

# BIULETYN

Nr 71 (820) • 30 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Bilans prezydencji Węgier w Radzie UE

Agata Gostyńska

*Prezydencja węgierska kończy prace pierwszego po wejściu w życie traktatu z Lizbony trio. Na stopień realizacji jej priorytetów wpłynęły wydarzenia w Afryce Północnej i wzmożony napływ migrantów do UE. Polska, obok działań podejmowanych w ramach programu prezydencji oraz tych mających na celu dalszą reformę zarządzania gospodarczego UE, powinna kontynuować współpracę z Komisją Europejską nad reformą strefy Schengen i budową wspólnego europejskiego systemu azylowego.*

**Kontekst prezydencji.** Zasadniczym zadaniem trio złożonego z Hiszpanii, Belgii i Węgier była implementacja przepisów traktatu z Lizbony (TL). Państwa trio koordynowały proces legislacyjny mający na celu wdrożenie nowych mechanizmów traktatowych oraz wypracowywały praktykę współpracy Rady UE zarówno z nowymi aktorami – stałym przewodniczącym Rady Europejskiej oraz wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP), jak i z Parlamentem Europejskim (PE), który współdecyduje obecnie z Radą UE w kolejnych 41 obszarach. Zmiana układu sił, skutkująca wzmocnioną rolą PE w procesie decyzyjnym UE, spowodowała spory instytucjonalne między Radą UE a PE. Brak porozumienia m.in. w sprawie publikowania tablic korelacyjnych określających transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego niekorzystnie wpłynął na tempo procesu legislacyjnego UE.

Na przebieg prezydencji węgierskiej wpłynęły: kryzys w Afryce Północnej, skutki tsunami w Japonii i awarii elektrowni jądrowej Fukushima, oraz seria zarażeń bakterią E. Coli w Niemczech. Sprawa reakcja na te wydarzenia wymagała koordynacji działań pomiędzy prezydencją a Komisją Europejską (KE), zaś w zakresie działań zewnętrznych UE – wysoką przedstawiciel. Węgry wykazały się ponadto niezbędną w takich wypadkach elastycznością w realizacji zaplanowanej agendy, zwołując nadzwyczajne posiedzenia rad sektorowych UE.

W obszarze polityki zagranicznej UE prezydencja węgierska kontynuowała wyznaczony przez Belgię trend współpracy międzyinstytucjonalnej. Respektując traktatowy podział kompetencji prezydencja podejmowała działania wspomagające realizację mandatu przez WP i KE. Współpracowała z Komisją w zakresie pomocy humanitarnej oraz koordynowała proces ewakuacji obywateli UE z Libii. Pomimo osłabienia znaczenia prezydencji na scenie międzynarodowej przez TL odgrywa ona znaczącą rolę w wypracowywaniu stanowiska Rady wobec polityk wewnętrznych mających bezpośrednie implikacje zewnętrzne. W ramach spotkań Rady prezydencja moderowała debatę i dążyła do stworzenia spójnego stanowiska w takich kwestiach jak ochrona granic zewnętrznych UE i zarządzanie strefą Schengen. W obliczu wprowadzenia tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych UE przez Francję i Danię prezydencja współpracowała z KE, czego rezultatem była zgodność w sprawie integralności Schengen.

**Realizacja agendy.** Priorytetem prezydencji węgierskiej w ramach agendy gospodarczej było sprawne przeprowadzenie negocjacji z PE wokół pakietu sześciu wniosków legislacyjnych mających na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego UE. Zawarte w nich propozycje przewidują m.in. wprowadzenie sankcji dla państw strefy euro za łamanie dyscypliny budżetowej i brak postępów w korygowaniu nierównowagi makroekonomicznej. Podczas organizowanych przez prezydencję

nieformalnych spotkań z przedstawicielami PE i KE uzgodniono rozwiązania, które w wielu punktach wzmocniły propozycje Komisji. Pomimo determinacji prezydencji węgierskiej, której udało się wypracować kompromisowe stanowisko Rady UE wobec większości z ponad 2000 poprawek PE, deputowani nie przyjęli ostatecznej propozycji Rady przedłużając negocjacje do sesji parlamentarnej w lipcu. Nie udało się osiągnąć politycznego porozumienia, w szczególności co do zastosowania tzw. zasady odwróconej większości głosów przy przyjmowaniu przez Radę ewentualnej decyzji stwierdzającej brak efektywnych działań państwa strefy euro w ramach prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu. Oznacza to konieczność finalizacji rozmów w czasie polskiej prezydencji. Obciążą to agendę prac w pierwszym tygodniu jej sprawowania.

Węgry podjęły decyzję o pozostaniu poza Paktem Euro Plus, którego celem jest poprawa konkurencyjności gospodarek europejskich, podniesienie poziomu zatrudnienia oraz wzmocnienie budżetowej i finansowej stabilności państw członkowskich. Nie zajęły też jasnego stanowiska wobec sposobu rozwiązania problemu zadłużenia Grecji. Taka postawa mogła przyczynić się do osłabienia wizerunku prezydencji w kontaktach z państwami strefy euro i jej wiarygodności na forum Rady ds. ekonomiczno-finansowych.

W zakresie spraw wewnętrznych priorytetem było rozszerzenie strefy Schengen. Pomimo zakończenia procesu ewaluacji przygotowań Bułgarii i Rumunii do akcesji, Rada UE postanowiła odsunąć ostateczną decyzję co najmniej do września 2011 r. Na stanowisko to wpłynęła prawdopodobnie debata wokół zasadności wprowadzenia tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych Schengen. Prezydencja węgierska wypełniła natomiast zalecenie Rady Europejskiej, która w konkluzjach z 24-25 marca z 2011 roku wezwała do porozumienia w sprawie zmiany rozporządzenia o Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (FRONTEX) do końca czerwca. Pomimo rozbieżnych stanowisk w Radzie prezydencja doprowadziła do kompromisu, dzięki któremu agencja wzmocni swoje zdolności operacyjne m.in. poprzez uzyskanie możliwości samodzielnego zakupu sprzętu.

Niewątpliwym sukcesem prezydencji węgierskiej, która priorytetem uczyniła rozszerzenie UE, było sfinalizowanie rozmów w kolejnych obszarach akcesyjnych z Chorwacją. Po uzyskaniu pozytywnej rekomendacji KE i podjęciu decyzji przez Radę Europejską o zamknięciu ostatecznych rozdziałów, do podpisania traktatu akcesyjnego powinno dojść w czasie polskiej prezydencji.

Prezydencja nie wykazała się natomiast aktywnością w debacie na temat przyszłości europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). Skupiła się na działaniach wokół Strategii UE dla regionu Dunaju, która została ostatecznie zatwierdzona przez Radę Europejską 24 czerwca 2011 r. Pomimo że kompetencje prezydencji w konceptualizacji polityki zagranicznej UE są ograniczone i może ona jedynie wspomagać WP i KE, to Węgry miały szansę odegrać rolę neutralnego, a zatem wiarygodnego moderatora debaty pomiędzy zwolennikami wschodniego a południowego wymiaru EPS.

**Wnioski dla polskiej prezydencji.** Obserwacja prac pierwszego po wejściu w życie TL trio wskazuje, że dla realizacji programu prezydencji niezwykle znaczenie ma współpraca z PE. Pomimo chłodnego przyjęcia premiera Victora Orbána w PE w styczniu 2011 r. w związku z kontrowersyjną polityką wewnętrzną rządu dialog prezydencji węgierskiej z Parlamentem należy ocenić pozytywnie. Dla Polski kluczowe znaczenie mają w tym kontekście ustalenia węgierskiej prezydencji z PE w zakresie współpracy wokół wieloletnich ram finansowych (WRF). Inauguracja debaty na ten temat przypada bowiem na czas polskiej prezydencji. Na podstawie dotychczasowych uzgodnień prezydencji węgierskiej eurodeputowani będą uczestniczyć w rozmowach z przedstawicielami państw trio przed spotkaniami Rady ds. ogólnych poświęconej WRF. W czasie polskiej prezydencji dojdzie jednak najprawdopodobniej do doprecyzowania tych zasad współpracy. Wymaga to sprawnej komunikacji z deputowanymi zaangażowanymi w negocjacje.

Analiza działań prezydencji węgierskiej prowadzi do wniosku, że w obliczu trudnej sytuacji fiskalnej m.in. w Grecji szczególnym wyzwaniem dla prezydencji niejednolitej, tj. sprawowanej przez państwo członkowskie, które nie uczestniczy w III etapie Unii Gospodarczo-Walutowej, staje się koordynacja całej agendy ekonomicznej UE. Rozpoczynająca prace prezydencje polska powinna zatem wnikliwie monitorować sytuację w strefie euro i utworzyć w tym celu platformę współpracy z zamykającymi trio przedstawicielami Cypru, którzy uczestniczą w spotkaniach Eurogrupy.

Wobec wydarzeń w Afryce Północnej jednym z głównych zadań nadchodzących prezydencji będzie przyśpieszenie prac nad budową wspólnego europejskiego systemu azylowego. Ponadto zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej, KE opublikuje we wrześniu propozycję mechanizmu, który w sytuacjach wyjątkowych umożliwi będzie wprowadzenie tymczasowych ograniczeń w swobodnym przepływie osób w ramach Schengen. Ze względu na rozbieżne stanowiska państw członkowskich w tej kwestii wyzwaniem będzie zatem opracowanie porozumienia, które nie naruszałoby dotychczasowych praw obywateli UE.