



***„BIULETYN OPINIE”***

*Nr 19/2009*

**Prezydencja Szwecji w Radzie UE  
– analiza priorytetów**

Artur Niedźwiecki

*Warszawa, lipiec 2009*

## **Wprowadzenie**

Królestwo Szwecji sprawuje obecnie po raz drugi przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Aktualny kontekst międzynarodowy pozostaje jednak zasadniczo odmienny od stanu relacji europejskich w pierwszej połowie 2001 r., gdy Sztokholm obejmował prezydencję jako stosunkowo nowe państwo członkowskie. Wówczas proces integracji europejskiej zogniskowany był na przygotowaniach do reformy instytucjonalnej UE. Wewnętrznie skonsolidowana Unia Europejska negocjowała ponadto warunki najbardziej doniosłego piątego rozszerzenia geograficznego. Obecnie jednak projekt europejski wydaje się dryfować w nieznanym kierunku. W kręgach europejskich sygnalizowana jest potrzeba wskazania trajektorii rozwoju integracji, co w naturalny sposób kieruje oczekiwania w stronę państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE. Prezydencja Republiki Czeskiej, która zakończyła się w czerwcu br., uwydatniła jednak inercję oraz marazm integracji europejskiej w tej materii.

## **Szwecja w Unii Europejskiej**

Od czasu akcesji Szwecji do Unii Europejskiej w 1995 r., kierownictwo tego nordyckiego państwa podkreśla, iż integracja europejska pozostaje najbardziej dogodną platformą realizacji polityki zagranicznej Sztokholmu<sup>1</sup>. Konstatacja ta wydaje się jednak nie wypełniać strategii „sytuowania kraju w głównym nurcie integracji europejskiej”. Kreacja szwedzkiej polityki europejskiej polega bowiem na próbie utworzenia spójnej tożsamości politycznej w obrębie Unii Europejskiej. Jej zasadniczym elementem jest przeświadczenie o własnej podmiotowości w stosunkach międzynarodowych<sup>2</sup>. Szwecja jako państwo nie odnotowała w perspektywie historycznej doświadczenia utraty niepodległości. Sztokholm dąży zatem do wypracowania unikalnej kultury bezpieczeństwa, której fundamentem jest wiara we własne siły oraz możliwości oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. W opinii ekspertów Szwecja umiejętnie realizuje program „państwa inteligentnego”, które w pełni wykorzystuje wszelkie atuty w polityce międzynarodowej<sup>3</sup>.

Koordinacja polityki europejskiej Sztokholmu polega na rozległych uprawnieniach premiera, który ponosi pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie tej płaszczyzny aktywności państwa. Wśród najistotniejszych jego kompetencji na uwagę zasługuje szczególnie określanie całościowej strategii kraju względem UE, wyznaczanie szwedzkich preferencji odnośnie pożądanej ewolucji projektu europejskiego, dbałość o spójność polityki europejskiej Szwecji oraz rozwiązywanie konfliktów między szefami poszczególnych resortów na tle spraw europejskich. W kancelarii premiera funkcjonuje Biuro ds. Koordynacji Europejskiej wraz z ministrem ds. Unii Europejskiej. Instytucja ta pomaga określić wytyczne dla Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy

---

1 C. Bildt, *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, 18 February 2009.

2 M. A. Cichoński, O. Osica, *Konsolidacja czy dezintegracja? Bezpieczeństwo w subregionie Morza Bałtyckiego*, „Nowa Europa”, Numer specjalny 2009, s. 34.

3 P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008.

Unii Europejskiej. Bieżącymi kwestiami europejskimi zajmuje się departament europejski w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Funkcja zwornika prezentowanego systemu leży w gestii kancelarii szefa szwedzkiego rządu. Poszczególne ministerstwa odpowiadają za przygotowanie stanowisk odnośnie konkretnych obszarów integracji europejskiej, które następnie rozpatrywane są przez Radę Ministrów. Szefowie stosownych resortów prezentują też szwedzkie postulaty na forum Rady UE, obradującej w określonej konfiguracji. Na ostateczny kształt stanowiska rządu szwedzkiego w kwestiach europejskich wpływ mają zatem konsultacje pomiędzy premierem, szefem właściwego merytorycznie resortu, ministerstwem spraw zagranicznych, ministerstwem finansów oraz szwedzkim parlamentem.

Analizując materialną stronę polityki europejskiej Szwecji warto podkreślić, iż zasadniczym obszarem zainteresowań tego nordyckiego państwa pozostaje subregion Morza Bałtyckiego, w ramach którego Sztokholm stara się wykazać znaczącą aktywnością. W istocie Bałtyk pełni rolę podstawowej kategorii geopolitycznej dla Szwecji, a także kluczowej determinanty w rozważaniach na temat bezpieczeństwa międzynarodowego. Innym aspektem tożsamości państwa szwedzkiego w polityce międzynarodowej pozostaje neutralność, która zakazuje prowadzenia polityki wikłania kraju w oficjalne członkostwo w ramach sojuszy militarnych. Strategia ta przekłada się na postawę o charakterze defensywnym oraz działania Szwecji na rzecz rozbudowy indywidualnych zdolności do zagwarantowania bezpieczeństwa. Ze względu na doświadczenia polityki imperialnej, Szwecja uchyla się jednak od postawy izolacjonistycznej poprzez aktywność na forum Unii Europejskiej, politykę „cichego członka” Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz zainteresowanie kwestiami globalnymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>4</sup>.

Kluczową agendą Sztokholmu na forum międzynarodowym pozostaje promocja prawa międzynarodowego oraz działań humanitarnych, a także kwestie ochrony środowiska naturalnego. Przesądza to o profilu aktywności Szwecji również w obrębie integracji europejskiej. Warto podkreślić, iż państwo to postrzegało swą akcesję do Unii Europejskiej w 1995 r. jako sposób poszerzenia formatu własnej polityki zagranicznej. Rozszerzenie geograficzne integracji europejskiej w 2004 r. doprowadziło dodatkowo do powiększenia możliwości oddziaływania Szwecji, szczególnie w subregionie bałtyckim. Stąd też poparcie dla tego procesu przez Sztokholm, który zasadniczo pragnie zachować równowagę między małymi a dużymi państwami projektu europejskiego. W tym kontekście należy też postrzegać promowanie przez Szwecję tych metod liczenia głosów, które powodują spłaszczenie systemu podejmowania decyzji w Radzie UE<sup>5</sup>.

Jako znaczący donator pomocy międzynarodowej, Szwecja wykazuje również

---

4 M. A. Cichocki, O. Osica, *op.cit.*, s. 35.

5 Szwecja na szczycie UE w Nicei zaproponowała oparty na metodzie Penrose'a pierwiastkowy system podejmowania decyzji w Radzie UE.

zainteresowanie polityką wobec Afryki. Wydaje się, iż służy to podwyższeniu pozycji systemowej Sztokholmu w ramach UE poprzez uzyskanie przychylności państw członkowskich o orientacji śródziemnomorskiej. Prowadzi to z kolei do uniezależnienia w określonym zakresie polityki szwedzkiej od postawy Niemiec na forum europejskim. Istnieje też opinia, iż postawa ta wraz z poparciem dla rozszerzenia UE ze strony szwedzkiego rządu wpisuje się w politykę rozmywania spistości politycznej integracji europejskiej. Szwecja wyraża z pewnością dystans wobec idei „twardego jądra” projektu europejskiego.

Przystąpienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz 2007 r. zwiększyło ilość państw członkowskich, które wyrażają podobne do szwedzkich opinie w istotnych dziedzinach integracji europejskiej (np. funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz wymiar wschodni UE). Będąc „płatnikiem netto”, Szwecja w ograniczonym stopniu podziela jednak redystrybucyjne zapatrywania krajów tzw. „Nowej Europy”. Istotne pozostaje wspólne spojrzenie na ewolucję polityki Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych. W istocie Sztokholm prezentuje znaczące wyczulenie na punkcie relacji UE - Rosja, które potencjalnie mogłyby obciążać geopolitycznie Szwecję. Interwencja Kremla w Gruzji w sierpniu 2008 r. skłoniła rząd szwedzki do refleksji nad przemianami zachodzącymi w bezpośrednim otoczeniu<sup>6</sup>. Podobnie rosyjskie projekty gospodarcze (Gazociąg Północny) wzbudziły wątpliwości Sztokholmu. Te wszelkie militarno-gospodarcze formy oddziaływania Federacji Rosyjskiej na środowisko międzynarodowe zostały odczytane przez Szwecję jako potencjalne osłabienie bezpieczeństwa akwenu bałtyckiego.

### **Ku prezydencji Szwecji w Radzie UE w 2009 r.**

Państwo sprawujące prezydencję w ramach Unii Europejskiej stara się realizować określone priorytety, odnoszące się niemal do wszystkich obszarów integracji europejskiej. Należy zaznaczyć, iż w toku integracji europejskiej dwie funkcje prezydencji uległy szczególnemu uwypukleniu. Na plan pierwszy wysunięte zostało pragnienie sprawowania faktycznego przywództwa w Unii Europejskiej, które uzupełniono dodatkowo o funkcję codziennego zarządzania procesami politycznymi w ramach projektem europejskim. Przywództwo w ramach prezydencji łączyło się zazwyczaj z indywidualną wizją rozwoju Europy, która proponowała była przez państwo sprawiające przewodnictwo. Przejawem tego aspektu prezydencji stawały się zatem wszelkie propozycje nadania nowego kierunku integracji europejskiej poprzez reformę instytucjonalną unijnych struktur. Drugą formą realizacji zadań prezydencji pozostawało organizowanie współpracy państw członkowskich, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego na wszystkich szczeblach. Niezbędnym warunkiem powodzenia w ramach tak ukształtowanego modelu prezydencji stawała się umiejętna synteza wiedzy eksperckiej oraz

---

<sup>6</sup> M. A. Cichocki, O. Osica, *op.cit.*, s. 36.

zdolności dyplomatycznych kadr państwa sprawującego przewodnictwo w UE<sup>7</sup>.

Obecnie podkreśla się, że liczba priorytetów prezydencji winna być ograniczona oraz starannie wybrana. Zbyt ambitne podejście, opierające się na wielości wyznaczonych zadań, zakończyć się może niepowodzeniem<sup>8</sup>. Istotne pozostaje zatem dokonanie udanej syntezy ambicji oraz realizmu. Cenione są przy tym prezydencje przyjmujące model pracy zorientowanej na rezultaty, którym towarzyszy transparentność działań oraz otwartość na kontakt z partnerami europejskimi<sup>9</sup>. Warto zaznaczyć, iż wartości te, podobnie jak staranne równoważenie funkcji przywódczej oraz zarządzającej, mają stać się sednem prezydencji Szwecji w drugiej połowie br. Co więcej, enuncjacje szwedzkiej dyplomacji każą stawiać w centrum działań Sztokholmu w prezentowanym okresie przede wszystkim obywateli Unii Europejskiej, co również jest pozytywnie komentowane.

Niezbędna pozostaje analiza stanu stosunków międzynarodowych oraz ewentualnych napięć mogących ujawnić się w przyszłości. W optyce szwedzkiej dyplomacji jeden z kluczy do sukcesu prezydencji to przygotowanie struktur na nieoczekiwany bieg wydarzeń<sup>10</sup>. W istocie ocena postawy wybranych aktorów międzynarodowych wobec kryzysów politycznych, które miały miejsce w przeszłości, zdominowała przygotowania Sztokholmu do pełnienia przewodnictwa w UE w 2009 r.<sup>11</sup> Przedmiotem analizy stała się szczególnie reakcja prezydencji czeskiej na konflikt gazowy Rosji z Ukrainą oraz atak Izraela na strefę Gazy na początku 2009 r. Zainteresowanie wzbudziła ponadto postawa prezydencji fińskiej wobec interwencji militarnej Izraela w Libanie w 2006 r. Refleksją objęte zostały też działania władz szwedzkich w obliczu tsunami w Azji Południowo-Wschodniej w grudniu 2004 r.<sup>12</sup>

Prezydencja szwedzka w 2009 r. od początku przedstawiana jest jako prezydencja szeroko pojętych zmian. W okresie przewodnictwa Królestwa Szwecji zacząć ma funkcjonować nowo wybrany Parlament Europejski. Dojdzie też do uformowania nowego składu Komisji Europejskiej. Niezwykle istotną kwestią jest ewentualne wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, który wpłynie na kształt relacji między najistotniejszymi podmiotami politycznymi na forum europejskim. Z tego punktu widzenia szczególnym przedmiotem zainteresowania Sztokholmu jest powtórne referendum w Irlandii w tej kwestii.

Priorytety Sztokholmu względem Unii Europejskiej zawarte zostały we wspólnym

---

7 M. Narojek, *Prezydencja – szansa i wyzwania*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 6 (187) 2007, s. 6.

8 Słowenia opierając się na analizie własnego potencjału nie wyraziła woli zainicjowania nowych projektów, lecz kontynuacji oraz ewentualnej finalizacji inicjatyw już rozpoczętych. Przypomina to podejście: „*underpromise, overdeliver*”, czyli „*bądź powściągliwy w obietnicach, zrealizuj więcej niż obiecałeś*”.

9 Warto podkreślić, iż wysoko oceniona została strona internetowa szwedzkiego przewodnictwa w Radzie UE w 2009 r.

10 Np. konflikt zbrojny, zamach terrorystyczny, katastrofa ekologiczna, kryzys określonej gałęzi gospodarczej, fala migracji, itp.

11 T. Barber, *Swedish EU presidency gears up for the unexpected*, „ft.com/brusselsblog”, 30 March 2009.

12 Ponad 500 obywateli szwedzkich straciło wówczas życie, co stanowi jedną z największych tragedii we współczesnej historii Szwecji. Należy zaznaczyć, iż sposób reakcji władz szwedzkich w obliczu tego wydarzenia został skrytykowany.

programie nieformalnego trio państw sprawujących kolejne prezydencje (Francja, Czechy, Szwecja)<sup>13</sup>. Do najistotniejszych zadań dyplomacji szwedzkiej w drugiej połowie 2009 r. zaliczono walkę z kryzysem, ochronę miejsc pracy, a także przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Tym samym Szwecja położyła akcent na wyzwania o charakterze wspólnotowym, które dotyczą każdego obywatela na Starym Kontynencie<sup>14</sup>. Warto podkreślić, iż problemy te nie stanowią jedynie agendy nordyckiej, gdyż są one przedmiotem zainteresowania całej Europy. Szwecja w istocie proponuje partnerom europejskim współpracę w tych kwestiach, w których osiągnięcie wartości dodanej jest pożądane z punktu widzenia interesu ogólcuropejskiego.

Lista priorytetów głównych uzupełniona została o zadania szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych obszarów integracji europejskiej. Zaliczyć można doń m.in. bezpieczeństwo energetyczne, polsko-szwedzki projekt Partnerstwa Wschodniego oraz Strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Co więcej, w agendzie znajduje się m.in. dokończenie działań na rzecz wspólnych regul nadzoru nad rynkami finansowym, prace nad nowym porozumieniem klimatycznym w grudniu 2009 r. w Kopenhadze oraz kontynuacja negocjacji akcesyjnych Chorwacji i Turcji.

### **Traktat lizboński**

Warto podkreślić, iż istotnym wyzwaniem dla szwedzkiej prezydencji jest przejęcie przewodnictwa w Radzie UE w sytuacji znaczącej niepewności instytucjonalnej<sup>15</sup>. Od dalszych losów Traktatu Lizbońskiego zależy bowiem m.in. kształt przyszłej Komisji Europejskiej, pozycja ustrojowa Parlamentu Europejskiego, a także zakres kompetencji państwa sprawującego prezydencję. Należy zaznaczyć, że Szwecja ze swej strony dokonała ratyfikacji Traktatu lizbońskiego<sup>16</sup>, a zatem dysponuje silną legitymacją do aktywnych działań w tym względzie.

Sztokholm podkreśla, iż honoruje ustalenia, zgodnie z którymi Traktat Lizboński ma potencjalnie wejść w życie z końcem 2009 r. Jednym z centralnych punktów prezydencji jest zatem powtórzenie referendum nad dokumentem w Irlandii. Przedstawiciele szwedzkich władz podkreślają jednocześnie, iż prezydencja nie dysponuje planem awaryjnym w sytuacji, gdyby wynik referendum okazał się negatywny. Enuncjacje te postrzegać jednak należy w kategoriach gry, której celem jest stworzenie atmosfery sprzyjającej przyjęciu traktatu przez Dublin<sup>17</sup>.

Sztokholm dostrzega fakt, iż wobec fiaska Traktatu Lizbońskiego następna Komisja

---

13 *Osiemnastomiesięczny program prezydencji: francuskiej, czeskiej, szwedzkiej*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 30 czerwca 2008 r.

14 *Work programme for the Swedish Presidency of the EU 1 July - 31 December 2009*, 23 June 2009.

15 *Ibidem*, s. 11.

16 Głosowanie nad Traktatem lizbońskim w szwedzkim parlamencie poprzedziła gorąca debata, w trakcie której starły się argumenty jego przeciwników (sprzeciw wobec przekształcenia Unii w „superpaństwo”) oraz zwolenników (usprawnienie jej funkcjonowania, możliwość przyjmowania nowych członków). Ostateczny wynik głosowania to 243 deputowanych „za”, 39 deputowanych „przeciw”.

17 Irlandia uzyskiwała gwarancje prawne dotyczące m.in. neutralności kraju, suwerenności, kwestii rodzinnych i etycznych, spraw podatkowych, socjalnych oraz pracowniczych.



Europejska będzie zmuszona funkcjonować na podstawie Traktatu Nicejskiego, który zakłada od 2009 r. zmniejszenie ilości komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Według ekspertów oznacza to spadek reprezentatywności oraz legitymizacji Komisji, której znacząca pozycja jest aktualnie niezbędna ze względu na potrzebę ochrony interesu ogólnoeuropejskiego, szczególnie w warunkach tendencji protekcyjnych<sup>18</sup>.

W optyce dyplomacji szwedzkiej Traktat Lizboński w istocie ma zapewnić Unii stabilne oraz trwałe ramy instytucjonalne, które pozwolą na pełne skoncentrowanie się państw członkowskich na stojących przed nimi wyzwaniach.

### **Kryzys gospodarczy**

Jednym z naczelnych zadań Sztokholmu w drugiej połowie 2009 r. jest koordynacja działań antykryzysowych w obrębie państw członkowskich UE. Podwalinę programu szwedzkiej prezydencji w tym względzie stanowi szeroko pojęta współpraca międzynarodowa, której celem jest przeciwdziałanie tendencjom protekcyjnym. Koncepcja integracji europejskiej rządu szwedzkiego stoi w istocie w sprzeczności z ideą hamowania procesów globalizacyjnych. W tym celu Sztokholm promuje otwartość oraz deregulację rynku wewnętrznego UE, co stanowiło przedmiot kontrowersji w ramach relacji szwedzko-francuskich na forum trio<sup>19</sup>. W istocie Szwecja entuzjastycznie zapatruje się w świetle swej agendy gospodarczej na kwestie dalszego pogłębiania rynku wewnętrznego UE, co w optyce Sztokholmu odbywać się winno z uwzględnieniem czynnika ekologicznego (*eco-efficient economy*). Szwecja awizuje ponadto konieczność wypracowania wspólnego stanowiska UE na potrzeby negocjacji rundy Doha oraz G20.

Warto podkreślić, iż Sztokholm uwypukla konieczność wyprowadzenia Unii Europejskiej z kryzysu w jak najbardziej efektywny sposób, który w istocie wzmocni Europę w obliczu globalnej rywalizacji<sup>20</sup>. Niezbędna wydaje się zatem w opinii Szwecji refleksja nad międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz bardziej efektywnym nadzorem nad bankami operującymi w skali ogólnoeuropejskiej. Współpraca między narodowymi nadzorami finansowymi pomogłaby w istocie przywrócić zaufanie do rynków finansowych. Nadzór prowadziłby do wykrywania ryzyka destabilizacji systemu finansowego, co wymagałoby jednak szerszej współpracy oraz wymiany informacji między odpowiednimi organami. W mniemaniu dyplomacji szwedzkiej, analizy wymagałyby też wszelkie pakiety stymulacyjne, głównie pod kątem ich zgodności z ideą równowagi finansów publicznych oraz jedności rynku UE. Prezydencja Szwecji opowiada się też za większą

---

18 K. Smyk, E. Górnicz, Perspektywa redukcji składu Komisji Europejskiej – kontekst prawny, polityczny, tryb i konsekwencje, ([http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/DEB9E6638573F777C1257506004348DF/\\$file/BA20\\_7.pdf?Open](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/DEB9E6638573F777C1257506004348DF/$file/BA20_7.pdf?Open)).

19 W tym sensie Szwecja nie podziela zdania Francji w wielu istotnych kwestiach integracji europejskiej (np. akcesja Turcja do UE, rynek wewnętrzny, wspólna polityka rolna).

20 *Work programme for the Swedish Presidency of the EU 1 July - 31 December 2009*, 23 June 2009, s. 3.

dyscypliną budżetową, walką z deficytem, a także należywym wypełnianiem postanowień paktu stabilności i wzrostu.

Dyplomacja szwedzka inicjuje ponadto refleksję nad nową strategią lizbońską po 2010 r. W istocie Sztokholm stoi na stanowisku, że realizacja obecnie obowiązującego programu na rzecz poprawy konkurencyjności w Europie jest daleko niezadowalająca. Unia Europejska wciąż nie jest bowiem najbardziej innowacyjnym obszarem. Dyskusja nad nową strategią lizbońską to zatem priorytet szwedzkiej prezydencji, który w jej optyce stać się winien również jednym z naczelných zadań odnowionej Komisji oraz Parlamentu Europejskiego. Sztokholm pragnie w trakcie swego przewodnictwa w UE przekonać partnerów europejskich, iż efektywna strategia na rzecz wzrostu gospodarczego może być realizowana nawet w okresie kryzysu gospodarczego.

### **Kwestie klimatyczno-energetyczne**

Wyzwania klimatyczno-energetyczne stały się zasadniczym priorytetem dla tria z udziałem Królestwa Szwecji. Należy zaznaczyć, iż pakiet odnoszący się do prezentowanej dziedziny został uchwalony w grudniu 2008 r. przy istotnym wpływie pierwszej w kolejności prezydencji francuskiej. Obecnie w opinii Sztokholmu kwestie klimatyczne nie powinny być bagatelizowane ze względu na kryzys gospodarczy<sup>21</sup>. Kluczowa z punktu widzenia interesu Unii jest zwłaszcza konferencja klimatyczna Organizacji Narodów Zjednoczonych, zaplanowana na grudzień 2009 r. w Kopenhadze. Cel dyplomacji szwedzkiej polega zatem na osiągnięciu satysfakcjonującego wszystkie strony porozumienia globalnego.

Sztokholm stara się promować europejskie porozumienie w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na forum globalnym, przekonując doń szczególnie kraje rozwijające się. Dyplomacja szwedzka kieruje się w swych działaniach takimi wartościami, jak budowa gospodarki ekologicznej oraz efektywność energetyczna. W optyce Sztokholmu Unia Europejska winna stać się liderem walki z globalnym ociepleniem. Wewnętrzna spójność UE na tej płaszczyźnie posłuży przekonaniu do tej inicjatywy inne podmioty.

Szwecja stara się zainicjować dyskusję na forum UE oraz w gremiach światowych poprzez dwu, a także wielostronne negocjacje. Kluczowe w tym względzie pozostają rokowania z takimi państwami, jak Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Rosja oraz Brazylia. Ważny z punktu widzenia Sztokholmu pozostaje też dialog z krajami afrykańskimi, które potencjalnie odczują ujemnie zmiany klimatyczne. Wiarygodność UE jest kluczowa dla powodzenia międzynarodowych negocjacji. Szwecja podejmuje zatem starania na rzecz konsolidacji stanowiska państw członkowskich UE przed konferencją kopenhaską. Sztokholm awizuje też konieczność intensyfikacji działań, by Unia wywiązała się ze swoich obecnych zobowiązań.

---

21 *ibidem*, s. 5.



Wg Sztokholmu działania Unii Europejskiej w tym względzie winny opierać się na zasadach przejrzystości, rentowności gospodarczej, optymalizacji kosztów, solidarności oraz uczciwego podziału obciążeń<sup>22</sup>. Prezydencja Szwecji uwydatnia ponadto potrzebę utworzenia światowego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Sztokholm zamierza jednocześnie opracować w trakcie swego przewodnictwa w UE programy, które uwzględnią potrzeby krajów rozwijających się w kwestiach klimatycznych. Chodzi o odporność w zakresie zmian klimatycznych oraz zdolność w zakresie rozwoju gospodarczego obszarów.

Dyplomacja Szwecji w pełni realizuje wytyczne Rady Europejskiej z marca 2007 r., które dotyczą celów europejskiej polityki energetycznej. Wśród nich na uwagę zasługuje w szczególności kwestia zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, zapewnienia konkurencyjności gospodarek europejskich oraz dostępności energii po przystępnej cenie. Szwecja podejmuje ponadto starania na rzecz opracowania nowego planu działań dotyczących energetyki, który ma zostać przyjęty na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2010 r.

### **Obszar wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE**

Ze względu na programową ochronę praw człowieka, obszar wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE stanowi niezwykle ważny przedmiot zainteresowań Szwecji<sup>23</sup>. W istocie Sztokholm hołduje wizji Europy bezpiecznej i otwartej. Doniosła dla prezydencji szwedzkiej jest walka z przejawami dyskryminacji oraz przestępczością zorganizowaną. Szwecja oczekuje też bardziej efektywnej polityki Unii wobec problematyki azylu i imigracji. W tym kierunku zmierza Program Sztokholmski, który zapowiada wzmocnienie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE<sup>24</sup>.

Zasadniczym celem tej inicjatywy jest wzmocnienie ochrony praw jednostek. Ambicją prezydencji jest wdrożenie Programu Sztokholmskiego dla całego obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości UE. Inicjatywa ta dotyczy horyzontu czasowego 2010–2014. Zogniskowana jest ona na m.in. takich kwestiach, jak współpraca policyjna, ochrona granic, azyl, migracja oraz wizy. Szwedzka prezydencja wyraża wolę ustanowienia równowagi między skuteczną walką z przestępczością oraz gwarancjami ochrony praw człowieka. Postuluje jednocześnie podwyższenie gwarancji procesowych dla ofiar oraz podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Kluczowe w opinii dyplomacji szwedzkiej jest też opracowanie skutecznego systemu przekazywania informacji na temat przestępczości pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Wszelkie procedury w tej dziedzinie winny wykazywać się transparentnością oraz wypełniać standardy demokratyczne.

---

22 Ibidem, s. 7.

23 W 2008 r. rząd przedstawił parlamentowi szwedzkiemu dwa raporty: *Human Rights in Swedish Foreign Policy* oraz *Freedom from Oppression*.

24 *Work programme for the Swedish Presidency of the EU 1 July - 31 December 2009*, 23 June 2009, s. 8.

Kontrowersją kwestią, znajdującą się w polu zainteresowania szwedzkiej prezydencji, jest również sprawa dostępności rynku pracy UE dla azylantów. Wobec deficytu demograficznego migracje zarobkowe stają się ważnym zagadnieniem dla państw członkowskich. Warto podkreślić, iż kwestia ta wywołuje napięcia w stosunkach francusko-szwedzkich w ramach trio. Szwecja liczy, że Program Sztokholmski zostanie ostatecznie przyjęty przez przedstawicieli państw członkowskich podczas szczytu UE w grudniu 2009 r.

### **Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej**

Naczelną zasadą szwedzkiej polityki zagranicznej pozostaje efektywny multilateralizm jako skuteczne narzędzie rozwiązywania międzynarodowych wyzwań. W tego typu politykę wpisuje się również Unia Europejska, która w opinii Sztokholmu winna działać globalnie na rzecz pokoju, zrównoważonego rozwoju, demokracji oraz ochrony praw człowieka<sup>25</sup>. Wartości te pozostają skutecznym narzędziem stabilizowania otoczenia zewnętrznego UE. Szwecja wyraża też wolę zwiększenie zdolności Unii Europejskiej do działania w obliczu kryzysów międzynarodowych. Służy temu znalezienie równowagi pomiędzy Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony oraz polityką handlową. Unia winna bowiem propagować bezpieczeństwo, stabilność oraz dobrobyt, wzmacniając relacje z krajami graniczącymi na wschodzie oraz południu.

W tym kontekście, ze względu na znaczenie stosunków z Afryką, Szwecja podejmuje aktywność na rzecz pełnej realizacji wspólnej strategii Unii wobec tego kontynentu. Współpraca z krajami rozwijającymi się ma na względzie szczególnie upowszechnianie wartości demokratycznych oraz standardów ekologicznych. W tego typu politykę wpisuje się również sprzyjanie przez Sztokholm rozwojowi Unii dla Śródziemnomorza.

Szwecja opowiada się za wzmocnieniem dialogi transatlantyckiego, szczególnie wokół takich zagadnień jak współpraca na płaszczyźnie gospodarczej, ekologicznej oraz w kwestiach bezpieczeństwa. Sztokholm dostrzega możliwości współdziałania z nową administracją amerykańską. Odnosi się to bezpośrednio m.in. do monitoringu sytuacji na Bliskim Wschodzie, gdzie w szwedzkiej opinii bez udziału Stanów Zjednoczonych nie uda się zapewnić pokoju. W optyce Szwecji winno powstać państwo palestyńskie, co wymagałoby ograniczenia wpływów Izraela. Prezydencja szwedzka zdecydowanie opowiada się jednak za zwalczaniem wszelkich form terroryzmu. W ramach relacji transatlantyckich Sztokholm stoi na stanowisku, iż kluczowa jest współpraca Unii z Sojuszem Północnoatlantyckim<sup>26</sup>, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania kryzysowego<sup>27</sup>.

---

25 Ibidem, s. 16.

26 Oficjalne kontakty uległy intensyfikacji w 1994 r., gdy Szwecja dołączyła do Partnerstwa dla Pokoju. Do istotniejszych wydarzeń w ramach stosunków Szwecja - NATO należał też udział w 1999 r. szwedzkich sił zbrojnych w operacji pokojowej w Kosowie. Szwecja włączyła się również w operację NATO w Afganistanie. Cyklicznie odbywają się ponadto wspólne szwedzko-natowskie manewry (Viking, 2008).

27 Patrz: <http://www.nato.int/issues/nato-sweden/index.html>

Warto podkreślić, iż w trakcie szwedzkiego przewodnictwa w Radzie UE obchodzona będzie dziesiąta rocznica powołania do życia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Szwecja pragnie wzmocnić ten aspekt integracji europejskiej w celu zwiększenia roli Unii jako autonomicznego podmiotu w dziedzinie reagowania na sytuacje kryzysowe. Należy też zaznaczyć, iż szwedzka prezydencja w drugiej połowie 2009 r. ma za zadanie koordynować szczyty UE z udziałem m.in. Brazylii, Chin, Indii, Rosji, RPA, Ukrainy oraz Stanów Zjednoczonych.

## 7. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego

Innym istotnym priorytetem Szwecji w drugiej połowie 2009 r. jest wdrożenie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, co wpisuje się nordycką tożsamość polityki zagranicznej Sztokholmu<sup>28</sup>. W 2007 r. Rada Europejska podjęła pierwsze decyzje w tym względzie, które następnie stały się podstawą przygotowania przez Komisję Europejską projektu strategii w czerwcu 2009 r.<sup>29</sup> Ostatecznie Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego przyjęta ma zostać pod koniec 2009 r., co oznaczać będzie oficjalne ustanowienie pierwszego w Europie tego typu programu o charakterze regionalnym. Warto podkreślić, że strategia ta stanowi odpowiedź Unii na wiele narastających w regionie bałtyckim wyzwań. Prezentowana inicjatywa zogniskowana jest na ochronie środowiska, wzroście gospodarczym oraz poprawie konkurencyjności prezentowanego obszaru.

Troska Królestwa Szwecji o Bałtyk wynika z konstatacji, iż akwen ten stał się w zasadzie w wyniku rozszerzenia projektu europejskiego morzem wewnętrznym Unii Europejskiej<sup>30</sup>. Faktem jest, że region Morza Bałtyckiego posiada znaczący potencjał ekonomiczny oraz innowacyjny. Wśród istotniejszych słabości prezentowanego obszaru wciąż wymienia się jednak znaczące różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, peryferyjność położenia względem centrum Europy, niekorzystne tendencje demograficzne, zanieczyszczenie, niedostateczny rozwój infrastruktury oraz niską absorpcję innowacji. Poprawie tego stanu rzeczy służyć ma wzmocnienie regionalnego rynku oraz rozwój infrastruktury. Strategia koncentruje się zatem na usprawnieniu funkcjonowania swobód wspólnotowych, redukcji obciążeń administracyjnych oraz utrzymaniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Polega ona w dużej mierze na wdrażaniu głównie wewnętrznych polityk Unii Europejskiej<sup>31</sup>.

Sztokholm snuje tym samym wizję ustanowienia w regionie Bałtyku obszaru „najlepszych

---

28 M. A. Cichocki, O. Osica, *op. cit.*, s. 37.

29 *Without prejudice to the integrated maritime policy, the European Council invites the Commission to present an EU strategy for the Baltic Sea region at the latest by June 2009. This strategy should inter alia help to address the urgent environmental challenges related to the Baltic Sea. The Northern Dimension framework provides the basis for the external aspects of cooperation in the Baltic Sea region* (European Council Conclusions of 14 December 2007, point 59).

30 M. Kalużyńska, *Jakiej strategii potrzebuje region Morza Bałtyckiego?*, „Biuletyn Analiz” UKIE, Nr 19.

31 P. Świeboda, *Formuła zarządzania Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, Ekspertyza na zamówienie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, 14 sierpnia 2008 r.

praktyk” w obrębie projektu europejskiego, co oznacza dążenie do osiągnięcia najwyższych standardów. Służyć tej inicjatywie ma zastosowanie wzorców inspirowanych strategią lizbońską, co wymaga wprowadzenia procedury identyfikacji wspólnych wyzwań oraz najbardziej skutecznych metod rozwiązania problemów.

Warto podkreślić, iż Federacja Rosyjska dość ambiwalentnie odnosi się do prezentowanej strategii. W istocie niespełnianie norm ekologicznych sprawia, iż rosyjskie produkty są w dużo większym stopniu konkurencyjne od swych europejskich odpowiedników. W tym sensie Szwecja prawdopodobnie wykaże bardziej zdecydowaną postawę wobec Rosji w trakcie swej prezydencji. Już teraz Sztokholm konsekwentnie krytykuje projekt Gazociągu Północnego oraz gotów jest poprzeć Polskę w jej sporze z Federacją Rosyjską o żeglugę przez Cieśninę Pilawską.

Należy zaznaczyć, iż Polska będzie pierwszym państwem nadbałtyckim przewodniczącym Radzie UE po 2009 r. Jej prezydencja może zatem potencjalnie w drugiej połowie 2011 r. przeprowadzić przegląd Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

### **Partnerstwo Wschodnie**

Na odrębne potraktowanie zasługuje Partnerstwo Wschodnie, które jako projekt zainicjowany przez Szwecję we współpracy z Polską, w sposób naturalny jest priorytetem osadzonym wysoko na agendzie prezydencji Sztokholmu w 2009 r.<sup>32</sup> Wydaje się, iż podobnie do Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, prezentowana inicjatywa stanowi element budowy przeciwwagi dla wzrastającej roli Rosji, która konkuruje ze Szwecją o prymat na obszarze tego akwenu. W istocie Sztokholm niezwykle ambiwalentnie odnosi się do rosyjsko-niemieckiego aliansu w subregionie bałtyckim. Dla zapewnienia równowagi, szwedzka dyplomacja pragnie utworzyć taktyczny sojusz z Ukrainą wraz z innymi republikami postradzieckimi. Ważnym elementem tego układu pozostaje Polska, która przydaje działaniom na tej płaszczyźnie wiarygodności.

W tym kontekście szwedzkie przewodnictwo w Radzie UE pragnie zainicjować projekty, które zapełnią treścią Partnerstwo Wschodnie w drugiej połowie 2009 r. W świetle retoryki Sztokholmu prezentowana inicjatywa nie ma jednak charakteru antyrosyjskiego. Jej celem jest jedynie zacieśnienie współpracy gospodarczej Unii z jej wschodnimi sąsiadami.

### **Rozszerzenie UE**

Należy podkreślić, iż kwestia rozszerzenia UE pozostaje złożonym problemem w ramach wzajemnych ustaleń prezydencji Francji, Czech oraz Szwecji<sup>33</sup>. Ścierają się bowiem w tym względzie przeciwstawne tendencje na forum trio. W opinii Sztokholmu przyjmowanie nowych krajów do UE pozostaje jednak wciąż pierwszoplanowym narzędziem kreowania bezpieczeństwa, demokracji oraz

<sup>32</sup> *Work programme for the Swedish Presidency of the EU 1 July - 31 December 2009*, 23 June 2009, s. 10.

<sup>33</sup> *Osiemnastomiesięczny program prezydencji: francuskiej, czeskiej, szwedzkiej*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 30 czerwca 2008r.

dobrobytu w Europie. Proces rozszerzenia UE generuje znaczące korzyści także dla obecnych państw członkowskich oraz wpływa na wiarygodność Brukseli w polityce międzynarodowej. Prezydencja szwedzka stara się zatem podtrzymać tempo procesu rozszerzenia projektu europejskiego, a zarazem intensyfikować negocjacje akcesyjne z Chorwacją oraz Turcją. W kwestii negocjacji akcesyjnych Chorwacji, Szwecja podkreśla, iż winny one wejść niebawem w decydującą fazę. Istotnym problemem jest jednak chorwacko-słoweński konflikt graniczny, dlatego szwedzka prezydencja wyraża wolę rozwiązania tego problemu w drugim półroczu br.

W optyce Sztokholmu tempo rozszerzenia zależy w dużej mierze od reform wewnętrznych w państwach kandydujących. Należy przy tym zauważyć, iż transformacja Macedonii zmierza w kierunku rozpoczęcia przez ten kraj negocjacji akcesyjnych. W grudniu 2008 r. Czarnogóra zgłosiła wniosek o członkostwo. Inne kraje Bałkanów Zachodnich rozważają podobne kroki. Szwedzka dyplomacja stoi na stanowisku, iż Unii winna ustosunkować się pozytywnie do tego procesu. Wspólnota Europejska od lat podejmuje bowiem starania w celu wzmocnienia europejskiej perspektywy regionu Bałkanów Zachodnich, w szczególności w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Co więcej, Sztokholm podkreśla, iż rozszerzenie Unii o Turcję stanowi strategiczne zadanie dla integracji europejskiej. Szwecja wspiera zatem negocjacje w sprawie przyszłości Cypru. W istocie przybliżenie Turcji do projektu europejskiego w opinii szwedzkiej dyplomacji przyczyniłoby się do wzmocnienia roli UE jako aktora globalnego. Założeniem prezydencji Sztokholmu jest dokonanie progresu w negocjacjach z Ankarą.

Podstawą procesu rozszerzenia geograficznej integracji europejskiej winno być jednak wypełnianie przez państwa kandydujące kryteriów kopenhaskich. Negocjacje akcesyjne pozostają zatem procesem otwartym, o nieustalonym z góry wyniku. Prezydencja Szwecji przekonuje, iż w jego ramach zostaną zachowane uczciwe warunki. Poszczególne rozdziały będą otwierane i zamykane zgodnie z istniejącymi przepisami.

## **Wnioski**

- Istotnym wyznacznikiem sukcesu państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE jest jakość prowadzonej przezeń polityki informacyjnej
- Dysonanse o charakterze programowym pomiędzy państwami tworzącymi trio wpływają ujemnie na możliwości realizacji spornych kwestii w trakcie prezydencji
- Priorytety prezydencji Szwecji w Radzie UE w 2009 r. wydają się być motywowane interesem narodowym. Jednak zdolność do utożsamienia ich z interesem ogólnoeuropejskim przez Sztokholm

przesądza o ich pozytywnej recepcji na forum unijnym

- Prezydencja Szwecji wpisuje się w cały szereg państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE, które starają się zaznaczyć własną tożsamość oraz podmiotowość w systemie europejskim
- Podejście dyplomacji szwedzkiej do sprawowania prezydencji w UE wydają się świadczyć o powrocie do myślenia w kategoriach geopolitycznych na Starym Kontynencie

\* \* \*

**Artur Niedźwiecki** – absolwent międzynarodowych stosunków politycznych oraz prawa. Doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ. Jego zainteresowania badawcze dotyczą w szczególności polskiej polityki zagranicznej oraz integracji europejskiej.

---

*Tezy przedstawiane w serii „Biuletyn OPINIE” Fundacji Amicus Europae odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.*



Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

**FUNDACJA AMICUS EUROPÆE**

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,  
Tel. +48 22 622 66 33, fax +48 22 629 48 16  
[www.kwasniewskialeksander.pl](http://www.kwasniewskialeksander.pl)  
e-mail: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl)