



BIULETYN

Nr 1 (609) • 7 stycznia 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Prezydencja Hiszpanii w Unii Europejskiej

Beata Wojna

Wdrożenie instytucjonalnych rozwiązań zawartych w traktacie lizbońskim jest największym wyzwaniem dla hiszpańskiej prezydencji. W jej trakcie ustanowione zostaną precedensy, do których będą mogły odwołać się kolejne państwa sprawujące przewodnictwo. Okres kształtowania się praktyki politycznej, która prócz przepisów prawnych będzie podstawą funkcjonowania prezydencji stałej i rotacyjnej, przeciągnie się i obejmie co najmniej prezydencję belgijską, a może nawet węgierską. Polska, oprócz uważnej obserwacji procesu wdrażania traktatu, powinna także zwrócić uwagę na gospodarcze aspekty hiszpańskiego przewodnictwa, w tym na początek dyskusji o nowej perspektywie finansowej UE.

Hiszpania jest pierwszym państwem UE, które sprawuje prezydencję w oparciu o nowe zasady, zawarte w traktacie lizbońskim. Istotny wpływ na kształt hiszpańskiego przewodnictwa, rozpoczętego 1 stycznia br., ma także kryzys gospodarczy, który szczególnie mocno dotknął Hiszpanię i wciąż znajduje się w centrum agendy europejskiej. Wdrażanie traktatu lizbońskiego oraz poprawa sytuacji gospodarczej to główne cele hiszpańskiej prezydencji.

Wyzwania instytucjonalne. Intencją hiszpańskiej prezydencji jest jak najszybsze wdrożenie instytucjonalnych rozwiązań zawartych w traktacie lizbońskim, w tym stałego przewodnictwa w Radzie. Koordynacją działań w tym zakresie zajmuje się utworzony w połowie grudnia ubiegłego roku z inicjatywy premiera Hiszpanii i stałego przewodniczącego Rady zespół roboczy złożony z przedstawicieli hiszpańskiego MSZ, szefów gabinetów przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz przedstawicieli Sekretariatu Generalnego Rady.

Biorąc pod uwagę olbrzymie poparcie udzielone reformie instytucjonalnej UE, która przybrała ostatecznie formę traktatu lizbońskiego, można spodziewać się, że Hiszpania będzie skłonna szeroko interpretować zakres kompetencji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya oraz wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton, a także będzie sprzyjała zwiększaniu ich aktywności. Niewątpliwym wyzwaniem dla premiera tego państwa, Josego Luisa Zapatero, będzie znalezienie własnego miejsca w nowym systemie instytucjonalnym UE, który pozbawia szefa rządu i państwo sprawujące prezydencję ważnej roli politycznej w Radzie Europejskiej oraz zmniejsza jego możliwości oddziaływania międzynarodowego.

Zbyt wcześnie jest, aby przesądzać, jak ukształtuje się współpraca między hiszpańskim przewodnictwem a stałą prezydencją. Zarówno Van Rompuy jak i Ashton będą potrzebować czasu na wypracowanie własnego sposobu funkcjonowania w strukturze instytucjonalnej UE, co stawia Zapatero w uprzywilejowanej pozycji, przynajmniej w pierwszych tygodniach prezydencji. Wydaje się, że dopiero praktyka polityczna, jaka ukształtuje się w czasie najbliższych spotkań Rady Europejskiej w lutym i marcu oraz tzw. szczytów UE z państwami trzecimi, pozwoli ocenić, w którym kierunku podążą instytucjonalne relacje między obydwiema prezydencjami.

Sprawy gospodarcze. Dla Hiszpanii, która przeżywa głęboką recesję gospodarczą oraz zmaga się z sięgającym prawie 20% bezrobociem, walka z kryzysem to bez wątpienia najważniejszy cel. Rząd Zapatero jest zdeterminowany, aby osiągnąć konkretne rezultaty w tej dziedzinie. Obawy, że ze względu na fatalną sytuację gospodarczą hiszpańska prezydencja nie będzie w stanie koordynować unijnych działań antykryzysowych, nie są w tej sytuacji uzasadnione – zwłaszcza, że decyzje

polityczne dotyczące wielu spraw znajdujących się w agendzie hiszpańskiego przewodnictwa, jak chociażby reforma systemu finansowego, zostały podjęte już w czasie sprawowania prezydencji przez Szwecję. Na Hiszpanii spoczywa więc dokończenie procesu legislacyjnego.

Swoistym testem sprawności hiszpańskiej prezydencji będzie z pewnością przyjęcie na wiosennej Radzie Europejskiej dziesięcioletniej strategii gospodarczej Unii „EU2020”, która zastąpi wygasającą w tym roku Strategię Lizbońską. Hiszpańskie postulaty zwiększenia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich czy też wprowadzenia mechanizmów kontrolujących i egzekwujących wdrażanie celów wzbudzają bowiem obawy wielu państw członkowskich niechętnych nadaniu „EU2020” charakteru bardziej wiążącego od posiadanego przez Strategię Lizbońską. W tej sytuacji Hiszpania będzie musiała prawdopodobnie pogodzić się z przyjęciem dokumentu zbliżonego filozofią zarządzania do Strategii Lizbońskiej, której realizacja opiera się jedynie na dobrej woli państw.

W wymiarze gospodarczym wyróżnia się także przegląd budżetu planowany wstępnie na lata 2008-2009, ale ze względu na opóźnienia w przyjęciu traktatu lizbońskiego, przesunięty na hiszpańskie przewodnictwo. Zadaniem Hiszpanii będzie koordynowanie dyskusji, która rozpocznie się prawdopodobnie na wiosnę, po opublikowaniu przez Komisję Europejską komunikatu na ten temat. Będzie to zarazem *de facto* początek debaty nad nową perspektywą finansową, która powinna zakończyć się najpóźniej w 2012 r. przyjęciem ram finansowych na lata 2014-2020.

Pozostałe cele. Poza wyzwaniem instytucjonalnymi oraz sprawami gospodarczymi w programie hiszpańskiej prezydencji znajduje się szereg celów związanych z polityką zagraniczną. Hiszpania stawia tradycyjnie na relacje z Ameryką Łacińską i Karaibami oraz regionem śródziemnomorskim. Mimo zaplanowanych spotkań na najwyższym szczeblu nie należy jednak oczekiwać spektakularnych rezultatów ani istotnych zmian w relacjach UE z żadnym z tych regionów. Wydaje się wręcz, że w sferze stosunków zewnętrznych Zapatero będzie unikał podnoszenia kwestii, które mogłyby wzbudzić dodatkowe napięcia między członkami UE. Świadczy o tym jego zdystansowanie się wobec pierwotnej propozycji oparcia relacji między Unią i Kubą na umowie dwustronnej, której przyjęcie oznaczałoby w praktyce rezygnację UE z piętnowania reżimu Castro za łamanie praw człowieka. Na tę zmianę wiele państw by się nie zgodziło.

Odpowiadając na potrzeby wewnętrznej opinii publicznej, hiszpański premier będzie starał się przeforsować kilka inicjatyw związanych z szeroko rozumianym obywatelskim wymiarem integracji. Część z nich jest powiązana z wdrażaniem traktatu lizbońskiego oraz bieżącą agendą UE i raczej nie wywoła większych kontrowersji. Dotyczy to m.in. wprowadzonej przez traktat inicjatywy ustawodawczej, czyli możliwości zwrócenia się miliona obywateli do Komisji Europejskiej z projektem aktu prawnego. Zadaniem Hiszpanii jest opracowanie regulacji, które pozwolą na jej wdrożenie. W szeroko rozumianym obywatelskim wymiarze integracji wyróżniona została walka z przemocą wobec kobiet. Ze względu na wrażliwość hiszpańskiego społeczeństwa na tę problematykę prezydencja nada jej z pewnością wysoką rangę.

Wnioski. Pod względem instytucjonalnym prezydencja Hiszpanii będzie miała charakter przejściowy. Nie należy spodziewać się, aby w jej trakcie dobiegł końca proces kształtowania się praktyki politycznej, która prócz przepisów prawnych, będzie podstawą funkcjonowania prezydencji stałej i rotacyjnej. Hiszpańskie przewodnictwo pozwoli natomiast na ustanowienie przynajmniej kilku precedensów, do których będą mogły odwoływać się kolejne państwa sprawujące przewodnictwo. Istotne będą rozstrzygnięcia dotyczące m.in. takich kwestii jak funkcjonowanie obu prezydencji w czasie Rady Europejskiej, w tym chociażby kształt konferencji prasowej po Radzie, udział przewodnictwa rotacyjnego w czasie spotkań z państwami trzecimi czy też forma zaangażowania w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych.

Z perspektywy przygotowywania polskiego przewodnictwa już teraz można zwrócić uwagę na hiszpańsko-unijną grupę roboczą koordynującą działania przewodnictwa stałego i rotacyjnego, która powinna usprawnić współpracę obu prezydencji. Na uwagę zasługuje również to, że szczyty z państwami trzecimi zajmującymi szczególne miejsce w hiszpańskiej polityce zagranicznej (państwa latynoamerykańskie, śródziemnomorskie, USA) będą odbywać się w Hiszpanii. Warto rozważyć zastosowanie tej praktyki w przyszłości. Wydaje się bowiem, że obecność i widoczność premiera jako współgospodarza spotkania może zwiększyć możliwości wpływania państwa sprawującego prezydencję na relacje z partnerami szczególnie dla niego ważnymi.