranicznej rządu i prezydent, 151/08

GfK Polonia dla DA UKIE, styczeń 2008

Grzeszak A., Bilans pięciolatki, Polityka, 24.04.2009

Flash Eurobarometer 257, *Views on European Union Enlargement*, Analytical report, February 2009

Mazurkiewicz P., *Rzeczpospolita*, Najwięksi optymiści Europy, 20.07.2009

PBS DGA dla DA UKIE, lipiec 2008

„Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym”, ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na zlecenie UKIE, Warszawa 2008

Pentor, Barometr nastrojów ekonomicznych, lipiec 2009

Standard Eurobarometer 61, Spring 2004, National report, Executive summary, Ireland

Standard Eurobarometer 62, Autumn 2004, National report, Executive summary, The Netherlands

Standard Eurobarometer 63, Spring 2005, National report, Executive summary, Luxembourg

Standard Eurobarometer 64, Autumn 2005, National report, Executive summary, United Kingdom

Standard Eurobarometer 65, Spring 2006, National report, Executive summary, Austria

Standard Eurobarometer 66, Autumn 2006, National report, Executive summary, Finland

Standard Eurobarometer 67, Spring 2007, National report, Executive summary, Germany

Standard Eurobarometer 68, Autumn 2007, National report, Executive summary, Portugal

Standard Eurobarometer 69, Spring 2008, The European Union and its citizens

Standard Eurobarometer 70, Autumn 2008, First Results

Standardowy Eurobarometer 70, Jesień 2008 r., Raport krajowy, Polska

Special Eurobarometer 316, European Employment and Social Policy, pub. June 2009

Special Eurobarometer 308 (Wave 71.1), The Europeans in 2009, pub. July 2009

TNS OBOP, Polacy o pomocy rozwojowej, grudzień 2008

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej  
Departament Analiz i Strategii  
[www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)