

Analizy natolińskie

4(46)2010

ANNA MATUSZEWSKA

Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej

Analiza uwarunkowań i priorytetów

Po hiperaktywnej Prezydencji francuskiej i trudnej Prezydencji czeskiej, Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej objęła Szwecja. Udało jej się rozwiązać kilka problemów¹. Z perspektywy czasu najbardziej istotna okazała się ratyfikacja i implementacja traktatu z Lizbony, chociaż szwedzcy politycy kładli największy nacisk na walkę z kryzysem i zmianami klimatycznymi.

Szwecja była ostatnim krajem sprawującym Prezydencję na starych zasadach, ale nie próbowała wdrażać modelu silnego przywództwa i prowadzić unijnej dyplomacji w stylu francuskim. Szwedzki styl stanowił raczej antycypację trybu działania narzucanego przez nowe regulacje traktatowe. Prezydencja dała za to Szwecji sposobność potwierdzenia swojej pozycji jako wiarygodnego politycznego partnera, realizacji własnych interesów w regionie oraz zbudowania wizerunku lidera w sprawach klimatycznych.

Skuteczność i pragmatyzm, to słowa, którymi najczęściej ocenia się szwedzką Prezydencję. Warto do nich dodać także umiar, ponieważ Szwecja nie stwarzała sobie dodatkowych trudności, gdy mogła ich uniknąć, a także nie grzeszyła nadgorliwością, co

widać na przykładzie przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB.

Istnieją dwa przepisy na udaną Prezydencję – państwo musi w efektywny sposób zainicjować jakieś ważne europejskie przedsięwzięcie lub doprowadzić do porozumienia i wdrożyć w życie istotny politycznie projekt². Szwecji udały się obie rzeczy - zainaugurowała Strategię dla Morza Bałtyckiego i Program Sztokholmski, a zakończyła ratyfikację traktatu z Lizbony.

Szwedzi opisują swoją Prezydencję z przymrużeniem oka, porównując ją do volvo: wydaje się dość nudna, ale nikt jej nie odmówi bezpieczeństwa ani tego, że umożliwia wszystkim dotarcie do miejsca przeznaczenia. Celem niniejszej analizy będzie odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu ich diagnoza jest uzasadniona. Autorka podejmie także próbę wskazania wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań Prezydencji, a przede wszystkim skupi się na ocenie realizacji poszczególnych priorytetów. Poniższy tekst powstał na podstawie analizy źródeł, a także rozmów z urzędnikami, politykami, ekspertami i dziennikarzami w Warszawie i Sztokholmie.

Specyfika szwedzkiej polityki europejskiej

Najważniejszym powodem, dla którego Szwecja przez czterdzieści lat pozostawała poza procesem integracji europejskiej, była doktryna neutralności, obowiązująca w polityce zagranicznej państwa od czasów II wojny światowej. Jednak na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wizja marginalizacji ekonomicznej i egzystencji poza obrębem wspólnego rynku stała się nie do zaakceptowania dla głównych środowisk politycznych i biznesowych kraju. W lipcu 1991 roku ustępujący premier Ingvar Carlsson, lider Socjaldemokratów, złożył oficjalny wniosek o członkostwo Szwecji we Wspólnocie Europejskiej. W październiku przywódca centroprawicy Carl Bildt, obejmując stanowisko premiera poinformował, że będzie kontynuował politykę integracji, a jego rząd doprowadził do końca negocjacje akcesyjne. W 1994 roku w ogólnokrajowym referendum 52,3 % głosujących opowiedziało się za przystąpieniem kraju do Unii. Stało się ono faktem rok później, podczas drugiej kadencji Ingvara Carlssona. W 2003 roku przy frekwencji 82,6 %, Szwedzi odrzucili w referendum wprowadzenie waluty euro – przeciwko było 55.9 % głosujących.

Mimo, że Szwecja stosunkowo późno dołączyła do UE, od początku chciała odgrywać rolę europejskiego prymusa i nie akceptowała statusu małego państwa peryferyjnego. Miała poniekąd prawo do takiej polityki, ponieważ już w chwili akcesji była bardziej zintegrowana z Unią niż niektóre państwa po wielu latach członkostwa, a negocjacje akcesyjne w jej przypadku były raczej procesem harmonizacji prawa niż dorównywania unijnym standardom³.

Pierwsza Prezydencja Szwecji w Radzie w 2001 roku była postrzegana jako najważniejsze od czasu akcesji wydarzenie związane z członkostwem w UE. Porównywano je nawet do Kongresu Wiedeńskiego w 1815 roku, kiedy Szwecja mogła razem z największymi potęgami decydować o losie Europy⁴. Prezydencja przebiegała pod hasłem „3E”: Enlargement, Employment and Environment. Szwecja starała się wykorzystać swoje odmienne podejście do problemów zatrudnienia i środowiska, pokazując Europie, że można patrzeć na nie z innej perspektywy, co nie zawsze spotykało się ze zrozumieniem. Z kolei w obszarze rozszerzenia dominowało podejście problemowe. Nastąpił przełom w negocjacjach z 12 krajami kandydującymi, ponieważ w ciągu pół roku udało się zamknąć w sumie aż 66 obszarów negocjacyjnych. Inną inicjatywą Prezydencji była debata nad reagowaniem w sytuacjach kryzysowych i zapobieganiem konfliktom, a także wypracowanie nowych rozwiązań w kwestii przejrzystości prac i dostępności dokumentów Parlamentu, Komisji i Rady⁵.

Skuteczność

i pragmatyzm, to słowa, którymi najczęściej określa się szwedzką Prezydencję.

Uwarunkowania Prezydencji

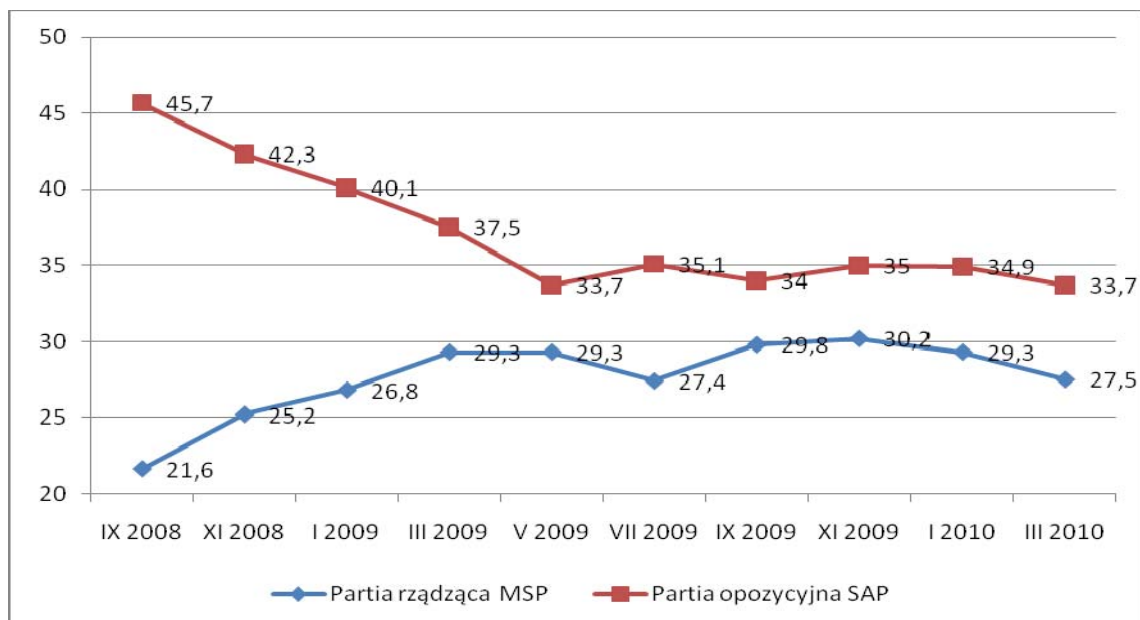
Prezydencja szwedzka w 2009 roku przypadła w trudnym instytucjonalnie dla Unii momencie. Zmiana Komisji Europejskiej, nowy Parlament, wciąż niezakończona reforma traktatowa oraz wybory w Niemczech tworzyły niestabilną sytuację polityczną, będącą dużym wyzwaniem dla Prezydencji, ale także okazją do przywództwa. Po doświadczeniach francuskich i czeskich, szwedzkie Przewodnictwo zostało przyjęte z ulgą w całej Europie, jako przewidywalne, solidne i skuteczne.

Wyraźny wpływ na styl i przebieg Prezydencji miała szwedzka kultura polityczna i biurokratyczna. Prowadzenie wielostronnych konsultacji i poszukiwanie rozwiązań satysfakcjonujących dla 27 państw Unii mogłoby się okazać nieskuteczne w czasie

gwałtownego, międzynarodowego kryzysu. Jednak, szczęśliwie, szwedzkie kompetencje w zakresie budowania konsensusu zbiegły się z zapotrzebowaniem na porozumienie w Europie⁶.

Ważny dla powodzenia Prezydencji okazał się konsensus polityczny, jaki zawarto na linii koalicja – opozycja. Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza (SAP) okazywała niezadowolenie z niektórych decyzji rządu (chodziło o niewystarczającą ochronę miejsc pracy oraz nie dość stanowczą walkę z kryzysem i zmianami klimatycznymi), jednak krytyka nie wpływała negatywnie na przygotowania i wizerunek Prezydencji w Europie.

Dodatkowym aspektem sytuacji była perspektywa przypadających we wrześniu 2010 roku wyborów parlamentarnych. Dla Umiarkowanej Partii Koalicyjnej (MSP), będącej liderem rządzącej koalicji, Przewodnictwo w Unii, a zwłaszcza okres bezpośrednio je poprzedzający, stanowiły okazję do odbudowania pozycji na krajowej scenie politycznej. W październiku 2008 roku MSP odnotowała najgorszy wynik od czasu wyborów w 2006 roku – popierało ją zaledwie 21,6 % badanych. Pół roku później, w kwietniu partia cieszyła się rekordowym w swojej historii poparciem na poziomie 32,1 %. Można tłumaczyć to pozytywną atmosferą i ożywieniem politycznym towarzyszącym Prezydencji, jak również umiejętnością wykorzystania sytuacji przez koalicję rządzącą.



Wykres 1. Procentowy rozkład poparcia dla Umiarkowanej Partii Koalicyjnej (MSP) i Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (SAP) w okresie IX 2008 – III 2010. Źródło: Våljarbarometer, Synovate Sweden, http://www.temo.se/Templates/Page____195.aspx.

W mediach panował klimat sprzyjający Prezydencji, jednak czasem z niepokojem zastanawiano się jak stosunkowo młodzi i niedoświadczeni politycy MSP poradzą sobie z kierowaniem Unią w czasie kryzysu gospodarczego. Oprócz postaci takich jak Carl Bild i Cecilia Malmström szwedzki rząd składał się z polityków zupełnie nieznanymi ani dziennikarzom ani brukselskim dyplomatom. Zagadką było czy mała Szwecja oprze się narodowym egoizmom i obroni zasady spójności społecznej w Unii. Ciśnienie podwyższały retoryczne pytania dziennikarzy w stylu „Czy premier, ma wewnętrzny kompas, czy da radę utrzymać karawanę, czy będzie Mojżeszem, który przeprowadzi Europę przez morze kryzysu?”⁷.

Można by się zastanawiać, na ile sukces Prezydencji jest kwestią szczęścia, a na ile efektem ciężkiej pracy. Przygotowania zaczęły się formalnie dwa i pół roku wcześniej, jednak w niektórych ministerstwach koniec pierwszej Prezydencji automatycznie oznaczał początek przygotowań do drugiej. Dzięki krótkiej, ośmioletniej przerwie między Prezydencjami nie zostało zagubione instytucjonalnie doświadczenie urzędników. Szwecja obserwując doświadczenia partnerów w Trio próbowała przygotować się również na to co trudne do przewidzenia opracowując scenariusze działania w przypadku hipotetycznych kryzysów, takich jak odrzucenie traktatu z Lizbony w irlandzkim referendum. Niewątpliwie okoliczności sprzyjały Szwedom, ponieważ w drugiej połowie 2009 roku nie wydarzył się żaden poważny kryzys międzynarodowy, ale nie ulega wątpliwości, że swojemu szczęściu w dużej mierze pomogli.

Prezydencja w działaniu

„*Taking the Challenge*” - hasło Prezydencji miało komunikować szwedzką gotowość na podjęcie wyzwań które powstały w wyniku kryzysu gospodarczego i zmian klimatycznych. Logo – żółta wstęga w kształcie litery „S” na niebieskim tle kuli ziemskiej miało symbolizować główne wartości Prezydencji - przejrzystość, dialog, dyskusję i skoncentrowanie się na Ziemi.

Szwecja zorganizowała 113 spotkań ministerialnych i eksperckich oraz konferencji, a jej budżet wynosił 97 mln Euro. Pewnym ograniczeniem prac był fakt, że Prezydencje przypadające na drugą połowę roku trwają w praktyce 4,5 miesiąca z uwagi na okres wakacji i Święta.

Przewodnictwo w Radzie Europejskiej może się wydawać całkiem nudnym biurokratycznym procesem, jednak nie da się zaprzeczyć, że daje, zwłaszcza małym państwom, największe możliwości wpływania na politykę Unii. Prezydencja ma pewną swobodę w kształtowaniu priorytetów, jednak jest ona wyraźnie zawężona przez długofalową agendę polityczną i legislacyjną w Unii, nieprzewidziane wydarzenia międzynarodowe i konieczność wypracowywania wspólnego programu w ramach Trio. Dodatkowo, w przypadku Szwecji, kryzys ekonomiczny ograniczył możliwość kształtowania priorytetów i zagroził realizacji niektórych z nich, ale jednocześnie zmobilizował państwa do podjęcia reform.

Oficjalny program szwedzkiej Prezydencji (patrz Tabela 1), opublikowany 23 czerwca 2009 roku, jest efektem powyższych uwarunkowań. Troska o gospodarkę i klimat musiała stać się głównym zadaniem Prezydencji, ponieważ były to najpilniejsze wyzwania nie tylko w kontekście europejskim, ale i globalnym. Szwecja, z racji swojego autentycznego zaangażowania i długoletniej polityki ekologicznej, była naturalnie predestynowana do sprawowania funkcji lidera w walce z globalnym ociepleniem. Mimo niepowodzenia szczytu COP15 w Kopenhadze, Prezydencja umieściła kwestie klimatyczne na pierwszym miejscu w konkluzjach, nadając im najwyższy priorytet. W obszarze zwalczania kryzysu ekonomicznego Szwecja zachowała większą powściągliwość wypływającą z liberalnego nastawienia partii rządzącej do gospodarki. Działała na rzecz powołania europejskich organów kontroli, równocześnie dbając o zachowanie podstawowych wolności jednolitego rynku.

Program prac Prezydencji ⁸	Konkuzje Prezydencji ⁹
1. Gospodarka i zatrudnienie	1. Zmiany klimatyczne
2. Klimat	2. Kryzys ekonomiczny
3. Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne – Program Sztokholmski	3. Traktat z Lizbony
4. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego	4. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego
5. UE, jej sąsiedztwo i świat	5. Program Sztokholmski
6. Nowy Parlament, Komisja i traktat z Lizbony	6. Rozszerzenie
	7. Unia Europejska jako globalny aktor

Tabela 1. Zestawienie priorytetów i konkluzji Prezydencji szwedzkiej w 2009 roku.

Program Sztokholmski był kolejnym zadaniem wynikającym z unijnej agendy, ponieważ w 2009 roku kończył się okres obowiązywania poprzedniej regulacji w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – Programu Haskiego. W nowym programie został położony nacisk na prawa jednostki oraz dostosowanie przepisów migracyjnych i azytowych. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego wydaje się jedynym prawdziwie szwedzkim priorytetem w tym zestawieniu. Następne zadanie w programie prac Prezydencji – UE, jej sąsiedztwo i świat – zostało sformułowane tak, aby uniknąć słowa „rozszerzenie” które mogłoby działać drażniąco na niektóre państwa, a które pojawiło się dopiero w konkluzjach jako nazwa oddzielnego priorytetu. Ostatnią wartą zauważenia kwestią jest ostatnie miejsce zadań związanych z reformą instytucjonalną Unii Europejskiej. Szwecja nie miała pewności czy traktat Lizboński będzie ratyfikowany za jej Przewodnictwa, dlatego wołała nie stawiać sobie zbyt ambitnych celów.

Proces ratyfikacji i implementacja traktatu z Lizbony

Przyjęcie traktatu z Lizbony okazało się najważniejszym wydarzeniem w czasie Prezydencji szwedzkiej. Zakończyło trwającą prawie dekadę, od Deklaracji z Laeken w 2001 roku, reformę instytucjonalną Unii i towarzyszący jej kryzys polityczny.

W połowie 2009 roku traktatu z Lizbony nie ratyfikowały jeszcze cztery państwa członkowskie – Czechy, Irlandia, Polska i Niemcy. Szwecja ostrożnie wyrażała swoje aspiracje co do ratyfikacji dokumentu. W agendzie znalazło się jedynie stwierdzenie, że traktat uczyni Unię bardziej efektywną i demokratyczną, a Prezydencja zamierza działać na rzecz jego wprowadzenia w pozytywnej atmosferze.

Bardzo skuteczną strategią szwedzkiej dyplomacji było zróżnicowane podejście do każdego z państw stojących przed decyzją o ratyfikacji traktatu. Po pierwsze Sztokholm zachował neutralną postawę wobec referendum w Irlandii, czym przyznał jej obywatelom prawo do samodzielnej decyzji. Po drugie premier Szwecji razem z Przewodniczącym Komisji Europejskiej asystowali prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu w czasie podpisywania traktatu, co podniosło rangę wydarzenia i polepszyło wizerunek prezydenta, nadszarpnięty przeciąganiem ratyfikacji. Po trzecie premier Frederik Reinfeldt osobiście zaangażował się w negocjacje z prezydentem Vaclavem Klausem i właśnie dzięki jego talentom negocjacyjnym porozumienie okazało się możliwe.

Mimo zaangażowania w proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego, Szwecja została zaskoczona jego szybkim wejściem w życie, a niespodziewany sukces stał się paradoksalnie przyczyną wewnętrznego kryzysu Prezydencji. Nie przygotowano wcześniej procedur wdrażających przepisy traktatu, przez co trzeba je było stworzyć i zatwierdzić w dwa tygodnie. W grudniu i w listopadzie codziennie odbywały się posiedzenia grup roboczych i COREPERu, często brakowało sal, a spotkania kończyły się około północy.

Powyższe problemy nie wpłynęły negatywnie na wizerunek Prezydencji, ponieważ dotyczyły tylko wąskiego grona urzędników, jednak sposób wyłonienia Prezydenta Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, był dyskutowany w całej Europie i oceniany jako mało przejrzysty. Zignorowana została chociażby polska propozycja zorganizowania przesłuchania i konkursu dla kandydatów. Nazwiska faworytów wyłoniły się w toku konsultacji telefonicznych przeprowadzonych przez premiera Rainfelda ze wszystkimi państwami członkowskimi. Decyzje zapadły jednak w węższym gronie. Przywódcy Niemiec, Francji i Wielkiej Brytani spotkali się przed szczytem Rady Europejskiej i ustalili, że poprą kandydatury Hermana Van Rompuya i Catherine Asthon. Prezydencja nie tylko nie wypracowała procedur wyboru kandydatów na oba urzędy, ale też nie sprecyzowała zakresu ich obowiązków, co może w przyszłości prowadzić i już prowadzi do konfliktów kompetencyjnych między premierem państwa sprawującego Prezydencję, Prezydentem Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB¹⁰.

Mało ambitny wybór osób na dwa kluczowe stanowiska w Unii i polityka polegająca na niewychylaniu się przed szereg nie pozwalają na jednoznaczną ocenę Prezydencji w zakresie realizacji priorytetów instytucjonalnych. Szwecję chwalono za zachowanie roli uczciwego pośrednika, dyskrecję i bezstronność w sytuacji, gdy Unia nie była gotowa na silne przywództwo. Docenione również zostało niewykorzystywanie funkcji Prezydencji do forsowania własnych interesów, zwłaszcza, że nazwisko Ministra Spraw Zagranicznych Carla Bildta pojawiało się w kontekście funkcji szefa unijnej dyplomacji.

Mimo zaangażowania *w proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego, Szwecja została zaskoczona jego szybkim wejściem w życie, a niespodziewany sukces stał się paradoksalnie przyczyną wewnętrznego kryzysu Prezydencji.*

Jeśli sukces negocjacji zdefiniujemy jako zawarcie porozumienia satysfakcjonującego możliwie wiele stron, to taki sukces został osiągnięty, mimo że stało się to na zasadzie zaakceptowania najniższego wspólnego mianownika łączącego państwa. „Prezydencja szwedzka musiała doświadczyć tego, że Państwo Sarkozy i Merkel trzymali karty blisko siebie. Opinia publiczna niczego nie widziała i teraz trzeba płacić cenę za ich taktyczne gry i taki był los Fredrika Reinfeldta w ostatnich miesiącach” – podsumował Martin Schulz, przewodniczący Grupy Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim¹¹.

Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego

Szwecja jest liderem w grupie państw Morza Bałtyckiego i traktuje cały region jako miejsce realizacji swoich interesów gospodarczych oraz jeden z najważniejszych kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W 2004 roku aż osiem z dziewięciu państw leżących nad Bałtykiem stało się członkami Unii. To pozwoliło Szwecji umocnić swoją pozycję w tej części Europy i przenieść współpracę z Rady Państw Morza Bałtyckiego na płaszczyznę unijną. Sztokholm rozwinął koncepcję Strategii dla Morza Bałtyckiego, która pojawiła się w Parlamencie Europejskim w 2005 roku w ramach grupy Baltic Europa¹² i pilotował później jej przygotowanie przez Komisję. Jednocześnie w miarę upływu czasu akcent przesunął się z zagadnień gospodarczych na kwestie ochrony środowiska.

Strategia obejmuje zaledwie kilka państw, jednak została wpisana w kontekst europejski jako pierwsza strategia makroregionalna, doskonale wypełnia też założenia unijnej polityki konkurencyjności gospodarczej i walki ze zmianami klimatycznymi. Makroregion, według definicji byłego komisarza ds. polityki regionalnej Pawła Sameckiego, to obszar obejmujący terytorium kilku różnych państw lub regionów, które łączy jedna lub więcej wspólnych cech lub wyzwań¹³.

Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego składa się z czterech filarów tematycznych: zrównoważonego podejścia do środowiska, dobrobytu, dostępności i atrakcyjności oraz bezpieczeństwa. Plan Działania zawiera około osiemdziesięciu projektów flagowych, koordynowanych przez poszczególne państwa. Pierwszy przegląd strategii pod kątem realizacji zasad takich jak wydajność, harmonizacja i wykorzystanie rynku wewnętrznego odbędzie się podczas polskiej Prezydencji w drugiej połowie 2011 roku. Współpraca Unii z Rosją, Norwegią i Islandią będzie nadal rozwijana w ramach Wymiaru

Północnego. Budowa Gazociągu Północnego okazała się kwestią wykraczającą poza ramy Strategii dla Morza Bałtyckiego. Dla Szwecji nie był to problem polityczny, ale prawny, opiniowany przez odpowiednią agendę, na której rozstrzygnięcia nie mają wpływu ministrowie.

Realizację Strategii dla Morza Bałtyckiego koordynował premier, ponieważ jej zakres wykraczał poza kompetencję jednego ministerstwa. Jednocześnie mogła być ona ważna dla budowania wizerunku sprawnego polityka europejskiego, który potrafi wykorzystać Prezydencję do realizacji interesów narodowych.

Projekt zdobył powszechną akceptację w Unii m.in. dzięki rezygnacji z dodatkowego finansowania. Środki na jego realizację będą pochodzić od państw członkowskich i z istniejących już instrumentów. Poprawione ma być jedynie ich wykorzystanie i koordynacja. Strategia została oficjalnie przyjęta na szczycie Rady Europejskiej 18-19 października 2009 roku w Brukseli.

Pierwsza Strategia makroregionalna UE była jedynym w ramach szwedzkiej agendy priorytetem skazanym na sukces¹⁴. Jego powodzenie było o tyle ważne, że pozostałe cele udało się zrealizować jedynie częściowo.

Kryzys finansowy

Premier Rainfeld, podczas pierwszej sesji nowego Parlamentu Europejskiego w lipcu 2009 roku zadeklarował, że celem Prezydencji będzie, aby Unia Europejska wyszła z kryzysu silniejsza. Jednocześnie przyznał, że nikt nie zna szybko działającego panaceum na zaistniałą sytuację. W swoim wystąpieniu wskazał na niebezpieczeństwo protekcjonizmu i stwierdził, że wspieranie wolnego handlu przyniesie nam wszystkim większe korzyści w dłuższej perspektywie. „Nasi obywatele nie zaakceptują wielokrotnego wykorzystania dochodów z podatków na ratowanie instytucji finansowych, które postąpiły nieodpowiedzialnie” - ostrzegł premier. Jednocześnie powiedział, że skoordynowane działania ze strony Unii i aktywna polityka na rynku pracy będą najlepszym narzędziem w walce z kryzysem. „Musimy odbudować zaufanie na rynkach finansowych. Musimy szybko zastosować skuteczny nadzór w celu uniknięcia podobnych sytuacji kryzysowych w przyszłości. (...) Musimy uporać się z rosnącym deficytem publicznym poprzez skoordynowaną strategię wyjścia i stopniowy powrót do zasad Paktu

Stabilności i Wzrostu. W przeciwnym wypadku, krótkoterminowa nierównowaga przeistoczy się w przewlekły deficyt¹⁵.

Pierwszą okazją do realizacji powyższych założeń było nieformalne spotkanie Rady Europejskiej przed szczytem G-20 w Pittsburgu. Przywódcy państw uzgodnili wspólne stanowisko w sprawie uzależnienia premii menedżerów od wyników finansowych kierowanych przez nich banków, a także przekazali dodatkowe środki dla MFW, przeznaczone na pomoc państwom znajdującym się na skraju bankructwa¹⁶.

Decyzje dotyczące nowych ram nadzoru finansowego podjęte na szczytach Rady Europejskiej w październiku i grudniu nie były rewolucyjne. Utworzono kilka nowych instytucji mających uprawnienia do wydawania zaleceń i ostrzeżeń państwom członkowskim. Powstała Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, mającą zajmować się monitorowaniem stabilności całego systemu finansowego, a także: Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi oraz Europejski Organ Nadzoru nad Giełdami i Papierami Wartościowymi. Trzy wymienione instytucje razem z krajowymi organami nadzoru stworzą Europejski System Organów Nadzoru Finansowego.

Szwecja nie należy do strefy euro, nie jest zwolennikiem licznych regulacji na poziomie Unii, sprzeciwia się też interwencjonizmowi i protekcjonizmowi. Premier Reinfeldt często podkreślał konieczność dyscypliny budżetowej. Może właśnie dzięki takiej Prezydencji Europa wychodząc z kryzysu uniknęła ekonomicznego populizmu.

Negocjacje klimatyczne

Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym było zadaniem, w które Szwecja zarówno chciała jak i musiała się zaangażować. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, ekologiczne technologie i oszczędzanie energii są integralnymi elementami szwedzkiej gospodarki. Dodatkowo, Szwedzi są narodem, który najpoważniej w Europie traktuje problem globalnego ocieplenia. W sondażu Eurobarometru z połowy 2009 roku, aż 82 % z nich stwierdziło że zmiany klimatu są najpoważniejszym wyzwaniem przed którym obecnie stoi świat, podczas gdy średnia unijna w badaniu wynosiła 50 %¹⁷.

Konieczność zawarcia nowego porozumienia klimatycznego na szczycie ONZ w Kopenhadze wiązała się z wygaśnięciem w 2012 roku Protokołu z Kioto. W czasie wypracowywania mandatu negocjacyjnego UE na COP15 Prezydencja zajmowała am-

bitne, lecz niedogmatyczne stanowisko, dzięki czemu możliwe było uwzględnianie opinii państw o innej perspektywie, takich jak Polska. Rada Europejska na posiedzeniu 29 - 30 października 2009 roku ustaliła m. in. cel redukcji emisji gazów na poziomie 20 % do 2020 roku oraz wyraziła wolę odegrania wiodącej roli w procesie osiągnięcia globalnego porozumienia¹⁸.

Stało się jednak inaczej. Unia Europejska nie została zaproszona na spotkanie prezydenta USA z przywódcami Brazylii, RPA, Indii i Chin, na którym zapadły decyzje co do kształtu porozumienia. Sytuacja ta w symboliczny sposób pokazała wzrost znaczenia politycznego gospodarek wschodzących i marginalizację roli Europy we współczesnym świecie¹⁹. Unia poniosła też porażkę wizerunkową w mediach i w oczach opinii publicznej. Niedoceniona została jej konstruktywna postawa, wysiłki na rzecz porozumienia i pomoc finansowa dla krajów rozwijających się.

Szwecja do ostatniej chwili nie traciła nadziei, że efekty szczytu klimatycznego da się uratować. Frederik Reinfeld dwa dni przed jego zakończeniem, w swoim przemówieniu podsumowującym Prezydencję, skierowanym do Parlamentu Europejskiego, poświęcił klimatowi najwięcej czasu i najwięcej emocji. Szwecja w konkluzjach nie ukrywała rozczarowania wynikami COP15: „UE pragnęła ambitniejszego rezultatu. Zobowiązania do redukcji emisji są za słabe i nie ma długoterminowego celu dla ograniczeń emisji. Co więcej kwestią otwartą pozostaje również to, jak wdrożyć prawnie wiążące porozumienie”²⁰. Trudno jest oceniać wynik COP15 w kategoriach sukcesu lub porażki Szwecji. Jeśli przyjmiemy założenie, że wszystko co dzieje się w Unii Europejskiej zapisuje się na konto aktualnej Prezydencji, to chwając Szwecję za ratyfikację traktatu z Lizbony, musimy zganić ją za Kopenhagę. Jednak jeśli uwzględnimy obiektywne okoliczności, to taka krytyka nie będzie uzasadniona.

Inne priorytety Prezydencji

Program Sztokholmski to nowe porozumienie regulujące współpracę państw Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w latach 2010 - 2014. Obejmuje wiele zagadnień z których najważniejsze to: współpraca policyjna i sądowa, prawo karne, migracje i azyle, zorganizowana przestępczość transgraniczna, terroryzm, a także prawa człowieka. Szwecja miała do wykonania trudne zadanie – zawrzeć w jednym projekcie rozwiązania zwiększające jednocześnie bezpieczeństwo i otwartość

Europy. Temu celowi miały służyć dalsze ułatwienia w swobodnym przepływie osób w ramach Unii oraz wzmocniona współpraca w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej i nielegalnego przekraczania granic. Prezydencja opowiedziała się za liberalizacją polityki migracyjnej, powołując się na niekorzystny trend demograficzny na kontynencie, jak i na wartości europejskie, czyli współczucie i prawa człowieka. Program Sztokholmski będzie wdrażany równocześnie ze zmianami wprowadzonymi traktatem lizbońskim, który przewiduje przeniesienie w ciągu 5 lat większości zagadnień z dotychczasowego III filaru na poziom wspólnotowy. Komisja Europejska przedstawiła szczegółowy plan działania w ramach Programu w kwietniu 2010 roku podczas Prezydencji hiszpańskiej.

Rozszerzenie Unii Europejskiej, a zwłaszcza poprzedzające je negocjacje akcesyjne i proces dorównywania standardom wspólnotowym, są zdaniem Szwecji, najlepszym sposobem stabilizacji i rozwoju państw sąsiadujących z UE. Mimo niesprzyjającego rozszerzeniu klimatu politycznego, Prezydencja odniosła na tym polu kilka sukcesów. Chorwacja wkroczyła w ostatni etap negocjacji, a jej spór graniczny ze Słowenią został przeniesiony na płaszczyznę bilateralną. Islandia i Serbia złożyły wnioski akcesyjne. Trzy państwa Bałkanów Zachodnich zawarły z Unią umowę o ruchu bezwizowym, a Serbia podpisała tymczasową umowę handlową. Nastąpił postęp w respektowaniu przez Turcję postanowień Protokołu z Ankary i otwarto kolejny rozdział negocjacyjny. W Turcji panuje jednak pewne rozczarowanie, ponieważ oczekiwano, że Szwecja, która jest jednym z głównych rzeczników wejścia tego kraju do Unii, bardziej zaangażuje się w rozwiązanie konfliktu z Cyprzem. Nie udało się zakończyć sporu Skopje i Aten o nazwę Macedonii, jednak Prezydencja hiszpańska zapowiada szybkie rozwiązanie tej sprawy.

Unia Europejska jako globalny aktor. Druga połowa 2009 roku minęła bez poważniejszych kryzysów międzynarodowych, które wymagałyby działań Prezydencji. Szwecja zorganizowała siedem szczytów z najważniejszymi z punktu widzenia Europy państwami świata: Republiką Południowej Afryki, Brazylią, Stanami Zjednoczonymi, Indiami, Chinami, Rosją i Ukrainą. Głównym tematem spotkań był zbliżający się szczyt klimatyczny w Kopenhadze. W obliczu faktu, że pięć pierwszych państw na COP15 uzgodniło porozumienie bez udziału Europy, polityka zagraniczna prowadzona przez Szwecję w imieniu Unii nie wydaje się skuteczna. Bardziej udaną inicjatywą okazało

się stworzenie zasad działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czyli przyszłej dyplomacji UE.

Partnerstwo Wschodnie nie należało do głównych priorytetów Prezydencji. W konkluzjach poświęcono mu jedno zdawkowe zdanie. Warto wyjaśnić, dlaczego tak się stało. Po pierwsze, mimo że był to wspólny projekt Polski i Szwecji, Warszawa była jego głównym inicjatorem, a Sztokholm miał pełnić rolę stabilnego i wiarygodnego partnera. Po drugie, polityczny etap realizacji projektu został sfinalizowany w maju 2009 roku podczas Prezydencji czeskiej, a jego wdrożenie należało do zmieniającej się właśnie Komisji. Prezydencja szwedzka zainicjowała Projekt Efektywności Energetycznej na Ukrainie oraz zorganizowała Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, na którym spotkały się organizacje pozarządowe z Unii i z krajów Partnerstwa Wschodniego.

Konkluzje i rekomendacje

Przewodnictwo w Radzie UE jest skomplikowanym zadaniem w ramach którego państwo podejmuje działania mediacyjne, administracyjne, planistyczne, koordynacyjne i reprezentacyjne. Tym samym zyskuje duży wpływ na bieżące funkcjonowanie Unii, który może wykorzystać do prowadzenia podmiotowej polityki zagranicznej. Powyższa analiza Prezydencji szwedzkiej, uważanej za jedną z najlepszych w ciągu ostatnich lat, pozwala na wyodrębnienie kilku czynników, które decydują o sukcesie Prezydencji.

Kluczowym kryterium oceny państwa sprawującego Przewodnictwo w Radzie jest dobór i realizacja priorytetów. Powinny one leżeć jednocześnie w interesie całej Unii jak i poszczególnych państw członkowskich. Z reguły nie da się uniknąć kilku stałych tematów takich jak gospodarka, rozszerzenie, energia, rozwój regionalny, budżet czy reforma instytucjonalna. Do zadań wynikających z bieżącej unijnej agendy warto jednak dodać projekt, który wiąże się ze specyfiką danego państwa i umożliwia realizację jego interesów. Ważne jest także, aby część priorytetów była pozbawiona ryzyka ewentualnej porażki. Dobrą praktyką jest szukanie sojuszników i budowanie koalicji w okresie poprzedzającym Prezydencję, a także stworzenie scenariuszy działania w sytuacjach kryzysowych.

Przewodnictwo w Radzie jest unikalną okazją do zbudowania prestiżu lub potwierdzenia pozycji danego państwa, które może przedstawić siebie jako stabilnego, godnego zaufania partnera politycznego. Duże znaczenie ma perfekcyjne przygotowanie i organizacja Prezydencji od strony logistycznej, a także takie planowanie kalendarza spotkań, aby zagraniczni goście mogli poznać jak najwięcej atrakcji turystycznych i kulturalnych kraju. Ważną rolę odgrywają dobre relacje z Parlamentem, Komisją i innymi instytucjami, dzięki którym płynnie przebiega proces legislacyjny. Nie mniejsze znaczenie ma transparentność działań i dostępność informacji, funkcjonalna strona internetowa, a także bezpośrednie kontakty z dziennikarzami. Prezydencji towarzyszy naturalny wzrost zainteresowania danym państwem, dlatego jest to doskonały czas do działań promocyjnych, informacyjnych i kulturalnych na terenie całej Europy.

Aby Prezydencja mogła być oceniona pozytywnie także w kraju, w czasie jej trwania nie można zaniedbać kilku kwestii wewnętrznych. Ważne jest współdziałanie wszystkich stronnictw politycznych i powstrzymanie się przez pół roku od destrukcyjnej krytyki działań rządu. Warto wykorzystać potencjał środowisk naukowych, think-tanków i NGO'ów, angażując je w debatę nad programem i organizację wydarzeń towarzyszących. Duże obustronne korzyści przynosi współpraca administracji z sektorem prywatnym, która zapewnia dodatkowe źródła finansowania oraz stanowi okazję do międzynarodowej promocji krajowego biznesu. Ostatnią, lecz niezwykle ważną sprawą jest odbiór społeczny Prezydencji. Może ona pozytywnie wpłynąć na poziom znajomości zagadnień europejskich wśród obywateli, ale przede wszystkim powinna być dla nich źródłem satysfakcji z działań i polityki międzynarodowej własnego państwa.

(Czerwiec 2010)

ANNA MATUSZEWSKA jest studentką Socjologii na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji oraz Europeistyki na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Podczas Prezydencji szwedzkiej studiowała Politologię na Uniwersytecie Sztokholmskim w ramach stypendium Erasmus.

¹ Autorka dziękuje wszystkim wymienionym poniżej osobom, bez których pomocy nie powstałaby niniejsza analiza: Tim Brooks, Dyrektor Sekretariatu Międzynarodowego, Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji Królestwa Szwecji; Lars-Åke Erikson, Doradca, Ministerstwo Środowiska Królestwa Szwecji; Aleksander Schenk, Doradca, Departament Międzynarodowy, Ministerstwo Finansów Królestwa Szwecji; Lena Sterte Jacobsson, Doradca, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Królestwa Szwecji; Fredrik Langdal, Badacz, Szwedzki Instytut Studiów nad Polityką Europejską (SIEPS); Mark Rhinard, Badacz, Szwedzki Instytut Stosunków Międzynarodowych (UI); Henrik Brors, Dziennikarz, „Dagens Nyheter”; Tomasz Walat, Korespondent zagraniczny w Sztokholmie, „Polityka”; Paweł Kowal, Poseł do Parlamentu Europejskiego (ECR); Krzysztof Lisek, Poseł do Parlamentu Europejskiego (EPP-ED); Rafał Trzaskowski, Poseł do Parlamentu Europejskiego (EPP-ED); Ewelina Błaszczyk-Adamowicz, III Sekretarz, Departament Polityki Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP; Monika Izydorczyk, Główny Specjalista, Departament Strategii i Planowania, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP; Nina Larsaeus, Pierwszy Sekretarz, Ambasada Szwecji w Warszawie; Piotr Maciej Kaczyński, Badacz, Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS), Bruksela; Adam Balcer, Badacz, Fundacja demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej; Aleksander Fuksiewicz, Stypendysta, Instytut Spraw Publicznych; Konrad Niklewicz, Dziennikarz, „Gazeta Wyborcza”.

² Jatzcak M., Słomińska B., *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące Przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002–2008 – wnioski dla Polski*, w. Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011r., Biuletyn Analiz Nr 22, UKIE, listopad 2009r.

³ M. Ekengren, B. Sundelius, *Sweden*, [w:] B. Hocking, D. Spence, *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave Macmillan Ltd 2002.

⁴ B. Bjurulf, *The Swedish Presidency of 2001: a reflection of Swedish identity*, [w:] O. Eglström, *European Union Council Presidencies*, Routledge 2003.

⁵ T. Ciszak, R. Dziewulski, *Bilans realizacji wybranych priorytetów Prezydencji Szwedzkiej*, Biuletyn Analiz UKIE, 2002.

⁶ T. Larsson, H. Bäck, *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur 2008.

⁷ R. Gustavsson, *Sverige trappar upp inför höstens stålbad*, Svenska Dagbladet, 22.03.2009.

⁸ *Work programme for the Swedish Presidency of the EU 1 July – 31 December 2009*, 23.06.2009.

⁹ *“We have taken on the challenge” A sum-up on the results from the Swedish Presidency in important areas*, 21.12.2009.

¹⁰ P.M. Kaczyński, *The Brussels perspective on the Swedish Presidency*, [w:] F. Langdal, G. Sydow, *The Swedish Presidency: European Perspectives*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2009.

¹¹ M. Schulz, *Results of the Swedish Presidency – Outcome of the European Council on 10 and 11 December 2009 (debate)*, European Parliament, Strasbourg, 16.12.2009.

¹² *An EU Strategy for the Baltic Sea Region*, listopad 2005.

¹³ *Macro-regional strategies in the European Union*. Concept paper komisarza ds. polityki regionalnej Pawła Sameckiego, wrzesień 2009.

¹⁴ Zob. J. Ryba, *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego, czyli jak zagwarantować sukces Prezydencji*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 roku*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 22, listopad 2009.

¹⁵ F. Rainfeld, *Presentation of the work programme of the Swedish Presidency (debate)*, European Parliament, Strasbourg, 15.07.2009.

¹⁶ Informal meeting of EU heads of state or government, Brussels, 17.10.2009.

¹⁷ *Special Eurobarometer 313: Survey of the attitudes towards climate change*, July 2009.

¹⁸ *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 29-30.10.2009.

¹⁹ Ch. Egenhofer, A. Georgiev, *The Copenhagen Accord – A first stab at deciphering the implications for the UE*, Climate Change CEPS Commentaries, Centre for European Policy Studies, 25.12.2009.

²⁰ *“We have taken on the challenge”...*, dz. cyt.