



Drugie przewodnictwo Słowenii w Radzie Unii Europejskiej

Tomasz Żornaczuk

Słowenia, która 1 lipca br. rozpoczęła prezydencję w Radzie UE, deklaruje działania na rzecz przyspieszenia odbudowy gospodarczej po pandemii oraz dialogu w ramach Konferencji o przyszłości Europy. Jej ambicją jest także ożywienie integracji europejskiej Bałkanów. Proponuje również dyskusję o praworządności, podczas gdy za osłabianie rządów prawa w Słowenii premier Janez Janša i jego gabinet są krytykowani m.in. przez instytucje UE i Radę Europy. Zarówno te, jak i inne działania rządu obniżają jego wiarygodność wśród większości państw członkowskich Unii.

Motywacje i cele programowe przewodnictwa. Cztery główne cele słoweńskiej prezydencji odzwierciedlają zarówno wyzwania stojące przed Unią, ambicje polityki zagranicznej Słowenii, jak i wewnętrzne priorytety rządzącego od marca 2020 r. trójpartyjnego, mniejszościowego gabinetu nacjonalistyczno-konserwatywnego premiera Janšy. Pierwszym celem, wynikającym z kryzysu zdrowotnego w UE, jest zwiększenie jej odporności i autonomii strategicznej oraz odbudowa po pandemii. Słowenia postrzega te zadania przez pryzmat potrzeby skupienia się na zielonej i cyfrowej transformacji, co ma wzmocnić Unię przed przyszłymi kryzysami związanymi z pandemią i powstałymi w ich skutek wyzwaniami gospodarczymi, cybernetycznymi, a także migracyjnymi. Autonomię strategiczną Słowenia rozumie m.in. jako potrzebę budowania Europejskiej Unii Zdrowotnej i wsparcie idei powołania unijnego urzędu ds. gotowości i reagowania na wypadek stanu zagrożenia zdrowia (HERA), o którego ustanowieniu UE ma rozstrzygnąć w czasie słoweńskiego przewodnictwa.

Drugi cel jest narzucony przez unijny kalendarz i dotyczy zapewnienia szerokiej przestrzeni do dyskusji w ramach [Konferencji o przyszłości Europy](#). Słowenia łączy go z motywowanymi uwarunkowaniami wewnętrznymi trzecim celem: unią europejskiej praworządności i równych kryteriów dla wszystkich. Janša uważa, że oceny praworządności nie można dokonywać, stosując różne kryteria, a udoskonalenia w tym zakresie są potrzebne zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i w całej Unii. Sugeruje przez to, że instytucje unijne stosują

podwójne standardy, a problem leży w równym stopniu po ich stronie i po stronie krytykowanych przez nie państw. Dyskusji m.in. na ten temat w kontekście przyszłości Europy ma służyć kilka wydarzeń, z których najważniejszym będzie wrześniowe Strategiczne Forum w Bledzie, a także debaty w formie paneli obywatelskich. Słoweński rząd szczególnie podkreśla potrzebę zagwarantowania wolności wypowiedzi i zapowiada, że m.in. w tym celu prezydencja zaproponuje powołanie Europejskiego Instytutu Prawa Konstytucyjnego, mającego posiadać kompetencje analogiczne do Komisji Weneckiej, działającej w ramach Rady Europy.

Cel czwarty – wiarygodna i bezpieczna Unia, zdolna do zapewnienia stabilności także w swoim najbliższym otoczeniu – wynika z położenia geograficznego Słowenii oraz jej powiązań historycznych i gospodarczych z Bałkanami. Priorytetem w tym zakresie jest przyspieszenie integracji europejskiej tego regionu. Słowenia liczy na ożywienie procesu m.in. dzięki planowanemu na październik szczytowi UE – Bałkany Zachodnie. Jednocześnie postuluje wzmocnienie strefy Schengen, przez co rozumie zarówno przyjęcie do niej państw aspirujących, w tym sąsiedniej Chorwacji, jak i przyspieszenie negocjacji [nowego paktu o migracji i azylu](#). Mniej eksponuje zaś wschodni wymiar polityki UE.

Możliwości i ograniczenia prezydencji. Hierarchia priorytetów odzwierciedla najważniejsze wyzwania dla całej Unii, ale Słowenii najbardziej zależy na przełamaniu impasu w integracji europejskiej Bałkanów, gdyż polityka wobec sąsiedztwa pozostaje jej głównym celem od czasu przystąpienia do Unii. Służyłoby temu doprowadzenie –

podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej – do zgody na odkładanie od lat rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną, co wobec tej drugiej blokuje obecnie [Bułgaria, powołując się na kwestie historyczno-tożsamościowe](#). Ograniczeniem możliwości doprowadzenia do kompromisu w tej kwestii przez słoweńskie przewodnictwo jest [kryzys polityczny w Bułgarii](#), a także perspektywa jesiennych wyborów prezydenckich w tym kraju. Ponadto możliwość krytykowania przez Słowenię bułgarskiego weta jako instrumentu nacisku jest ograniczona, bowiem sama ze względu na spór sąsiedzki blokowała proces akcesyjny Chorwacji.

Słowenia sygnalizowała także ambicję powrotu do dyskusji o zniesieniu wiz wjazdowych do strefy Schengen dla obywateli Kosowa, które ogłosiło niepodległość w 2008 r., podczas poprzedniego słoweńskiego przewodnictwa. Ograniczeniem są jednak planowane na wiosnę 2022 r. wybory prezydenckie we Francji, która blokuje ułatwienia dla obywateli Kosowa mimo pozytywnej opinii Komisji Europejskiej (KE). Dlatego Słowenia nie uwzględniła ostatecznie tego punktu w programie przewodnictwa. Z kolei ze względu na sprzeciw m.in. Austrii i Holandii – również wbrew rekomendacjom KE – mało prawdopodobne jest rychłe rozszerzenie strefy Schengen.

Prezydencja słoweńska nie odgrywa znaczącej roli w działaniach UE mających na celu odbudowę po pandemii. Jednocześnie – z powodu m.in. niechęci państw członkowskich do przekazywania krajowych kompetencji w polityce zdrowotnej – możliwość przeprowadzenia daleko idących reform w tym zakresie na poziomie unijnym będzie ograniczona nie tylko w czasie słoweńskiego przewodnictwa, lecz także w najbliższych latach. Prezydencja odgrywa natomiast większą rolę w dyskusji o przyszłości UE. Na podstawie kompromisu z marca br. przewodnictwo Konferencji o przyszłości Europy sprawują bowiem wspólnie szefowie Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady UE, którą reprezentuje prezydencja. Słowenia ma zatem polityczną inicjatywę współkształtowania dyskusji, zaś na poziomie technicznym będzie koordynowała i przedstawiała stanowiska państw członkowskich w tej debacie.

Dla większości państw członkowskich UE wiarygodność rządu Słowenii w kwestii praworządności podważają jego spory z instytucjami państwowymi i unijnymi. KE domagała się m.in. wyjaśnień bezprecedensowego zwolnienia szefa słoweńskiego urzędu statystycznego przed upływem kadencji, podejrzewając, że miało to związek z danymi publikowanymi przez instytucję w czasie pandemii COVID-19, a tym samym – z wpływaniem rządu na jej niezależność.

Powszechna agresja słowna Janšy wobec dziennikarzy i odmówienie na początku 2021 r. rządowego współfinansowania państwowej słoweńskiej agencji prasowej spowodowały, że wolność mediów w Słowenii stała się przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim. Rada Europy oraz Freedom House, odnotowując spadek standardów w tej kwestii w ciągu ostatniego roku, wiążą to wprost z działaniami premiera. Wzmocnieniu jego wiarygodności nie służy porażka rządowego referendum z 11 lipca o zarządzaniu wodami, w którym 87% wyborców – przy ponad 46-procentowej frekwencji wobec wymaganych 20% – zagłosowało przeciwko rządowemu pomysłowi. Koresponduje to z trendem zmniejszającego się poparcia społecznego dla rządu, które w lipcu br. było najniższe od czasu utworzenia gabinetu i wynosiło 36%. Od kilku miesięcy słabnie także popularność Słoweńskiej Partii Demokratycznej (obecnie popiera ją 27% wyborców), choć ugrupowanie premiera pozostaje od półtora roku liderem sondaży.

Wnioski. Słoweńska prezydencja ma ograniczone możliwości koordynowania unijnych działań na rzecz odbudowy gospodarczej po pandemii. Posiada natomiast instrumentarium wpływania na przebieg Konferencji o przyszłości Europy, choć konkluzje debat nie zostaną sformułowane w ciągu najbliższego półrocza. Prawdopodobnie nie wszystkie inicjatywy Słowenii w kwestiach dotyczących praworządności znajdują zrozumienie wśród większości państw członkowskich, które mogą uważać rząd Janšy – powołując się na jego międzynarodową krytykę – za mało wiarygodny.

Zapowiadane działania Słowenii, mające na celu ożywienie procesu integracji europejskiej Bałkanów, są korzystne z perspektywy priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Polska konsekwentnie uważa, że kryzys polityki rozszerzenia Unii osłabia bezpieczeństwo i stabilność w regionie, jej atrakcyjność wobec partnerów w sąsiedztwie oraz siłę globalnego oddziaływania. Przełamanie impasu negocjacji akcesyjnych Albanii i Macedonii Północnej jest jednak mało prawdopodobne przed wyborami prezydenckimi w Bułgarii, biorąc pod uwagę postępującą nacjonalizację polityki rozszerzenia.

Z punktu widzenia Polski istotna jest także zapowiedź prezydencji dotycząca zwołania jesienią szczytu UE – Partnerstwo Wschodnie. Gotowość wsparcia organizacji spotkania przez [węgierskie przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej](#), w sytuacji kiedy rząd Viktora Orbána dystansuje się od działań na rzecz zbliżania wschodnich sąsiadów do Unii, nie musi oznaczać chęci wzmocnienia celów i znaczenia tego szczytu.