



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 49 (1399), 1 sierpnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel • Zuzanna Nowak
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Prezydencja Słowacji w Radzie Unii Europejskiej: implikacje dla Grupy Wyszehradzkiej

Łukasz Ogrodnik

Prezydencję Słowacji w Radzie Unii Europejskiej zdominuje debata nad reformą UE, spowodowana perspektywą opuszczenia jej przez Zjednoczone Królestwo. Mimo to rząd w Bratysławie będzie się starał powiązać bieżącą politykę wspólnotową z interesami narodowymi i poprawą wizerunku Słowacji w Europie. Z tego względu słowackie stanowisko w sprawie np. ewentualnej reformy instytucjonalnej czy polityki energetycznej może różnić się od polskiego. Jeśli Grupa Wyszehradzka ma ambicje wykorzystania słowackiej prezydencji do wzmocnienia swojej roli w Europie, konieczne będzie wypracowanie jednolitego podejścia do kluczowych problemów wspólnotowych.

Brexit i reforma EU. Najważniejszym zadaniem Słowacji podczas prezydencji w Radzie UE będzie kierowanie debatą europejską w związku z referendum w Zjednoczonym Królestwie, którego obywatele w większości zagłosowali za wystąpieniem z Unii. Z jednej strony wynik ten wpłynął na harmonogram prezydencji: ogłoszenie programu nastąpiło dopiero po referendum, w przeddzień objęcia przewodnictwa przez Słowację. Z drugiej strony zapoczątkowana tym wydarzeniem debata nad reformą UE utrudni pogłębioną unijną dyskusję o postulatach prezydencji. Na połowę września zaplanowano bowiem w Bratysławie nieformalny szczyt – bez udziału Wielkiej Brytanii – dotyczący przyszłości Unii. Podczas gdy Polska jest orędownikiem ograniczenia kompetencji instytucji UE na rzecz wzmocnienia parlamentów narodowych, także przez zmianę traktatów, słowacka prezydencja będzie musiała zaproponować wspólne podejście do problemu reformy Unii.

Choć znaczenie prezydencji państw członkowskich dla całości prac UE zostało znacznie ograniczone, w związku z perspektywą Brexitu dynamika polityczna może na nowo je zwiększyć. Obciążeniem dla prezydencji Słowacji jest jednak spór z Komisją Europejską o kwoty dyslokacji 120 tys. uchodźców w państwach członkowskich UE. Decyzję Komisji w tej sprawie Słowacja zaskarżyła do Trybunału Sprawiedliwości UE. Słowacką prezydencję obciążają także uprzednia antyislamska retoryka premiera Roberta Ficy oraz wejście do parlamentu Partii Ludowej Nasza Słowacja – ugrupowania jawnie odwołującego się do symboliki faszystowskiej. Taka sytuacja powoduje, że Słowacja będzie ostrożnie forsować te postulaty swojej polityki, które w Europie Zachodniej budzą kontrowersje.

Bieżące polityki wspólnotowe. Jako priorytet swojej prezydencji w Radzie UE Słowacja wskazała wzmocnienie gospodarcze Europy, modernizację wspólnego rynku, prace nad trwałą polityką migracyjną i azylową oraz wzmocnienie globalnego zaangażowania Unii. Rząd w Bratysławie będzie tym samym starał się realizować te elementy polityki unijnej, które pokrywają się z interesem narodowym Słowacji. Jednocześnie budzą one szczególne zainteresowanie Polski i Grupy Wyszehradzkiej.

W ewentualnych rozmowach o kształcie przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE Słowacja będzie się opowiadać się za utrzymaniem bliskich powiązań gospodarczych ze Zjednoczonym Królestwem. Jako beneficjent wspólnego rynku europejskiego – m.in. największy producent samochodów *per capita* na świecie – będzie broniła przede wszystkim zachowania wszystkich czterech swobód UE. Ambicją Słowacji jest także zablokowanie zaproponowanej przez Komisję Europejską nowelizacji prawa unijnego dotyczącego pracowników delegowanych. Podczas przypadających na czas prezydencji weryfikacji wieloletnich ram finansowych oraz planowania przyszłorocznego budżetu Unii rząd w Bratysławie będzie się starał zagwarantować utrzymanie dotychczasowej polityki spójności. Chociaż wśród postulatów jest również kontynuacja prac nad wspólnym prawem azylowym, utrzymaniem strefy Schengen w obecnym kształcie oraz wzmocnieniem granic zewnętrznych Unii przez utworzenie Europejskiej Straży Granicznej, działania Słowacji nie zapowiadają większej aktywności w tym zakresie. Istotne zainteresowanie Słowacji może być

natomiast widoczne w debacie na temat integracji fiskalnej, co może być załącznikiem jej dalszego pogłębiania. Słowacja jako jedyne państwo wyszehradzkie jest bowiem członkiem strefy euro.

Z prezydencją słowacką wiążą się ambitne plany dotyczące polityki energetycznej i klimatycznej. Słowacja podkreśla potrzebę przyspieszenia prac nad unią energetyczną, dzięki której kraje Europy Środkowej miałyby szansę zwiększać swoją niezależność od rosyjskich dostaw gazu. Szczególny nacisk kładzie na rozpatrzenie przez Radę UE propozycji KE z lutego br. poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu. Ponadto rząd w Bratysławie będzie zabiegał o ratyfikację przez państwa członkowskie UE podpisanego w kwietniu br. porozumienia paryskiego w kwestii globalnej polityki klimatycznej. Jednocześnie będzie także dążył do wypracowania stanowiska Rady UE wobec propozycji KE dotyczącej reformy europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Współpraca globalna i regionalna. Potrzeba wzmocnienia pozycji EU w świecie, wyrażana w przedstawionej niedawno globalnej strategii, narzuca słowackiej prezydencji zajęcie się sprawami globalnymi. Słowacja będzie się starała budować polityczne poparcie dla zakończenia negocjacji Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego – TTIP. Wesprze stanowisko KE, która w zbliżającym się zakończeniu kadencji prezydenta Baracka Obamy upatruje szansę na zmobilizowanie rządów państw członkowskich UE do podpisania umowy o wolnym handlu z USA. Chociaż w programie prezydencji zostały pominięte relacje unijno-rosyjskie, Słowacja będzie dążyć do ich poprawy. Można spodziewać się bardziej wyważonego tonu podczas rozmów o przedłużeniu sankcji sektorowych czy o projekcie Nord Stream II.

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie wystąpienia z Unii Europejskiej nie będzie przeszkodą dla Słowacji w podejmowaniu tematyki rozszerzania UE. Przy okazji otwarcia kluczowych rozdziałów negocjacyjnych z Serbią w połowie lipca br. minister spraw zagranicznych Słowacji Miroslav Lajčák podkreślał przywiązanie Unii do zobowiązań wobec Bałkanów Zachodnich i należy oczekiwać, że Słowacja będzie starała się mobilizować EU do ambitniejszych działań w tym regionie. W ramach europejskiej polityki sąsiedztwa Słowacja zaproponuje zacieśnienie współpracy, także gospodarczej, w Partnerstwie Wschodnim – z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją.

Konkluzje i rekomendacje. Ze względu na dynamikę wydarzeń międzynarodowych model sprawowania prezydencji ulega zmianie i coraz częściej musi uwzględniać działania *ad hoc*. Słowacja skoncentruje się na wybranych politykach, możliwie łącząc oczekiwania państw członkowskich UE z własnym interesem narodowym. O sukcesie jej prezydencji na arenie europejskiej – bardziej niż realizacja ambitnych planów – zadecyduje sprawne moderowanie debaty na tematy bieżące, przede wszystkim negocjacji dotyczących Brexitu i polityk ważnych dla przyszłości UE, jak migracyjna czy energetyczna.

Rząd w Bratysławie będzie starał się nie tylko przedstawiać kraj jako nowoczesną gospodarkę, lecz także – w odpowiedzi na problemy wizerunkowe – proponować działania sprzyjające ścisłej współpracy w Unii. Polska ze szczególną ostrożnością powinna śledzić propozycje prezydencji słowackiej w debacie nad Brexitem i ewentualną reformą instytucjonalną UE. Słowacja, wspierana przez Czechy, w odniesieniu do potrzeby zreformowania Unii może nie mieć tak daleko idących postulatów jak Polska czy Węgry. Taka sytuacja mogłaby spowodować wyizolowanie Polski i Węgier, nie tylko w ramach całej UE, lecz także w Grupie Wyszehradzkiej, radykalnie ograniczając możliwości korzystania przez Polskę z tego instrumentu w debacie nad reformą. Sporną kwestią może okazać się również polityka energetyczna – zarówno energetyka węglowa, która w gospodarce Słowacji nie odgrywa znaczącej roli, jak i budowa drugiej nitki gazociągu północnego. Uzgodnienie stanowisk we wspomnianych obszarach będzie istotne także dla debaty nad unią fiskalną. Jeśli propozycja zacieśnienia współpracy będzie dotyczyć jedynie państw strefy euro, Polska i pozostałe kraje V4 powinny zabiegać, by prezydencja słowacka nie dopuściła do pogłębienia podziału wewnątrzunijnego przez instytucjonalizację tej idei. To bowiem groziłoby pozostaniem Polski poza zasadniczym nurtem dyskusji o reformach instytucji europejskich.

W odpowiedzi na takie wyzwania może pomóc wykorzystanie pokrywania się prezydencji Słowacji w UE z polskim przewodnictwem w Grupie Wyszehradzkiej. Wypracowanie wspólnych stanowisk wobec wieloletnich ram finansowych, utrzymanie korzystnej dla państw V4 polityki spójności czy wsparcie prezydencji słowackiej przez sprawną ratyfikację porozumienia paryskiego o polityce klimatycznej – powinny być uzupełnione wspólnym podejściem do kwestii energetycznych oraz problemu Brexitu. Prezydencja Słowacji, będąca w tym kontekście okolicznością sprzyjającą, wnosi do owych zagadnień perspektywę środkowoeuropejską. Z kolei przewodnictwo Polski w V4 stanowi dobrą platformę do pokierowania pracami nad wspólnym stanowiskiem. Powstała szansa nie tylko na wyeliminowanie ryzyka odmiennej realizacji priorytetów państw V4, lecz także na to, że wspólny głos środkowoeuropejski będzie miał większą wagę w debacie nad przyszłością UE. W praktyce wykorzystanie tej możliwości zdecyduje, czy po prezydencji słowackiej Grupa Wyszehradzka zostanie wzmocniona, czy osłabiona jako instrument w debacie europejskiej.