

Stanisław Konopacki

Uwarunkowania i priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku

Rocznik Integracji Europejskiej nr 5, 235-247

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STANISŁAW KONOPACKI

Łódź/Warszawa

Uwarunkowania i priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku

Wstęp

Rok 2011 jest niezwykle istotny dla obecności Polski w strukturach europejskich. Przed naszym krajem stoi bowiem ważne wyzwanie związane ze sprawowaniem po raz pierwszy w historii prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Nie trzeba podkreślać, że przewodniczenie przez pół roku Unii Europejskiej jest dla każdego kraju olbrzymim zadaniem logistycznym, administracyjnym i wizerunkowym. Nie jest zatem prawdą, jak twierdzą niektórzy, iż po Traktacie z Lizbony rola prezydencji rotacyjnej uległa na tyle zmniejszeniu, że w zasadzie nie ma ona już większego znaczenia i w zasadzie sprowadza się do przewodniczenia różnym konfiguracjom Rady, grup roboczych, COREPER-u oraz poszukiwania kompromisu, rozładowywania napięć między negocjującymi stronami. Chociaż istotnie, w sensie formalnym znaczenie prezydencji nie jest już tak wielkie jak przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, to jednak dla sprawującego ją kraju stanowi ona ważny test jego dojrzałości i umiejętności funkcjonowania we Wspólnocie. Stanowi ona papierek lakmusowy wskazujący czy państwo przewodniczące UE należy już do rodziny europejskiej i w sposób sprawny potrafi nią zarządzać. Dla nowych państw członkowskich, do których należy Polska, prezydencja jest niezwykle okazją wypracowania sobie silnej pozycji w Europie, tak istotnej dla realizacji interesów Warszawy w UE.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie uwarunkowań polskiej prezydencji w RUE i zastanowienie się nad ewentualnymi konsekwencjami, które się z nimi wiążą. W pierwszej kolejności omówione zostaną zmiany, jakie w omawianej kwestii zostały wprowadzone za sprawą traktatu lizbońskiego. Kolejno ukazane zostaną wewnętrzne uwarunkowania prezydencji dotyczące głównie sytuacji politycznej w kraju, która w sposób naturalny musi rzutować na jej przebieg. Po czym zaprezentowany zostanie zewnętrzny kontekst przewodniczenia RUE związany z pozycją Polski w stosunkach z zagranicznymi partnerami. Następnie przedstawione zostaną priorytety polskiej prezydencji, które w czerwcu 2011 roku zostały ostatecznie przyjęte przez rząd.

Uwarunkowania instytucjonalno-prawne

Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego przewodnictwo w UE wiązało się ze sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej we wszystkich jej konfiguracjach. Ważnym obowiązkiem prezydencji było uzgadnianie decyzji Rady w gronie państw członkowskich UE, prowadzenie w imieniu całej

Unii negocjacji z Parlamentem Europejskim. Ponadto do zadań prezydencji należało reprezentowanie UE w relacjach zewnętrznych oraz artykułowania stanowiska Wspólnoty w organizacjach międzynarodowych. Do tego dochodziły zadania związane z promocją kulturalną UE w świecie i promowania kraju prezydencji w UE¹.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, wprowadza w zakresie sprawowania prezydencji istotne zmiany formalno-prawne. Przede wszystkim należy podkreślić zmiany przeprowadzone w Radzie Europejskiej, której nadano status instytucji UE (art. 13 TUE) a przewodniczenie jej powierzono Przewodniczącemu wybieranemu na dwu i pół letnią kadencję. Do jego zadań należy:

- a) przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac (bez udziału w głosowaniach);
 - b) zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych;
 - c) wspomaganie osiągania spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej;
 - d) przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej²;
- ponadto Przewodniczący:

- e) ustanawia ścisłą współpracę i koordynację z Prezydencją i przewodniczącym Komisji (w szczególności przez regularne spotkania).

Co jest niezwykle ważne, Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Traktat lizboński wprowadza również nowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, do którego kompetencji należy:

- a) przewodniczenie Radzie do Spraw Zagranicznych;
- b) uczestniczenie w spotkaniach Rady Europejskiej;
- c) prowadzenie WPZiB, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, przyczyniając się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizowania jej, poprzez działanie z upoważnienia Rady;
- d) zapewnienie w tej dziedzinie wykonywania decyzji podjętych przez Radę Europejską i Radę UE;
- e) czuwanie, jako członek Komisji Europejskiej, nad spójnością działań zewnętrznych Unii oraz odpowiadanie w ramach Komisji – za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii;
- f) reprezentowanie Unii w zakresie spraw dotyczących WPZiB;
- g) prowadzenie w imieniu Unii dialogu politycznego „ze stronami trzecimi”;

¹ A. Michoński, *Niektóre aktualne problemy wdrożenia postanowień Traktatu z Lizbony dotyczące sprawowania Przewodnictwa w Radzie*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, praca i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 14.

² Patrz: *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, t. 51, 9 maja 2008, art. 15; *Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej*, przyjęty decyzją Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. (2009/882/UE), Dz. Urz. UE 2009 L 315/51.

h) wyrażanie stanowiska Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych;

i) Wysokiemu Przedstawicielowi podlega Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

W wyniku wprowadzenia instytucji Przewodniczącego Rady Europejskiej, który kieruje jej pracami, oraz powierzenia przewodniczenia Radzie do Spraw Zagranicznych Wysokiemu Przedstawicielowi ograniczony został zakres dotychczasowej Prezydencji Rotacyjnej. Zostaje ona zachowana w pozostałych konfiguracjach RUE i jest sprawowana na zasadzie „równej rotacji” (art. 16 ust. 9 TUE) państw członkowskich. Należy zauważyć, iż samą Prezydencją Rotacyjną poddano w traktacie lizbońskim pewnym modyfikacjom. W decyzjach Rady Europejskiej i Rady z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji stwierdzono, iż każde państwo członkowskie sprawuje Prezydencję przez sześć miesięcy w systemie „uprzednio ustalonych grup trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy”, które ma ją być tworzone „na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii”. Przewidziane w traktacie lizbońskim rozwiązanie jest w tym zakresie potwierdzeniem przyjętego w 2007 r. porządku sprawowania Prezydencji grupowej do roku 2020.

Współdziałanie państw w ramach „trojki” może wykroczyć poza wspólne planowanie osiemnastomiesięcznej Prezydencji. Dotyczy to przede wszystkim możliwości „przemieszania” sprawowania Prezydencji przez państwa grupy w różnych składach Rady podczas całych 18 miesięcy, z „przełamaniem” własnych kompetencji w ramach półrocznej Prezydencji danego państwa³. Formuła prezydencji hybrydowej dopuszcza zatem elastyczny sposób sprawowania Prezydencji rotacyjnej, co wiąże się z możliwością modyfikowania, w zależności od potrzeb, formuły Prezydencji rotacyjnej przez państwa członkowskie. Jak zauważa Jan Barcz, taka modyfikacja wiąże się jedynie z koniecznością podjęcia przez państwa członkowskie stosownych decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Europejskiej lub Radzie. Natomiast same rozmiary i charakter takiego współdziałania w ramach „trojek” zależą od porozumień tworzących je państw. Dotychczasowa praktyka pokazuje wszakże, że państwa członkowskie mają do możliwości takiej „pogłębionej współpracy” wyraźny dystans⁴.

Należy wszelako zauważyć, iż wobec prezydencji hybrydowej sformułowano liczne zastrzeżenia, które nadal pozostają w mocy⁵. Po pierwsze, zwraca się uwagę, iż nowy model prezydencji grupowej może mieć niekorzystny wpływ na efektywność tak sprawowanej prezydencji. Albowiem w strukturze instytucjonalnej Unii, oprócz prezydencji rotacyjnej, pojawiły się trzy nowe podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym: przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel, sekretarz generalny Rady. Nie można przy tym pomijać przewodniczących Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, których pozycja w traktacie lizbońskim uległa wyraźnemu wzmocnieniu⁶.

³ Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji Rady UE, art. 1 ust. 2.

⁴ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, MSZ, Warszawa 2011, s. 38.

⁵ S. Seeger, *Rotation in the Council. Bringing Citizens Closer to the EU?*, C.A.P., Policy Analysis 2007, No 6, s. 6.

⁶ J. Barcz, op. cit., s. 39.

Rozdzielenie podejmowania decyzji pomiędzy wiele podmiotów może skutkować rozmyciem się zakresu przypisanych im kompetencji, odpowiedzialności, a w konsekwencji przejrzystości samego procesu decyzyjnego, który dotąd często z tego powodu był krytykowany.

Po drugie, nowy system prezydencji staje się problematyczny z punktu widzenia legitymizacji demokratycznej samej UE. W nowej formule nie ma miejsca dla wiodącej roli szefa państwa (lub rządu) i jego ministra spraw zagranicznych w politycznym procesie decyzyjnym. Zdaniem Jana Barcza „w obecnym systemie powstaje niebezpieczna „wyrwa”, zwłaszcza w odniesieniu do roli szefa państwa lub rządu państwa sprawującego prezydencję; minister spraw zagranicznych może ewentualnie podkreślić swoją pozycję poprzez włączenie się do Rady do Spraw Ogólnych i „wyparcie” z niej „ministra do spraw europejskich”⁷. W konsekwencji, nowa formuła prezydencji hybrydowej może prowadzić do następstw sprzecznych z celami wprowadzenia traktatu lizbońskiego, którego jednym z zamierzeń było przewyższenie deficytu demokratycznego we Wspólnocie i zbliżenie Unii do obywatela. Przy obecnych rozwiązaniach bowiem może pogłębić się napięcie między procesem decyzyjnym w UE a społeczeństwem państw.

Zatem rzeczywiście z formalnego punktu widzenia Traktat z Lizbony znacznie ogranicza kompetencje prezydencji rotacyjnej na rzecz przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W sensie prawnym i instytucjonalnym możliwości państwa mającego przewodzić Unią uległy znacznemu osłabieniu. Wydaje się, że są one niewiele znaczącym dodatkiem, który ma nieznaczny wpływ na sprawy całej Unii.

Trzeba wszak pamiętać, iż dopiero rzeczywistość nadaje ostateczny sens teorii. W tym sensie bardzo dużo zależy od praktyki. Zdaniem ekspertów Belgia zmarnotrawiła podejmowane przez Hiszpanów próby na rzecz zminimalizowania denacjonalizacji prezydencji. Najlepszym tego przykładem jest zapowiedź organizacji szczytu Partnerstwa Wschodniego, który ma się odbyć nie w Budapeszcie, tylko w Warszawie. Przewodniczyć ma szef Rady Europejskiej Herman van Rompuy, chociaż miejscem wydarzenia jest nie Bruksela, tylko stolica państwa sprawującego prezydencję⁸.

Przewodnictwo w Radzie wedle modelu lizbońskiego znajduje się w procesie rozwoju („fazie zawieszenia”) i bardzo ważna jest pozycja sprawującego ją państwa oraz jego relacje z przewodniczącym i wysokim przedstawicielem. Polska zatem, jeśli tylko wykaże się odpowiednim stopniem inicjatywy i aktywności, może mieć w czasie swej prezydencji istotny wpływ na Unię. Poza tym rzadko bierze się pod uwagę fakt, iż bardzo istotny w realizacji postanowień Traktatu z Lizbony jest personalny aspekt obsadzania kluczowych stanowisk, tzn. doboru osób o kwalifikacjach i cechach osobowych odpowiednich do pełnienia zwłaszcza funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela. Najlepszym przykładem może być reakcja Unii Europejskiej na ostatnie wydarzenia w Afryce Północnej i Bliskim Wschodzie. To prezydent Francji Nicolas Sarkozy wraz z premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem wystosowali list do przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a, do-

⁷ Ibidem, s. 40.

⁸ Z. Czachór, *Nie będziemy rządzić Unią*, „Gazeta Wyborcza”, 1 marca 2011.

magając się opracowania w imieniu UE planów pomocy libijskim rebeliantom i wprowadzenia strefy zakazu lotów nad Trypolisem. Obaj przywódcy wezwali UE do uznania powołanej przez rebeliantów Narodowej Rady Libijskiej. W tym czasie Herman van Rompuy i Catherine Ashton byli jakby nieobecni. Co więcej, to prezydent Sarkozy zwołał w trybie pilnym unijny szczyt, podczas którego, jak można było się zorientować z przekazu medialnego, wysoka przedstawiciel zajmowała jedno z mniej widocznych miejsc przy stole obrad. A zatem wszystko w gruncie rzeczy zależy od aktywności państwa członkowskiego. Przykład Francji i Wielkiej Brytanii pokazuje ponadto, że nie trzeba nawet sprawować prezydencji by mieć wpływ na prezydenta RE i wysokiego przedstawiciela i skutecznie oddziaływać na to co się dzieje w Unii.

Uwarunkowania wewnętrzne

Istnieją trzy poważne wyzwania wewnętrzne dla prezydencji polskiej. Pierwsze, to test dla administracji, która będzie musiała sprawdzić się w przewodniczeniu ponad 150 różnym grupom roboczym w UE. Polska będzie musiała zorganizować ok. 890 różnego typu spotkań w kraju i za granicą, dla organizacji których powołano tzw. korpus prezydencji liczący 1,2 tys. urzędników i dodatkowo 80 oficerów, których zadaniem będzie opieka nad zagranicznymi delegacjami. Sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej wiąże się z włączeniem w ten proces wszystkich ministerstw, placówek dyplomatycznych, wiele urzędów, szczególnie Stałego Przedstawicielstwa Polski przy UE, parlamentu, organizacji pozarządowych, samorządów lokalnych, nie mówiąc o mediach czy środowiskach naukowych. Zwraca się uwagę, że jest to ogromne wyzwanie logistyczne porównywalne do procesu akcesyjnego, wszakże z dużo mniejszym wysiłkiem legislacyjnym. Właściwe zabezpieczenie logistyczne stanowi warunek konieczny powodzenia prezydencji. Trzeba nadmienić, że do zagadnień wchodzących do szerokiej kategorii logistyki przynależą: wybór lokalizacji dla organizacji spotkań nieformalnych (w Polsce); zapewnienie bezpieczeństwa; organizację tłumaczeń; organizacja transportu; koordynacja kalendarza.

Po drugie, zwraca uwagę brak zgody elit politycznych w Polsce co do roli samej prezydencji. PiS mówi, iż prezydencja powinna służyć obronie interesu narodowego, a rząd, że właściwa jest rola arbitra. Zdecydowana część priorytetów prezydencji zaproponowanych przez PiS jest już zawarta w programie rządu. Natomiast niektóre z nich, jak np.: „podtrzymanie wspólnej polityki rolnej, tak aby polscy rolnicy od 2013 roku otrzymywali takie same dopłaty jak rolnicy z pozostałych krajów UE”, czy też „kwestia nauki europejskiej Jana Pawła II” wydaje się zdecydowanie nie do przyjęcia. Trzeba bowiem pamiętać, że prezydencja musi być bezstronna, neutralna i realizować interesy całej Unii, a nie państwa sprawującego półroczne przywództwo. Ponadto, jest to obszar potencjalnych napięć między Polską a innymi państwami członkowskimi, które mogą zarzucić Warszawie egoizm, brak profesjonalizmu, nacjonalizm gospodarczy itd. Ponadto tego typu pomysły z konieczności muszą rodzić napięcia w kraju.

Trzeci problem dotyczy październikowych wyborów parlamentarnych i kampanii wyborczej. Zbieżność czasowa obydwu wydarzeń musi sprawiać, że siłą rzeczy prezydencja Polski w Unii zostaje wpisana w kalendarz wyborczy. Wszystko to może

niekorzystnie wpływać na skuteczność naszej prezydencji. Siłą rzeczy rząd będzie podkreślał swoje sukcesy na arenie europejskiej aby zwiększyć swoje szanse na zwycięstwo w wyborach, natomiast opozycja będzie robić wszystko ażeby podkreślić, iż rządząca władza, sprawując prezydencję, nie ma żadnych osiągnięć. Brak poparcia politycznego w kraju z konieczności musi prowadzić do osłabienia pozycji negocjacyjnej Polski, a tym samym skuteczności naszej prezydencji.

Dodatkowym niebezpieczeństwem jest wpisanie polskiej prezydencji w wewnętrzny wątek na raporty dotyczące katastrofy smoleńskiej. W przeddzień objęcia przez Polskę przywództwa w UE opozycja ogłosiła swoją wersję katastrofy, która całkowicie różni się od raportu komisji Millera przedstawionego kilka tygodni później. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że sprawa tragedii samolotowej zostanie wykorzystana do podgrzania atmosfery politycznej do takiej temperatury, która może doprowadzić do obalenia rządu. Zdaniem znacznej części opozycji, to on jest odpowiedzialny za tragedię narodową. Kampania wyborcza zapowiada się zatem jako twarda, bezwzględna walka na śmierć i życie, w którym jedynym celem będzie wyeliminowanie przeciwnika z gry. Zdaniem Adama Szostkiewicza „tragedia smoleńska ma przestawić zwrotnice narodowej historii, odmienić nędzny los, jaki Polsce zgotowali Tusk i Putin. Wyrwać naród z letargu, postawić mu cele godne jego wielkości. Ma odrodzić polskiego ducha, spoliczkowanego przez szefową MAK generał Adoninę i jej kremlowskich mocodawców”.

Wykorzystanie tragedii smoleńskiej może wydatnie przyczynić się do katastrofy polskiego przewodnictwa. Powszechnie bowiem wiadomo, że pozycja danego państwa w UE zależy nie tylko od jego potencjału gospodarczego, militarnego, demograficznego, ale przede wszystkim od stopnia poparcia rządu w kraju. Brak jedności w polityce zagranicznej niechybnie prowadzi do jej osłabienia. Wystarczy wspomnieć z nie tak odległej historii Polski walkę o krzesło na szczytach unijnych, o miejsce w samolocie czy o jedyną słuszną politykę zagraniczną kraju. Wygląda na to, że w trakcie swej prezydencji polski rząd, uwikłany w wyniszczającą wojnę z opozycją, pozbawiony będzie wsparcia tak potrzebnego dla skutecznej realizacji swoich priorytetów.

Uwarunkowania zewnętrzne

Najważniejszym zewnętrznym problemem prezydencji jest sytuacja finansowo-gospodarcza w Grecji i zapaść całej strefy euro, która dodatkowo przekształciła się w kryzys zaufania pomiędzy państwami członkowskimi UE. Istnieje ryzyko niekontrolowanego bankructwa Grecji, które może przenieść się na inne kraje południowej Europy. Zdaniem ekspertów problem Grecji nie polega na braku płynności, ale na tym, że rekordowo zadłużona, niekonkurencyjna gospodarka nie daje perspektywy spłaty rosnącego zadłużenia. Kolejna transza pomocy nie rozwiąże więc w dłuższym okresie czasu żadnego z istotnych greckich problemów strukturalnych. Niektórzy politycy coraz bardziej otwarcie zachęcają do przecięcia tego węzła gordyjskiego poprzez restrukturyzację greckiego długu.

Zasadniczym problemem strefy euro było zaprowadzenie we wszystkich krajach członkowskich tego obszaru wysokich, właściwych dla najbogatszych państw, standardów bezpieczeństwa. Rzeczywistość jednak pokazuje nieubłaganie, że dla najslabszych

gospodarek takie standardy są zgubne i musiały doprowadzić do zapaści takie kraje jak Grecja. Jak zauważa Wojciech Morawski: trzeba mieć świadomość, że „Grecja to dopiero początek. Jeśli dalej pójdzie w tym kierunku, to z czasem wszyscy poza Niemcami i Holendrami okażemy się Grekami”⁹.

Coraz większa liczba imigrantów z krajów arabskich do Europy postawiła pod znakiem zapytania efektywność procedur stosowania kontroli granic i imigracji i możliwość utrzymania w dotychczasowym kształcie strefy Schengen. Aby rozwiązać problem przepelnienia ośrodków dla cudzoziemców Włochy wydały Tunezyjczykom czasowe zezwolenia na pobyt w strefie Schengen, co skutkowało masową falą wyjazdów uchodźców do Francji i w konsekwencji przywróceniem przez Paryż kontroli granicznych z Włochami¹⁰. Francuską reakcją natychmiast okrzyknięto „zaprzepaszczeniem dorobku Schengen”. Trzeba zaznaczyć, że czasowe przywracanie kontroli granicznych jest możliwe tylko w sytuacjach, kiedy niekontrolowany przepływ osób może zagrozić porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu. Wszakże w obliczu wydarzeń w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie coraz to nowe państwa UE opowiadają się za reformą systemu Schengen w celu rozszerzenia formuły kontroli na swych granicach. W ten sposób Dania, która ma sprawować prezydencję po Polsce, zamierza wprowadzić kontrole na granicach z Niemcami i Szwecją w ramach programu walki z międzynarodową przestępczością. Na negatywne konsekwencje tego typu decyzji zwrócił uwagę przewodniczący Komisji Europejskiej José Barroso, który stwierdził, że „przywracanie kontroli na granicach w strefie Schengen powinno być absolutną ostatecznością; a kraje pozostawione same sobie – tak jakby tego chciała Dania – będą rozwiązywać problem imigracji jednostronnie, co może się przerodzić w populizm i ksenofobię”¹¹. Wygląda zatem na to, że najbardziej gorące dyskusje dotyczące ewentualnej reformy strefy Schengen będą odbywać się podczas polskiej prezydencji.

Nie należy zapominać, że na przebieg i ostateczny sukces polskiego przewodnictwa w RUE mogą mieć wpływ nasze skomplikowane relacje z Rosją. Nie leży bowiem w interesie Rosji promowana przez Polskę polityka na rzecz unijnej wspólnoty energetycznej oraz Partnerstwa Wschodniego, dotyczącego państw należących niegdyś do obszaru, na którym Rosja pragnie zachować swoje wyłączne wpływy. W tym świetle także trzeba spojrzeć na raport MAK-u, za pomocą którego Rosja usiłował stworzyć wizerunek Polski jako narodu nieodpowiedzialnego, szalonego, pozbawionego kompetencji i elementarnego zmysłu organizacyjnego. Tragicznie zakończony lot do Smoleńska, przeprowadzony z pogwałceniem podstawowych zasad bezpieczeństwa i odpowiedzialności za ludzi, jest tylko symbolem tego, czego można się spodziewać po Polakach. Wykreowanie takiego obrazu Polski nie przypadkowo przypada na okres prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej.

Co więcej, przez osłabienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej Rosji udało się stworzyć wrażenie, że kolejne nowe państwo członkowskie UE, należące przy oka-

⁹ W. Morawski, *Dlaczego Europa nie chce się już integrować?*, „Gazeta Wyborcza”, 26 czerwca 2011.

¹⁰ K. Grot, *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 maja 2011.

¹¹ *Ibidem*.

zji do Grupy Wyszehradzkiej, nie przystaje do europejskich standardów i nie jest w stanie sprawnie kierować całą Wspólnotą. Podobny obraz pozostawiła po sobie słaba prezydencja Republiki Czeskiej, podczas której doszło do rozpadu rządu oraz właśnie zakończona prezydencja Węgier, od początku pozostająca w silnym sporze z resztą Unii na tle przyjętej przez siebie ustawy medialnej. W ten sposób obniżył się wizerunek całej Grupy Wyszehradzkiej, której pozycja negocjacyjna wobec państw Europy Zachodniej uległa znacznemu osłabieniu.

W tym świetle też należy postrzegać zaogniony na samym początku prezydencji konflikt między Warszawą i Moskwą związany z nałożeniem embarga ma eksport polskich warzyw i owoców do Rosji. Choć Komisja Europejska wywalczyła zniesienie takich ograniczeń dla wszystkich państw członkowskich UE, strona rosyjska nadal utrzymuje embargo wobec Polski, tłumacząc sankcje brakiem zaufania do polskich eksporterów. Wybór terminu nie jest przypadkowy. Rosji prawdopodobnie zależy na tym aby w ten sposób uwikłać Warszawę w konflikt z Moskwą i w rezultacie pokazać, że Polska zawsze ma kłopoty z Rosją, które wynikają z właściwej Polakom rusofobii. W ten sposób można utrwalić tradycyjny i negatywny wizerunek Polski na europejskich salonach i w konsekwencji skutecznie przyczynić się do osłabienia pozycji Warszawy w UE.

Priorytety prezydencji

Pod koniec maja 2011 roku polski rząd przyjął priorytety swojej prezydencji, której głównym celem ma być wprowadzenie Wspólnoty na drogę szybszego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienie jej pozycji politycznej. W tym celu polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej ma się skoncentrować na trzech zasadniczych priorytetach: „Integracji europejskiej jako źródle wzrostu”; „Bezpiecznej Europy” i „Europie korzystającej na otwartości”.

W zakresie pierwszego priorytetu Polska prezydencja pragnie działać w celu wzmocnienia wzrostu gospodarczego UE poprzez rozwój rynku wewnętrznego (w tym elektronicznego) i efektywnego wykorzystania budżetu wspólnotowego na rzecz konkurencyjnej Europy¹². Zdaniem Polskiego rządu Unia Europejska musi przejść do wypracowania nowego modelu wzrostu gospodarczego, dzięki któremu także w kolejnych dziesięcioleciach Unia będzie potrafiła zapewnić sobie odpowiedni poziom rozwoju gospodarczego. Zakładając, iż Europa ma być konkurencyjna w skali globalnej, to musi podjąć dodatkowe działania, gdyż nie może się skupiać tylko na naprawie finansów publicznych i ograniczaniu deficytu budżetowego.

Wedle Rządu polskiego jednym z instrumentów umożliwiających uzyskanie poziomu trwałego wzrostu gospodarczego ma być nowy, wieloletni budżet Unii (na lata 2014–2020). Trzeba podkreślić, iż to właśnie polska prezydencja zainauguruje formalną debatę nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi. Zdaniem polskiej prezydencji

¹² Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE, Warszawa 2011; www.premier.gov.pl.

nowy budżet unijny ma stanowić instrument inwestycyjny dla wprowadzenia w życie strategii „Europa 2020”¹³. W intencji rządu polskiego nowy budżet ma potwierdzić, że zwiększenie współpracy w ramach Unii jest jedyną właściwą odpowiedzią na kryzys gospodarczy i że główną polityką Unii powinna pozostać polityka spójności, z której korzystać będą wszystkie państwa członkowskie UE. Nie mniej ważna jest również reforma Wspólnej Polityki Rolnej, mająca zapewnić modernizację europejskiego rolnictwa i jego konkurencyjność. Za swój cel polska prezydencja postawiła sobie także dokończenie budowy jednolitego rynku wewnętrznego, gdzie szczególnie nacisk zostanie położony na rozwój usług elektronicznych. Wiąże się to z podjęciem działań mających na celu zniesienie barier uniemożliwiających przeprowadzanie transakcji transgranicznych *on-line* oraz kontynuowanie prac nad obniżaniem cen za roaming. Należy bowiem zauważyć, iż 60 proc. transakcji *on-line* nie jest w Europie realizowanych z powodu barier prawnych¹⁴.

Polska prezydencja chce zająć się również także polepszeniem sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim kwestią ich dostępu do kapitału. Małe i średnie przedsiębiorstwa, tworząc ok. 60 proc. PKB i generując blisko 70 proc. miejsc pracy, mają kapitalne znaczenie dla wzrostu gospodarczego Europy. W związku z tym polska prezydencja „będzie wspierać inicjatywy Komisji Europejskiej w zakresie ułatwiania dostępu do rynków kapitałowych oraz funduszy wysokiego ryzyka, a także wsparcia MŚP na rynkach krajów trzecich”. Dodatkowo prezydencja ma na celu zakończenie prac nad stworzeniem systemu patentowego, który byłby tani i łatwo dostępny dla przedsiębiorców. Co więcej, w trakcie prezydencji Warszawa zorganizuje ważną konferencję na rzecz wspierania rozwoju rynku wewnętrznego – Forum Rynku Wewnętrznego¹⁵.

Drugi priorytet „Bezpieczna Europa” wiąże się ze wzmocnieniem bezpieczeństwa w wielu różnych dziedzinach. Po pierwsze, podstawowym zadaniem polskiej prezydencji będzie wzmocnienie zarządzania w obszarze gospodarczym i finansowym. Wedle dokumentu polskiego rządu „prezydencja będzie wspierać działania i propozycje służące poprawie regulacji i nadzoru nad rynkami finansowymi, jak również opracowaniu zasad zarządzania kryzysowego (chodzi o zabezpieczenie rynków finansowych przed negatywnymi skutkami kryzysów i utrzymanie ich stabilności)”.

Innym instrumentem realizacji programu „Bezpiecznej Europy” jest stworzenie podstaw zewnętrznej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Warszawa reprezentuje pogląd, że potrzebne jest wypracowanie procedur wzmacniających taką politykę. Polityka Unii wobec głównych producentów, konsumentów i państw tranzytowych surowców energetycznych stanie się znacznie silniejsza, jeśli podjęte zostaną działania na rzecz sprawniejszego funkcjonowania UE w międzynarodowym środowisku energetycznym.

Ciekawe i zwracające uwagę jest stanowisko polskiego rządu, który uważa, że innym sposobem zwiększenia bezpieczeństwa Europy jest reforma Wspólnej Polityki Rolnej, wiążącej się ze skuteczniejszym wykorzystaniem środków unijnych. Postulat

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

ten jest zapewne pokłosiem ostatnich „perturbacji” na europejskim rynku żywnościowym związanych z rzekomym pojawieniem się wirusa colli w hiszpańskich owocach i warzywach.

Priorytet dotyczący „Bezpiecznej Europy” dotyczy również bezpieczeństwa jej granic. W trakcie swej prezydencji Warszawa będzie chciała zakończyć prace związane ze zmianą rozporządzenia o Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex). Chodzi o to, aby agencja ta mogła skuteczniej wspierać państwa członkowskie, które znalazły się w sytuacjach kryzysowych, np. takich jakie miały ostatnio miejsce w Afryce Płn. i na Bliskim Wschodzie.

Ważnym składnikiem polskiego przewodnictwa w Radzie UE ma też być wzmocnienie zdolności wojskowych i cywilnych UE. W tym obszarze prezydencja ma zamiar wspierać również działania mające na celu utrzymywanie bezpośredniego dialogu Unii Europejskiej z NATO.

W ramach trzeciego priorytetu „Europa korzystająca na otwartości” Polska ma wspierać unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w celu wzmocnienia pozycji UE na arenie międzynarodowej. Ważnym elementem działania Warszawy w ramach tej polityki będzie poszerzanie strefy wartości i regulacji europejskich m.in. poprzez dalsze rozszerzanie Unii i rozwój współpracy z państwami sąsiedzkimi. Wraz z utworzeniem strefy wolnego handlu z państwami Partnerstwa Wschodniego, dojdzie do powiększenia strefy objętej zasadami i regulacjami unijnymi. Natomiast utrzymywanie procesu rozszerzenia UE może się przyczynić do powiększenia rynku wewnętrznego o miliony kolejnych konsumentów.

Mając na uwadze ostatnie wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, także w innych krajach Południowego Sąsiedztwa, polska Prezydencja będzie zabiegać o współpracę opierającą się na zasadach partnerstwa, która będzie działać na rzecz wspierania demokratycznej transformacji, budowy nowoczesnych struktur państwowych oraz na wzmocnieniu sektora sądownictwa i walce z korupcją. Ważnym elementem tej polityki ma być wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego, ochrony podstawowych wolności oraz wzmocnienia mechanizmów zapobiegania prześladowań mniejszości, w tym chrześcijan¹⁶. Ponadto prezydencja ma wspierać pobudzanie wzrostu i rozwoju gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, jak również pogłębianie relacji handlowych i ułatwianie ruchu osobowego dla określonych grup społecznych.

Jako dodatkowy i ważny cel Polska postawiła wspieranie różnymi formami współpracy swoich wschodnich sąsiadów z Unią. Zamiarem polskiej prezydencji w zakresie Partnerstwa Wschodniego jest przyczynianie się do postępowania procesu zawierania umów stowarzyszeniowych i tworzenia stref wolnego handlu. Przede wszystkim dotyczy to sfinalizowania negocjacji stowarzyszeniowych z Ukrainą i Mołdawią. Warszawa wiąże wielkie nadzieje z wrześnieowym Szczytem Partnerstwa Wschodniego, który ma się odbyć z udziałem szefów państw oraz rządów wszystkich państw członkowskich i partnerskich. Polska prezydencja liczy na to, że wtedy właśnie zapadną

¹⁶ Ibidem.

kluczowe decyzje polityczne. Odnosnie do przypadku Białorusi celem Unii ma być dalsze zachęcenie tego państwa do współpracy z Zachodem, wszakże pod warunkiem przestrzegania przez Mińsk podstawowych zasad demokracji i praw człowieka.

Podczas swej prezydencji Polska chce przyczynić się także do postępu w realizacji polityki rozszerzenia. Wiąże się to z zakończeniem negocjacji akcesyjnych z Chorwacją i podpisanie z nią Traktatu Akcesyjnego. Warszawa pragnie wykorzystywać wszystkie możliwości, które mogłyby przyczynić się do kontynuowania negocjacji akcesyjnych z Turcją. Poza tym Warszawa pragnie zadbać o postęp w negocjacjach akcesyjnych z Islandią, jak również wspierać europejskie aspiracje Bałkanów Zachodnich.

W dokumencie wspomina się również o podjęciu wysiłków na rzecz ustanowienia nowych ram współpracy między UE a Rosją, co przede wszystkim ma dotyczyć dążeniu do podpisania nowego porozumienia z Rosją oraz rozwijanie unijno-rosyjskiego Partnerstwa na rzecz Modernizacji.

W programie polskiej prezydencji przewiduje się także działania dotyczące wspólnej polityki handlowej, w ramach której najistotniejszą kwestią będzie kontynuowanie obecnej rundy negocjacji handlowych w ramach Światowej Organizacji Handlu (tzw. Rundy Doha). Oprócz konieczności podjęcia aktywnych działań na rzecz liberalizacji handlu ma być podjęta debata w kwestii dotyczącej m.in. subsydiowania rolnictwa, prawa patentowego, regulacji antydumpingowych oraz ochrony własności intelektualnej.

W przygotowaniu ostatecznej wersji programu polskiej prezydencji mają być uwzględnione: konkluzje prezydencji węgierskiej, wnioski z czerwcowego szczytu Rady Europejskiej oraz sytuacja ekonomiczno-polityczna w samej Unii¹⁷.

W odniesieniu do priorytetów polskiej prezydencji wysuwany jest niekiedy zarzut, że jest to program mało ambitny, że za priorytetami nie stoi żadna wizja integracji europejskiej, Unii itd. Zarzut ten jest o tyle niesłuszny, gdyż zadaniem prezydencji nie jest realizowanie wielkich wizji, tylko wykonywanie „codziennej pracy” polegającej na wykazaniu się skutecznością w przewodniczeniu, mediowaniu, poszukiwaniu porozumienia w Radzie Unii Europejskiej, grupach roboczych, posiedzeniach ekspertów itd. Zresztą ostatnie lata pokazują jak kończą się wszelkie ambitne programy, które Unia miała zrealizować. Wystarczy choćby przytoczyć niepowodzenia związane z wprowadzeniem w życie „Strategii Lizbońskiej”, „Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa”. Zadaniem prezydencji rotacyjnej, zwłaszcza po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, nie jest wprowadzanie w życie wielkich programów, tylko wykonywanie agendy Unii i rozwiązywanie bieżących problemów.

Warto przy tej okazji wspomnieć znanego filozofa polityki Karla Poppera, który uświadamia nam niebezpieczeństwo wynikające z pragnienia realizowania wielkich wizji, zazwyczaj naznaczonych piętnem tzw. inżynierii utopijnej. Wszelkie reformy, zmiany – zdaniem tego filozofa – winny dokonywać się w sposób stopniowy, powolny, ewolucyjny – zgodny z wymogami tzw. inżynierii realistycznej („piecemeal engineering”). Dlatego zamiast wprowadzać w życie wielkie programy i wizje, należy raczej – krok po kroku – dążyć do usuwania tego co złe w rzeczywistości, do rozwiązywania bieżących problemów. Za wszelkimi wielkimi wizjami i programami kryje się metoda

¹⁷ Ibidem.

„utopijnej inżynierii społecznej”, ustanawiająca wprawdzie jakiś ostateczny cel i dążąca bezwzględnie do jego realizacji, co jest szkodliwe i niebezpieczne z wielu względów. Zdaniem Poppera metoda ta prowadzi zawsze, jak dobitnie pokazuje historia, do wytworzenia się autorytarnych i dyktatorskich rządów. Wedle autora *Spoleczeństwa otwartego i jego wrogów* „założenia mające na celu stworzenie raju na Ziemi, uszczęśliwienia wszystkich ludzi, lub określonych społeczeństw czy narodów, przyczyniają się najczęściej do tworzenia piekła na Ziemi, do rządów terroru i gwałtu”¹⁸.

Natomiast niedoskonałość priorytetów polskiej prezydencji bierze się między innymi stąd, że z jednej strony ich ilość jest zbyt duża. Z drugiej natomiast nie uwzględniono w nich tak ważnej dla całej Europy sprawy jak rozwijanie i umacnianie więzi między UE a USA. Nie trzeba wyjaśniać jak ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa geopolitycznego i energetycznego są dobre relacje między państwami członkowskimi UE a Stanami Zjednoczonymi.

Poza tym w programie polskiej prezydencji nie znalazła się informacja dotycząca konferencji ONZ w sprawie zmian klimatycznych, która pod koniec 2011 roku ma się w Republice Południowej Afryki (w Durbanie). Jest to o tyle dziwne, gdyż polityka klimatyczna staje się jednym z najważniejszych problemów współczesnego świata i oprócz tradycyjnych kwestii związanych z ochroną środowiska, obejmuje także sprawy dotyczące relacji gospodarczych, politycznych, społecznych między wszystkimi krajami świata.

Konferencja w Durbanie jest o tyle ważna, gdyż tam w drodze negocjacji ma być przyjęty nowy dokument na temat obniżenia emisji CO₂, zastępujący protokół z Kioto. Podczas swej prezydencji Polska będzie współodpowiedzialna za koordynowanie działań UE dotyczących osiągnięcia wspólnych celów. Jak zwracają uwagę autorzy apelu do rządu: „poważne potraktowanie konferencji w Durbanie przyniosłoby Polsce wiele korzyści. W pierwszej kolejności może pomóc zmienić nastawienie naszych partnerów w Europie do Polski, która z „hamulcowego” stałaby się jednym z liderów. Po drugie, pozytywne podejście do spraw klimatu pozwoli Polsce zaprezentować się jako pełnoprawny aktor na arenie międzynarodowej, który jest gotowy do wypełnienia płynących z tej pozycji obowiązków”¹⁹.

Zakończenie

W opinii jednego z polskich europosłów prezydencja Polski zapowiada się jako najtrudniejsza w historii Unii Europejskiej. Wygląda na to, że w świetle powyższych rozważań, ma on dużo racji. Z punktu widzenia różnorodnych uwarunkowań, największym wyzwaniem stojącym przed Polską będzie sytuacja finansowo-gospodarcza w Grecji i kryzys strefy euro. Chociaż Polska nie zaliczyła kryzysu w Grecji do swoich priorytetów, to na pewno z tym problemem przyjdzie jej się zmierzyć. Niedogodność pozycji Warszawy dodatkowo polega na tym, że jeśli dojdzie do niekontrolowanej nie-

¹⁸ Cytowane za: M. Dobrosielski, *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla. R. Poppera*, Wydawnictwo ETHOS, Warszawa 1991, s. 79.

¹⁹ *Durban, czyli zapomniana konferencja. Apel do rządu*, „Gazeta Wyborcza”, 17 maja 2011.

wypłacalności Grecji Polska, nie będąc członkiem strefy euro, będzie musiała stać się jednym z głównych podmiotów uczestniczących w procesie utrzymania stabilności Unii Europejskiej²⁰.

Kolejnym istotnym wyzwaniem dla Polski będzie utrzymanie za wszelką cenę systemu Schengen, który zapewniając swobodę przepływu osób jest jednym z filarów zintegrowanej Europy. Z problemem tym związana jest następna kwestia dotycząca rewolucji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Chociaż Polska jest rzecznikiem wspierania krajów wschodniej Europy w ramach lansowanej przez siebie polityki Partnerstwa Wschodniego, to nie może pominąć problemów krajów arabskich, na które teraz zwrócone są oczy większości państw Europy. Rozsądnym i inteligentnym jest przyjęte przez Warszawę rozwiązanie, że oba wymiary zewnętrznej polityki UE – w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – winny być realizowane równolegle.

Wyrazem takiego podejścia Polski jest zainicjowanie pomysłu stworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Jego celem ma być koordynacja działań na rzecz pomocy sąsiadom w Europie Wschodniej i Afryce Północnej, które przyczynią się do budowy społeczeństw obywatelskich, jak i usprawnienia wprowadzania reform przez tamtejsze rządy.

Dla polskiej prezydencji ważne jest osiągnięcie wymiernego sukcesu w okresie jej trwania. Dlatego też Warszawa ma zamiar doprowadzić do podpisania Umowy o Stowarzyszeniu między UE a Ukrainą, co otwiera jej drogę do strefy wolnego handlu. Poza tym Polska będzie dążyć do przyjęcia przez Unię traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Konkretnie osiągnięcia Polski są niezwykle ważne, gdyż mogą się przyczynić do wykreowania pozytywnego wizerunku Warszawy na arenie międzynarodowej, niezbędnego dla realizacji polskich interesów w Europie po zakończeniu prezydencji.

Summary

The determinants and priorities of the Polish presidency in the Council of the European Union in 2011

The paper deals with the determinants of the Polish Presidency in the EU Council and considers their potential consequences. Firstly, the changes introduced in the Lisbon Treaty to the matter in question are discussed. Next, the internal determinants of the presidency are discussed with reference to the political situation of the country, which obviously affects the course of the presidency. Finally, the internal context of the presidency of the EU Council is presented in relation to the position of Poland in international relations with its partners. The priorities of the Polish presidency, finally adopted by the government in June 2011, are also outlined.

²⁰ Pisze o tym szeroko W. Gadomski, *Czekając na upadek Grecji*, „Gazeta Wyborcza” 2–3 lipca 2011.