



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 32 (446) • 20 lipca 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Perspektywy prezydencji portugalskiej w UE

Aleksandra Kreczmańska

Kluczowym wyzwaniem stojącym przed prezydencją portugalską jest sfinalizowanie prac nad Traktatem Rewizyjnym. Mimo, że mandat Konferencji Międzyrządowej został szczegółowo określony przez Radę Europejską 22 czerwca br., to jednak bezkonfliktowy przebieg negocjacji nie jest przesądzony, a rola prezydencji portugalskiej będzie istotna dla pomyślnego przebiegu Konferencji. Choć cele przedstawione przez Portugalię nie ograniczają się do reformy traktatowej UE, to jednak inne inicjatywy prezydencji prawdopodobnie pozostaną w cieniu prac nad Traktatem Rewizyjnym.

Konferencja Międzyrządowa i prace nad nowym traktatem. Podstawą prac prezydencji portugalskiej w zakresie reformy traktatowej Unii jest mandat przyjęty przez Radę Europejską na czerwcowym szczycie. Nowy traktat ma zostać wypracowany w czasie Konferencji Międzyrządowej, która rozpocznie się 23 lipca br. Prezydencja portugalska przewiduje, że Traktat Rewizyjny zostanie zaakceptowany już na październikowym szczycie w Lizbonie, a podpisany – w grudniu 2007 r. Zakładając pomyślny przebieg ratyfikacji, mógłby on więc wejść w życie w 2009 r., to jest przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Osiągnięte przez prezydencję niemiecką zbliżenie stanowisk politycznych państw członkowskich było kluczowe dla kontynuacji reformy traktatowej Unii. Jednak Portugalia stoi również przed trudnym zadaniem. Sprawowanie prezydencji podczas Konferencji Międzyrządowej jest funkcją istotną, a czasem wręcz decydującą dla ostatecznego wyniku prac nad nowym traktatem. Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia: np. prezydencje włoska i irlandzka, odpowiednio w drugiej połowie 2003 r. i w pierwszej połowie 2004 r. oraz ich różne strategie rozwiązania sporu wokół podwójnej większości. W przeciwieństwie do Włoch, Irlandia starała się na samym początku minimalizować oczekiwania, jak i oparła negocjacje na dwustronnych konsultacjach, co powinno być dla Portugalii istotną wskazówką.

Intensywne tempo prac nad nowym traktatem, które wynika z ustaleń Rady Europejskiej, jest podyktowane chęcią uniknięcia ponownego otwarcia dyskusji nad jego treścią. Większość państw członkowskich jest zgodna co do tego, że w interesie całej Unii jest jak najszybsze zakończenie reformy instytucjonalnej. Ponadto, przyjęcie Traktatu Rewizyjnego, zgodnie z zaplanowanym kalendarzem, byłoby dużym sukcesem Portugalii, a nowy dokument nosiłby miano Traktatu Lizbońskiego, co dla prezydencji jest zapewne dodatkową motywacją do szybkiego zakończenia Konferencji Międzyrządowej. Jednak duże oczekiwania wobec Portugalii oraz presja czasu mogą wpłynąć niekorzystnie na przebieg negocjacji.

Choć przy określonym szczegółowo mandacie można się spodziewać, że Konferencja Międzyrządowa będzie miała charakter „techniczny”, to jednak bezkonfliktowy przebieg negocjacji nie jest przesądzony. Dlatego też w priorytetach prezydencji Portugalia podkreśla, że dla pomyślnego zakończenia prac nad traktatem konieczna jest „wspólna wola polityczna” wszystkich państw członkowskich.

Ocena efektywności prezydencji zależy w dużym stopniu od tego, czy potrafi ona skutecznie reagować na nieoczekiwane trudności. Prezydencja portugalska powinna więc być przygotowana na konflikty. Jest bowiem prawdopodobne, że będzie musiała odegrać rolę nie tylko sprawnego organizatora, ale również mediatora w potencjalnych sporach negocjacyjnych. Jednak państwa zgłaszające w czasie Konferencji Międzyrządowej ewentualne wątpliwości spotkają

się zapewne z negatywną reakcją większości państw członkowskich, a w szczególności Niemiec i Francji, co będzie dla Portugalii znaczącym wsparciem.

Bez wątpienia prace nad Traktatem Rewizyjnym zdominują przewodnictwo portugalskie w UE. Choć więc dokumenty prezydencji zapowiadają również opisane poniżej inicjatywy, istotne dla Portugalii, to jednak realizacja innych celów niż pomyślnie zakończenie Konferencji Międzyrządowej może spotkać się ze słabym zainteresowaniem pozostałych państw członkowskich.

Stosunki zewnętrzne UE oraz „całościowe podejście do migracji”. Sprawowanie prezydencji daje państwom członkowskim możliwość promowania w UE kwestii o strategicznym dla nich znaczeniu. Tak też w drugiej połowie 2006 r. Finlandia zwracała szczególną uwagę na „wymiar północny”, natomiast Niemcy w pierwszej połowie 2007 r. podkreślały znaczenie wschodniego aspektu polityki sąsiedztwa. W okresie obu tych prezydencji szczególne miejsce zajmowała kwestia stosunków unijno-rosyjskich.

W czasie prezydencji portugalskiej Unia będzie się koncentrować na problemach obszaru śródziemnomorskiego, a zainteresowanie polityką wobec wschodnich sąsiadów UE zmaleje. W dokumencie przedstawiającym cele prezydencji pojawia się zapewnienie, że będzie ona „ściśle współpracować z europejskimi partnerami, aby stworzyć warunki dla rozwoju relacji UE-Rosja”, jednak zaangażowanie Portugalii w rozwiązanie napięć unijno-rosyjskich, jak i realne możliwości negocjacji z Rosją, są zdecydowanie mniejsze niż w przypadku prezydencji niemieckiej. W najbliższym półroczu nie należy się zatem spodziewać np. rozpoczęcia negocjacji nad nową umową dwustronną (PCA) między UE a Rosją czy też rozwiązania problemu embarga na polskie mięso. Ponadto, premier Portugalii José Sócrates podkreślał, że nie należy wobec Rosji prowadzić twardej polityki, a prezydencja portugalska nie przyczyni się do zwiększania napięć w relacjach unijno-rosyjskich. Pomimo to, rozwój wydarzeń między Wielką Brytanią, a Rosją zmusił prezydencję do wydania zdecydowanej deklaracji w sprawie Litwinienki.

Portugalia zwraca uwagę na konieczność „całościowego podejścia do migracji”, zwłaszcza w kontekście obszaru śródziemnomorskiego i południowej granicy morskiej UE (choć oficjalnie wspomina się również o granicy wschodniej). W priorytetach prezydencji pada także stwierdzenie o „naglącej potrzebie wzmocnienia zdolności działania agencji FRONTEX”, której siedziba mieści się w Warszawie.

Inicjatywą, do której prezydencja portugalska przywiązuje dużą wagę, jest szczyt UE–Afryka, który ma odbyć się w grudniu br. Poprzedni taki szczyt miał miejsce w 2000 r. w Kairze. Prezydencja portugalska określa brak „instytucjonalnego dialogu z Afryką” jako „niezrozumiałą porażkę” polityki zagranicznej Unii. Ponadto, 4 lipca br. po raz pierwszy miał miejsce szczyt UE–Brazylia, który ma rozpocząć, zgodnie z założeniami Portugalii, ich bliższą współpracę.

Problemy obszaru śródziemnomorskiego prawdopodobnie na dłuższy czas zdominują politykę Unii, ponieważ są nią zainteresowane państwa obejmujące kolejne prezydencje w 2008 r. – Słowenia, a szczególnie Francja.

Strategia lizbońska. Strategia lizbońska, jako inicjatywa zapoczątkowana w czasie poprzedniej prezydencji portugalskiej w 2000 r., zajmuje ważne miejsce w programie obecnego przewodnictwa Portugalii w UE. W najbliższym półroczu rozpoczną się przygotowania do nowego cyklu strategii, który zostanie zatwierdzony podczas prezydencji Słowenii.

Portugalczycy chcą zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z energetyką, a także na zagadnienia europejskiego modelu społecznego i polityki zatrudnienia (przewidywana jest debata na temat „flexicurity” czyli połączenia elastyczności rynku pracy z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego). Jednak Portugalia, będąc w grupie państw najsłabiej realizujących założenia strategii, nie jest w dobrej sytuacji, aby odegrać rolę lidera w nadaniu jej nowego dynamizmu.

Rozszerzenie strefy Schengen. Szczególnie ważne dla Polski będzie doprowadzenie przez prezydencję portugalską do rozszerzenia strefy Schengen o nowe państwa członkowskie do końca 2007 r., co pozwoli obywatelom tych krajów na podróżowanie bez kontroli paszportowej po praktycznie całej Unii Europejskiej. To właśnie Portugalia proponowała rozwiązanie SIS-ONE4ALL czyli rozbudowanie starego systemu informacyjnego Schengen (SIS). Dzięki temu można było uniknąć opóźnień w przyjęciu nowych państw członkowskich do Schengen.

Negocjacje akcesyjne z Turcją. Kolejnym wyzwaniem stojącym przed Portugalią jest kwestia negocjacji akcesyjnych z Turcją. W oficjalnych dokumentach i wystąpieniach prezydencja portugalska podkreśla, że Unia powinna wywiązać się ze zobowiązań wynikających z rozpoczętego procesu rozszerzenia, a zawieszenie negocjacji oznaczałoby podważenie wiarygodności UE. Pojawia się zatem konflikt między założeniami prezydencji, a postawą Francji, która zdecydowanie opowiada się przeciwko członkostwu Turcji i ostatnio zablokowała otwarcie kluczowego rozdziału negocjacji dotyczącego kwestii ekonomicznych i monetarnych.