

Leszek Jesień

# Po Amsterdamie, przed poszerzeniem

Panorama polityczna Unii Europejskiej

# SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>4</b>
<b>2. NARODZINY KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ 1996</b> .....	<b>7</b>
2.1. ILE GŁOSÓW KOMU, CZYLI SPÓR O ZNACZENIE.....	9
2.2. TŁO POLITYCZNE W EUROPIE.....	16
2.2.1. <i>Kompleks NATO i Jugosławii</i> .....	19
2.2.2. <i>Zderzenie ideologii</i> .....	21
2.2.3. <i>Władza polityczna nad Europą</i> .....	24
2.3. GRUPA REFLEKSYJNA, CZYLI OCZYSZCZENIE PRZEDPOLA.....	27
2.3.1. <i>Strategia dla Europy</i> .....	30
2.3.2. <i>Agenda z komentarzem</i> .....	34
2.3.3. <i>Zgoda na poszerzenie Unii</i> .....	35
<b>3. STANOWISKA NIEKTÓRYCH PAŃSTW I OSIE PODZIAŁU</b> .....	<b>39</b>
3.1. FRANCJA.....	40
3.2. WIELKA BRYTANIA.....	46
3.3. NIEMCY.....	47
3.4. HISZPANIA.....	51
3.5. SZWECJA.....	52
3.6. IRLANDIA.....	55
3.7. DANIA.....	57
<b>4. PRZEBIEG KONFERENCJI</b> .....	<b>59</b>
4.1. SPÓR O UDZIAŁ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO.....	59
4.2. MANDAT TURYSKI, CZYLI WSZYSCY ZADOWOLENI.....	60
4.3. MARTWY SEZON - PREZYDENCJA WŁOSKA.....	62
4.4. SZKIC NOWEGO TRAKTATU - PREZYDENCJA IRLANDZKA.....	65
<b>5. CO POSTANOWIONO W AMSTERDAMIE?</b> .....	<b>68</b>
5.1. WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA.....	68
5.1.1. <i>Kto płaci i reprezentuje - osobowość prawna Unii</i> .....	76
5.1.2. <i>Gwarancje bezpieczeństwa: jak uniknąć błędów przeszłości?</i> .....	79
5.2. OBYWATEL.....	84
5.2.1. <i>Wolność podróżowania, czyli Schengen w Unii</i> .....	85
5.2.2. <i>Obywatelstwo europejskie - prawa i obowiązki</i> .....	88
5.2.3. <i>Wnioski dla przyszłych członków</i> .....	92
5.3. REFORMA INSTYTUCJONALNA - FIASKO AMSTERDAMU.....	98
5.3.1. <i>Węzeł gordyjski - Rada i Komisja</i> .....	98
5.3.2. <i>Głosowanie i głosy w Radzie</i> .....	101
5.3.2.1. <i>Warianty holenderskie</i> .....	103
5.3.3. <i>Reorganizacja Komisji</i> .....	106
5.3.4. <i>Parlament Europejski - zwycięzca</i> .....	106
5.3.5. <i>Inne instytucje</i> .....	110
5.3.6. <i>Podsumowanie</i> .....	111
5.4. ELASTYCZNOŚĆ - METODA INTEGRACJI?.....	113
5.4.1. <i>Źródła i motywy elastyczności</i> .....	115
5.4.2. <i>Wewnątrz, czy na zewnątrz traktatów</i> .....	117
5.4.3. <i>Elastyczność na Konferencji</i> .....	119
5.4.3.1. <i>Propozycje francusko-niemieckie</i> .....	120
5.4.3.2. <i>Pierwsze konkrety - Dublin II</i> .....	122
5.4.3.3. <i>Reakcje państw członkowskich</i> .....	125
5.4.4. <i>Elastyczność Amsterdamska</i> .....	126
<b>6. KONSEKWENCJE TRAKTATU AMSTERDAMSKIEGO DLA POSZERZANIA</b> .....	<b>132</b>

<b>7. WNIOSKI.....</b>	<b>138</b>
<b>8. ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>146</b>
8.1. SKŁAD GRUPY REFLEKSYJNEJ .....	146
8.2. NEGOCJATORZY KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ 1996 .....	147
8.3. KALENDARZ KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ .....	148
8.4. RADY EUROPEJSKIE POŚWIĘCONE KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ 1996 .....	152
8.5. PROPOZYCJE RZĄDÓW I INNYCH INSTYTUCJI ZŁOŻONE PODCZAS KONFERENCJI.....	153
8.6. NIEKTÓRE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE AKTYWNE PODCZAS KONFERENCJI .....	158

## Wstęp

Książka ta jest wynikiem kilku lat prac nad Konferencją Międzyrządową Unii Europejskiej, jaka odbyła się między marcem 1996, a czerwcem 1997 roku, a które prowadziłem początkowo w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie w Kolegium Europejskim w Natolinie. Z pewnością nie powstałaby więc bez zgody i zachęty ze strony mojego szefa w obu tych instytucjach, Rektora Kolegium w Natolinie, Jacka Saryusz-Wolskiego. Niech mi będzie wolno w tym miejscu wyrazić moją wdzięczność za jego cierpliwość i wsparcie, którym zawdzięczam czas i możliwość zajęcia się pasjonującym tematem reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej.

Jest to jednocześnie trudny temat dla każdego, kto - tak jak ja - nie przeżył wielu lat w wirze codziennego życia instytucji Unii. Opcje polityczne, przed którymi każdego dnia stają politycy i obywatele krajów członkowskich Unii, i przed którymi - mamy nadzieję - stawać będą wkrótce politycy i obywatele Polski, są określone przez prawo, obyczaj kompromisu zbudowany przez lata uczestniczenia w życiu instytucji, a wreszcie przez kształt i kompetencje samych instytucji Unii: przede wszystkim Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Dlatego bardzo wiele zawdzięczam wszystkim moim przyjaciołom w Europie, którzy gotowi byli poświęcać swój czas na rozmowy wyjaśniające zawiłości tej maszyny politycznej. Trudno tu wymienić każdego z osobna. Dlatego dziękuję im wszystkim razem.

Kilka osób pomogło mi w końcowym etapie prac nad książką. Robert Krzyśków, Krzysztof Rak i Rafał Trzaskowski poświęcali swój czas i cierpliwie przedzierali się przez tekst, punktując wszystkie wątpliwości, jakie im się nasuwały. Z pewnością przyczynili się do lepszego kształtu tej książki.

Podziękowania za to samo oraz więcej należą się koniecznie mojej żonie, Katarzynie Gruszczyńskiej-Jesień.

Większość badań potrzebnych do pracy nad tą książką oraz jej wydanie zostało sfinansowane z programu Phare/Sierra. Główne zręby tekstu powstały podczas pobytu w lizbońskim Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais oraz londyńskim Royal Institute of International Affairs, który był możliwy dzięki nagrodzie paryskiego Instytutu Studiów Strategicznych Unii Zachodnioeuropejskiej oraz zrozumieniu, jakie okazała mi Monika Wohlfeld.

Wszystkim tym osobom oraz instytucjom serdecznie dziękuję.

Leszek Jesień  
Warszawa, czerwiec 1998

## MOTTO

„Istnieje szansa, że w roku 2000 większa część Europy będzie żyła spokojniej i dostatniej, że będzie bardziej demokratyczna i wolna niż to miało miejsce kiedykolwiek w historii. Niebezpieczeństwo też można opisać łatwo. Jeśli teraz zorganizujemy sprawy źle, to kiedyś, na samym początku następnego stulecia, przestaniemy mówić o 8 maja 1945 roku jako o końcu *tej* wojny - bo będzie inna.”

Timothy Garton Ash, 1995.<sup>1</sup>

## 1. Wprowadzenie

Traktat z Maastricht, którego główna osnowa wytyczała drogę prowadzącą do unii monetarnej był dokończeniem dzieła Jednolitego Rynku rozpoczętego w połowie lat osiemdziesiątych i formalnie zapisanego w Jednolitym Akcie Europejskim. Jednocześnie w Maastricht zawarto wczesną odpowiedź integrującej się Europy na upadek komunizmu i muru berlińskiego: perspektywa zjednoczenia Niemiec stała się mocnym impulsem do zintensyfikowania prac nad unią walutową. Traktat przyniósł też początki wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz trzeci filar - współpracę nad poprawą bezpieczeństwa wewnętrznego, zarysowując w ten sposób drogę do unii politycznej. Pierwsze skutki wydarzeń ‘jesieni ludów’ roku 1989 zakończyły się dla Unii wraz z przyjęciem do jej grona w roku 1995 państw neutralnych: Austrii, Finlandii i Szwecji.

Tym samym początkowa odpowiedź Europy na nowy, pojałtański kształt Starego Kontynentu polegała na konsolidacji osiągnięć uzyskanych z drugiej strony Żelaznej Kurtyny: szybkie, stosunkowo bezproblemowe poszerzenie Unii o państwa bogate oraz jej generalne wzmocnienie (w czym pokładano wówczas nadzieje, i na co nadzieja jest również i dziś) dzięki wspólnej walucie.

Po Radzie Europejskiej w Essen, która przyniosła obietnicę otwarcia się Unii na wschód i południe, od początku 1995 roku zaczęły toczyć się prace nad przygotowaniem Unii do kolejnego poszerzenia, tym razem głównie o kraje, które wyszły spod komunizmu. Za warunek konieczny tego poszerzenia uznano przeprowadzenie daleko idącej reformy instytucjonalnej samej Unii: aby UE mogła przyjąć nowych członków należy zmienić zasady podejmowania decyzji, kształt i sposób pracy jej instytucji, w ogólności: usprawnić, udoskonalić, udemokratyzować. Temu miała służyć Konferencja Międzyrządowa 1996 roku i efekt jej prac, który później nazwano traktatem Amsterdamskim. Czy to się udało? Na to pytanie spróbujemy udzielić odpowiedzi.

\*

Różnie rozumiano Konferencję Międzyrządową 1996. Rozumiano ją na przykład jako przedsięwzięcie konieczne dla poprawy działania instytucji Unii, a więc nieco biurokratycznie. W tym podejściu najważniejsze było, czy Komisja będzie sprawna, czy Rada będzie szybko podejmowała decyzje, do jakiego stopnia Parlament Europejski będzie miał udział w procesie decyzyjnym, itd. Oczywiście, za kwestiami biurokratycznymi kryła się, lub mogła się kryć, pewna wizja polityczna Europy. Czy Unia ma być tworem bardziej zintegrowanym, czy też luźniejszym, czy ma pozwalać na pełną swobodę swym państwom członkowskim, czy też ma je krępować zobowiązaniami (skądinąd uzgodnionymi przecież wspólnie).

Ścierały się ze sobą więc trzy poglądy.

---

<sup>1</sup> Timothy Garton Ash, „*Catching the Wrong Bus?*”, w: Peter Gowan, Perry Anderson (red.), „*The Question of Europe*”, Verso, Londyn, 1997, str. 125.

Jeden był tradycyjny. Zgodnie z formułą wypracowaną przez Ojców Europy, kwestie instytucjonalne są najważniejsze, one bowiem otwierają drogę do dalszych działań, na które być może pozwoli przyszłość.

Drugie podejście było nieco ambitniejsze. W Konferencji Międzyrządowej widziano szansę na kontynuowanie integracji jako procesu pojednania narodów Europy. Takemu rozumieniu najbliższe były Niemcy, a przede wszystkim kanclerz Helmut Kohl. Według niego, Niemcy mają do odegrania w Europie - w tym również podczas Konferencji Międzyrządowej - rolę szczególną: „nie dlatego, że jesteśmy najlepsi, bo wiara w to byłaby pretensjonalna, ale ponieważ odnaleźliśmy drogę pojednania między narodami”.<sup>2</sup>

Zgodnie z trzecim poglądem, Konferencję traktowano jako okazję do ‘załatwienia’ swoich spraw. Bez względu na to, czy były to rządy, czy związki zawodowe, czy organizacje pozarządowe, czy też wspólne stanowiska kilku państw, takie podejście miało na celu wynegocjowanie jak najlepszych warunków, pozycji, czy miejsca dla zainteresowanych. Najlepszym tego przykładem było stanowisko rządu brytyjskiego, który zagroził, że jeśli nie zostanie zniesiona blokada nałożona przez Unię na eksport mięsa brytyjskiego z powodu zagrożenia chorobą wściekłych krów, będzie blokował wszelkie negocjacje podczas Konferencji. Innym przykładem może być podejście jakie zastosowały związki zawodowe. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), skupiająca prawie wszystkie organizacje pracownicze Europy, zorganizowała w Turynie w przeddzień otwarcia Konferencji wielką manifestację. W ten sposób związki przypomniały rządowi, że nie są zadowolone ze zbyt monetarystycznego, ich zdaniem, podejścia do problemów gospodarczych i upomniały się o swoje interesy grupowe.<sup>3</sup>

Niestety, takie właśnie podejście zdominowało Konferencję. Ostatecznie okazało się, że nawet Niemcy, którzy tę partię rozegrali prawdopodobnie najlepiej, rozegrali ją przede wszystkim w obronie swych interesów partykularnych. Oczywiście nie ma w takim podejściu nic zaskakującego. Proces integracji europejskiej zawsze polegał między innymi na zaspokajaniu specyficznych potrzeb państw członkowskich, w tym interesów grupowych. Podstawowym sukcesem tego procesu była umiejętność utożsamienia szerszych interesów europejskich z interesami narodowymi. Ta sama umiejętność, która brytyjskiemu historykowi Timothy’emu Garton Ashowi kazała wyrazić wątpliwość, czy rzeczywiście Niemcy prowadzą swą politykę zagraniczną, a przede wszystkim europejską „w imieniu Europy”.<sup>4</sup> Lecz dwa pełne lata negocjacji - przed i w trakcie Konferencji Międzyrządowej - pokazały wyraźnie, że pole tego co wspólne kurczy się w zastraszającym tempie, że dominują interesy już nawet nie tyle narodowe, co partykularne: grup zawodowych, partii politycznych, grup interesu gospodarczego i społecznego, regionalne. Interesy wszystkich elementów składowych Europy, ale nie interesy europejskie. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii oraz poszerzenie Unii, które ma objąć państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polskę, to dwie wielkie porażki Konferencji. Żadna z nich nie była, niestety, przedmiotem zainteresowania wystarczająco dużej liczby krzyżujących się grup interesów, choć obie są sprawami *par excellence* europejskimi. Można o nie zabiegać tylko wtedy, gdy interes europejski przeważa nad interesem partykularnym. Konferencja Międzyrządowa 1996 nie była miejscem gdzie to się mogło stać.

\*

Traktat Amsterdamski nie jest łatwym przedmiotem analizy, a jednocześnie przyciąga swą wielowątkowością. Problemy polityczne przecinają aspekty prawne, a wszystko to nakłada się na delikatną materię stosunku opinii publicznej do integracji europejskiej jako całości i

<sup>2</sup> „Kohl: «La voie de la réconciliation des peuples»”, *Le Figaro*, 30-31 marca 1996.

<sup>3</sup> „L’irruption de l’emploi à la CIG”, *Le Figaro*, 29 marca 1996.

<sup>4</sup> Timothy Garton Ash, „In Europe’s Name. Germany and the Divided Continent”, Jonathan Cape, Londyn, 1993.

otoczone jest coraz mniej tajemniczym nimbem coraz bardziej technicznej dyplomacji europejskiej. Interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej dodają całości specyficznego smaku, różnego w różnych stolicach a nawet regionach, czy miastach Europy. Jeszcze inny punkt widzenia ma z pewnością obserwator sceny politycznej Europy, który patrzy na wydarzenia z jakiegoś miejsca w Europie Środkowej. W kolejnych rozdziałach niniejszej książki czytelnik napotka czasem podobne na pierwszy rzut oka zestawy problemów widzianych z odmiennych perspektyw. Pola tych analiz z pewnością nakładają się na siebie. Lecz autor ma nadzieję, że - opisując odmienne aspekty tej samej rzeczywistości - uzupełnia w ten sposób obraz całości, tak ważnej dla przyszłego miejsca Polski w Unii Europejskiej. Tak ważnej dla zrozumienia wyborów politycznych, jakie stoją przed nami na drodze do członkostwa i po jego uzyskaniu.

Strategiczny cel współczesnej Polski: członkostwo w NATO i Unii Europejskiej - jest w zasięgu ręki obecnego pokolenia, które ma szansę dać krajowi bezpieczne miejsce w świecie. Istnieją poważne nadzieje na pełnoprawne członkostwo Polski w Sojuszu Atlantyckim począwszy od 1999 roku. Jednocześnie w 1998 roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie naszego członkostwa w Unii Europejskiej. W przypadku Unii, nasza przygoda z Europą jest znacznie bardziej wielostronna. Przede wszystkim dlatego, że od naszego stanowiska, od roli, którą przyjmujemy na siebie, do jakiegoś stopnia - mamy nadzieję znaczącego - zależeć będzie przyszłe oblicze samej Unii. Polityczne konstruowanie Europy zostało wprawdzie rozpoczęte pół wieku temu, ale i dziś nie dotarło do końca, do jakiegoś jej ostatecznego kształtu, jej *finalité politique*. Dlatego przyszły kształt Unii zależeć będzie również od nas samych; od tego, czego będziemy chcieli od Europy; od tego, czego Europa będzie oczekiwała od nas; od tego, co będziemy w stanie wnieść i jak będziemy potrafili wpływać na proces integracji europejskiej.

To są poważne zadania. Autor ma nadzieję, że ta książka choćby skromnie przyczyni się do zrozumienia spraw europejskich przez czytelnika polskiego.

Książka niniejsza była pisana wkrótce po zakończeniu prac nad traktatem Amsterdamskim. Jeśli są w niej jakieś błędy faktyczne, czy nieprecyzyjne interpretacje, ich obecność wyjaśnić może szybkość reakcji. Choć oczywiście ich nie usprawiedliwia. Pozostają one wyłączną odpowiedzialnością autora.

## 2. Narodziny Konferencji Międzyrządowej 1996

Zewnętrzny obserwator, amerykański historyk Perry Anderson, nieco ironicznie, ale jakże trafnie, opisuje węzeł gordyjski instytucji europejskich, którymi miała zajmować się Konferencja Międzyrządowa: „unia celna z para-egzekutywą o pozorach ponadnarodowości [Komisja], ale bez żadnej maszynerii pozwalającej jej na wprowadzanie w życie decyzji; paralogislatura w postaci ministerialnych posiedzeń międzyrządowych [Rada], chroniona przed jakimkolwiek nadzorem narodowym, działająca jak jakaś izba wyższa; para-sąd najwyższy, działający tak, jakby był strażnikiem konstytucji, która nie istnieje; oraz pseudo-legislatura izby niższej w postaci zasadniczo bezsilnego parlamentu, który jednak jest jedynym ciałem pochodzącym z wyboru i teoretycznie odpowiedzialnym przed ludźmi Europy. Wszystko to jest narzucone na kilkanaście państw narodowych, które same kształtują swe polityki podatkowe, socjalne, wojskowe i zagraniczne.”<sup>5</sup>

Konferencja Międzyrządowa to instytucja Unii Europejskiej zwoływana *ad hoc* w celu dokonania zmian w podstawach prawnych funkcjonowania samej Unii i jej organów. W praktyce Konferencja Międzyrządowa jest stałą, pracującą przez określony czas, konferencją negocjatorów, przedstawicieli państw członkowskich Unii.

Podstawą dla zwoływania Konferencji Międzyrządowej jest procedura wprowadzania zmian do traktatu przewidziana w artykule N traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Historia Konferencji Międzyrządowej 1996 roku rozpoczęła się w Maastricht i początek ten został zapisany w samym traktacie, we wspomnianym artykule N, gdzie przewidziano jej zwołanie dla dokonania niezbędnego przeglądu traktatu. Data ta została wybrana przy założeniu, że do roku 1996 zebrane zostaną niezbędne doświadczenia płynące z funkcjonowania traktatu i można będzie dokonać jego jakościowej oceny oraz wprowadzić niezbędne poprawki. Przywódcy Unii nie zdawali sobie sprawy, iż ratyfikacja traktatu będzie tak długo trwała (m.in. dwa referenda w Danii). Nie mogli przewidzieć zatem, że tak mało czasu upłynie od jego wejścia w życie do rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej. Traktat został wynegocjowany w grudniu 1991, podpisany 7 stycznia 1992, a wszedł w życie dopiero 3 listopada 1993.

Traktat z Maastricht określał więc szczegółowo zadania Konferencji. W piątym akapicie artykułu B zapowiadał konieczność przeanalizowania w 1996 roku tych polityk i form współpracy, które mocą tegoż traktatu zostały wprowadzone. W artykule 189b(8) przewidywał możliwość rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania. W artykułach J.4(6) oraz J.10 mówił o możliwości wprowadzenia zmian do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, szczególnie z powodu wygasającego w 1998 roku traktatu Brukselskiego o Unii Zachodnioeuropejskiej. Deklaracja nr 1 wspominała, że energia, turystyka i obrona cywilna mogą zostać wprowadzone jako polityki wspólnotowe, a więc do pierwszego filaru Unii. Natomiast Deklaracja 16 przewidywała, że rozważona zostanie możliwość wprowadzenia do traktatu hierarchii aktów prawnych.

Drugim źródłem spraw poruszanych na Konferencji Międzyrządowej 1996 było poszerzanie Unii. Nieco z zaskoczenia Unia poszerzyła się o byłe NRD. Trochę później przyjęto Austrię, Finlandię i Szwecję. Perspektywa zaś przyszłego poszerzenia wyostrzyła kontekst delikatnej i trudnej reformy instytucjonalnej. W szczególności jasne stało się, że konieczne są zmiany w sposobie nominowania członków Komisji Europejskiej. Oczywiście potrzebne okazały się też zmiany sposobu podejmowania decyzji w Radzie, wraz ze zmianami w sposobie ważenia głosów na potrzeby kwalifikowanego głosowania większościowego. Tymi problemami zajmowały się Rady Europejskie w Brukseli oraz na Korfu. Temu też poświęcony był tzw.

---

<sup>5</sup> Perry Anderson, „Under the Sign of the Interim”, w: „The Question of Europe”, op. cit., str. 68.



kompromis z Joaniny, który wprowadzić miał znaleźć rozwiązanie na zakończonej właśnie Konferencji Międzyrządowej 1996, ale ją przetrwał i nabrał nowego znaczenia. Poniżej poświęcamy mu osobny rozdział, jako że jest to sprawa ważna z punktu widzenia przyszłości Polski w Unii.

Wreszcie trzecim źródłem zadań dla Konferencji była ewolucja samej Unii od czasu traktatu z Maastricht. Kolejne Rady Europejskie i kolejne instytucje obarczały Konferencję kolejnymi zadaniami. W grudniu 1993 roku w Brukseli Rada Europejska zdecydowała, że Konferencja powinna zająć się kwestią liczby komisarzy. Rada na Korfu formalnie związała poszerzenie z Konferencją i zleciła jej przeprowadzenie reformy instytucjonalnej. Umowa między instytucjami UE w sprawie perspektyw finansowych na okres 1993-99 obarczyła Konferencję Międzyrządową zadaniem zrewidowania założeń tej umowy, czyli rozważeniem podstaw przyszłych finansów Unii. 20 grudnia 1994 instytucje zleciły Konferencji przestudiowanie procedury komitetów, czyli tzw. 'komitetologii'.

Interesujące jest, że ten ostatni problem nie był nawet praktycznie dyskutowany podczas Konferencji. Pojęcie 'komitetologii' odnosi się do procesu wykonywania przez Komisję zadań powierzonych jej przez Radę. Po raz pierwszy procedurę tę zastosowano w 1962 roku, gdy Rada postanowiła, że Komisja zajmie się wprowadzaniem w życie regulacji dotyczących funkcjonowania rynku żywnościowego, co wynikało z ustanowienia wspólnej polityki rolnej. W celu wykonania powierzonych jej zadań, Komisja powołuje komitety ekspertów, które składają się z przedstawicieli państw członkowskich pod przewodnictwem człowieka Komisji. Niektóre komitety mają zaledwie funkcje doradcze. Inne mogą jednak odesłać decyzję - jeśli uważają, że jest ona niewłaściwa - z powrotem do Rady. Podstawę prawną dla procedury zwanej 'komitetologią' stanowi, wprowadzony przez Jednolity Akt Europejski, artykuł 145 TWE.<sup>6</sup> W 1987 roku Rada przyjęła odpowiednią decyzję o współpracy z Komisją w tej materii. Była to zresztą pierwsza decyzja Rady przyjęta na bazie Jednolitego Aktu. Sytuację skomplikował traktat z Maastricht, który ustanowił procedurę współdecydowania przy ustanawianiu prawa, w ramach której głos ma Parlament Europejski. Dlatego też 20 grudnia 1994 roku trzy instytucje: Komisja, Rada i Parlament zawarły porozumienie, zwane w żargonie brukselskim '*modus vivendi*', zgodnie z którym Parlament ma być na bieżąco informowany o przebiegu prac w komitetach Rada-Komisja. To właśnie porozumienie odsunęło dalsze uzgodnienia w sprawie 'komitetologii' oraz kwestie dyscypliny budżetowej do czasu Konferencji Międzyrządowej 1996.

Proces stopniowego powierzania Komisji zadań wykonawczych przez Radę był napędzany przez dwa zjawiska. Po pierwsze, rozwój samej Wspólnoty i stopniowe obejmowanie przez nią nowych obszarów życia gospodarczego. Ta dynamika w naturalny sposób kierowała egzekutywę w ręce Komisji jako ciała bardziej zwartej, jednorodnej i znacznie lepiej przygotowanego do drobiazgowych i długo trwających negocjacji, niż międzyrządowa Rada. Po drugie, działo się to w okresie niepojętego wzrostu znaczenia Komisji, przeciwko czemu nie pojawiała się znacząca opozycja. Dlatego też fakt, iż Konferencja Międzyrządowa 1996 w ogóle nawet nie dyskutowała spraw 'komitetologii' wydaje się niezwykle znaczący. Może on świadczyć o rozszerzającej się wśród państw członkowskich Unii swoistej niechęci do powierzania Komisji nowych zadań. Komisja zaczyna być postrzegana jako ciało zbyt

---

<sup>6</sup> W artykule 145 traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE) czytamy: „Rada...przekazuje Komisji, w przyjętych przez nią aktach prawnych, uprawnienia do realizacji przepisów, które Rada wydaje. Rada może nałożyć określone wymagania odnośnie do wykonywania tych uprawnień. Rada może również w szczególnych przypadkach zastrzec sobie prawo do samodzielnego wykonywania tych uprawnień. Powyższa procedura musi być zgodna z zasadami i przepisami ustanowionymi wcześniej przez Radę...”

Anna Przyborowska-Klimczak, Ewa Skrzydło-Tefelska, „Dokumenty Wspólnot Europejskich”, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin, 1994, str. 135.

potężne, czasami zaczynające dominować nad Radą - tym tradycyjnym depozytariuszem ostatecznej władzy we Wspólnocie. W swych programach na Konferencję dwa potężne, a tak różne w swych podejściach do integracji państwa Unii jak Francja i Wielka Brytania, wyraźnie zmierzały do ograniczenia zakresu kompetencji Komisji, lub co najmniej do powstrzymania wzrostu jej znaczenia.

Problem 'komitetologii', a więc techniki podejmowania decyzji przez Unię, wiąże się ze wspomnianą hierarchią norm prawnych, której wprowadzenie przewidywała Deklaracja nr 16 załączona do traktatu z Maastricht. W obecnej sytuacji skomplikowany proces decyzyjny jest stosowany zarówno do kwestii o najważniejszym znaczeniu, jak i do spraw drobnych. Stąd postulat wprowadzenia rozróżnienia w stopniu ważności aktów prawnych Wspólnoty, który Komisja postawiła już podczas Konferencji Międzyrządowej w roku 1990. Rozróżnienie to mogłoby wyglądać następująco: akty o znaczeniu konstytucyjnym, akty legislacyjne i implementacyjne. Normy prawne mające znaczenie konstytucyjne (takie jak traktaty) wymagałyby jednomyślności w Radzie oraz ratyfikacji przez parlamenty narodowe. Normy legislacyjne przyjmowałyby wspólnie (w ramach procedury współdecydowania) Rada i Parlament Europejski z inicjatywy Komisji. Wreszcie normy implementacyjne znajdowałyby się w wyłącznej gestii Komisji.

Wprowadzenie hierarchii aktów prawnych miałoby tę zaletę, że w sposób klarowny i czytelny dla obywateli określałoby kto (jaka instytucja) jest za co (za jakie decyzje) odpowiedzialna.<sup>7</sup> Podobnie jak propozycja 'oczyszczenia' procedury 'komitetologii', również hierarchia norm prawnych prowadzi jednak do wyraźniejszego podkreślenia roli Komisji jako ciała ponadnarodowego oraz do praktycznego zrównania uprawnień Rady i Parlamentu Europejskiego. Z tego powodu również i ta sprawa nie stała się przedmiotem poważnych negocjacji Konferencji 1996.

Jednak z punktu widzenia przyszłego poszerzenia najważniejszy wydaje się w tym wszystkim kompromis z Joaniny.

### **2.1. Ile głosów komu, czyli spór o znaczenie**

Na wiosnę 1994 roku rządy hiszpański i brytyjski postanowiły zająć nieustępliwe stanowisko w sporze o kwalifikowane głosowanie większościowe w Radzie Ministrów Unii Europejskiej. Spór został wywołany perspektywą przystąpienia Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji do Unii, a więc perspektywą kolejnego rozszerzenia Unii.

W sumie podczas kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie Ministrów przed rozszerzeniem Unii o kraje EFTA, państwa członkowskie Unii posiadały razem 76 możliwych głosów, z których 54 były potrzebne, by podjąć decyzję. Oznaczało to, że 23 głosy - stanowiące 30 proc. wszystkich głosów - blokowały decyzję. Spełniało to zasadę, że prosta koalicja trzech państw, z których dwa są 'duże' a jedno 'małe', mogła nie dopuścić do przegłosowania niewygodnej dla nich decyzji.

Po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji (w referendum Norwegowie nie zgodzili się na wejście do Unii) ilość ważonych głosów zwiększyła się do 87. W tej sytuacji 30-procentowy próg blokujący zwiększył się do 27 głosów, lecz 27 głosów nie spełnia reguły dwa 'duże' plus jedno 'małe'. Londyn i Madryt były za utrzymaniem zasady, że blokuje 2+1, reszta państw, że blokuje 30 procent.

Spór ten Brytyjczycy i Hiszpanie w zasadzie przegrali. Pozostałe 10 państw wspierane przez Komisję i Parlament Europejski, obawiając się wzmocnienia międzyrządowej i wolnorynkowej koalicji nowych członków w oparciu o Wielką Brytanię, stanowczo nie

---

<sup>7</sup> Brigid Laffan, „*The IGC and Institutional Reform of the Union*”, w: Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers (red.) „*The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*”, Pinter, Londyn, 1997, str. 229.

zgodziły się na ustępstwa. Próg głosów blokujących decyzję pozostawiony został na poziomie 30 procent - wzrost z 23 do 27 głosów ważonych, i nie została podtrzymana reguła, że każdą decyzję w kwalifikowanym głosowaniu większościowym może zablokować koalicja dwóch państw 'dużych' i jednego 'małego'. Kompromis, zwany kompromisem z Joaniny (od miasta w Grecji gdzie w marcu 1994 roku ministrowie Unii doszli do porozumienia w tej sprawie), polegał na tym, że jeśli liczba głosów przeciwnych znajdzie się w przedziale 23 - 27 głosów, wówczas propozycja nie zostaje wprowadzona (ale też nie zostaje automatycznie przyjęta). „W rozsądnym czasie” Rada jest zobowiązana do „zrobienia wszystkiego co w jej mocy”, aby rozwiązać tę przykrą i skomplikowaną sytuację. Rada powinna więc znaleźć takie rozwiązanie, któremu nie będzie przeciwnych więcej państw, niż posiadających 23 głosy.<sup>8</sup>

Przyczyny stanowczego 'nie' pozostałych dziesięciu krajów Unii wobec stanowiska hiszpańsko-brytyjskiego są bardzo ciekawe. „Nieufne kraje założycielskie zastanawiały się czy nowoprzybyli (...) nie chcą wejść do Wspólnoty Europejskiej po prostu w celu systematycznego rozmontowania ortodoksyjnych zasad wspólnotowych. Dziesiątka, sądząc, że między tymi państwami - przez długi czas członkami EFTA - istnieje ewidentne porozumienie, postanowiła ustalić ich udział na takim poziomie, by nowi członkowie nie dysponowali mniejszością blokującą.”<sup>9</sup> Austria, Finlandia i Szwecja były przed przystąpieniem do Unii krajami dobrze znanymi dotychczasowym członkom. Miały ugruntowaną gospodarkę rynkową, dobrze i sprawnie funkcjonujące i sprawdzone instytucje państwa demokratycznego. Wobec ich członkostwa nie było żadnych wątpliwości tej natury, jakie towarzyszą poszerzeniu Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. A jednak i ich akcesowi towarzyszyła nuta nieufności. Jest ona wynikiem pewnej ostrożności krajów członkowskich przed narażaniem na szwank dotychczasowego dorobku wspólnotowego, tego *acquis* w szerszym, niemal filozoficznym znaczeniu, dorobku integracyjnego w całości, jakkolwiek by on nie był dyskutowany i sporny dla samych członków. Wszak nadmierną wolnorynkowość zarzuca się czasem i Holandii, i Danii, i Niemcom (nie wspominając o Wielkiej Brytanii), więc nie sam charakter przyszłego członka Unii jest tu oceniany. Raczej jego zdolność do wzięcia na siebie odpowiedzialności za tworzenie unii politycznej (w tym także walutowej) w Europie. Tak jak to formułuje trzecie kryterium członkostwa przyjęte przez Radę Europejską w Kopenhadze, jako warunek naszego przystąpienia do Unii.

Jako przyszli członkowie Unii możemy dziś obserwować ten sam rodzaj nieufności. Jego świadectwem jest klauzula zawieszania w prawach członka Unii wsparta wymogiem przestrzegania zasad i wartości UE przez kandydatów. Jego świadectwem jest też elastyczność integracji rozumiana jako mechanizm zabezpieczający obecnych członków przed możliwością blokowania integracji przez nowoprzybyłych. Najlepszy przykład takiego rozumienia elastyczności dał Parlament Europejski w swej ocenie traktatu Amsterdamskiego: „dyskusja nad elastycznością miała wymiar strategiczny w przygotowaniach do Konferencji i podczas jej przebiegu i tego właśnie brakowało w jej fazie końcowej. (...) Konferencja przyjęła podejście praktyczne, mające na względzie przyszłe poszerzenie, i stworzyła instrument pozwalający na przełamanie impasu przyszłej integracji. Ten cel stanowi kryterium dla każdej politycznej oceny tego, czy praktyczny zakres [stosowania] tego instrumentu jaki określa traktat (...) jest zadawalający.”<sup>10</sup>

Ważne jest oczywiście i to, że podział głosów w Radzie odzwierciedla siłę polityczną. Jest więc wyrazem symbolicznego aspektu władzy i państwa, który odgrywa tak wielką rolę w

<sup>8</sup> Bulletin EU, 3-1994, pkt. 1.3.28, str. 65.

<sup>9</sup> Muriel de l'Écotais, „L'Europe de douze à quinze: l'échec. La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté européenne (troisième partie)”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr 408, maj 1997, str. 326.

<sup>10</sup> Parlament Europejski, DOC\_EN\PR\330\330848, PE 233.314/B, str. 47-48.

budowaniu legitymizacji instytucji politycznych i tworzeniu u ludzi poczucia przynależności do nich. Ewentualny spadek znaczenia danego państwa, przekładany na malejącą liczbę głosów w Radzie, jest wyrazem obniżenia jego potęgi. Jakakolwiek utrata głosów będzie zabójcza dla polityków, którzy przywiozą taką wiadomość swoim wyborcom. Z tego właśnie wynika polityczna niemożliwość obniżenia w Radzie absolutnej liczby głosów stojących do dyspozycji każdego państwa. Każda zmiana stosunku głosów będzie odbywała się w górę, to znaczy wraz ze zwiększaniem liczby głosów tych, którzy i tak będą ich mieli relatywnie mniej. Każda zmiana może być tylko relatywna.

Istotne jest też skąd wówczas pojawiła się ta 'egzotyczna' koalicja Wielkiej Brytanii i Hiszpanii oraz skąd wzięły się zasady rządzące przyznawaniem głosów w Radzie i określaniem wysokości progu blokującego - trzy państwa lub 30 procent głosów, podział na państwa 'duże', 'średnie' i 'małe', podział na 'starych' i 'nowych' członków.

Zacznijmy od koalicji Londyn-Madryt - doprowadzi nas ona do niepisanych reguł i zasad głosowania w Radzie. Ówczesny konserwatywny rząd brytyjski, wychodząc z doktrynalnych przesłanek dotyczących zagrożenia, jakie niesie ze sobą integracja europejska dla państwa narodowego, a w szczególności dla brytyjskiego państwa narodowego, był przeciwny jakimkolwiek osłabianiu siły poszczególnych państw w procesie podejmowania decyzji. Oczywiście ideałem byłoby dlań jednomyślne podejmowanie decyzji, a więc utrzymanie prawa weta przez każde pojedyncze państwo. Jeśli już pewne obszary zostały jednak oddane do kwalifikowanego głosowania większościowego, to - zdaniem rządu Johna Majora - próg blokujący powinien być jak najniższy, tak aby jak najmocniej chronić uprawnienia państw narodowych.

Powody Hiszpanii były nieco inne. Hiszpania, jako kraj 'prawie duży' (obecnie osiem głosów w Radzie), a zarazem jedyny takiej wielkości w Unii, była szczególnie ostrożna w stosunku do wszelkiej propozycji pozycję tę mogących podważyć. Hiszpania upierała się przy pozostawieniu progu blokującego na wysokości 23 głosów również dlatego, że głosy trzech krajów południa: właśnie Hiszpanii (8), Grecji (5) i Włoch (10) dawały 23 głosy. Zamiast Grecji w tej konstelacji mogła także występować Portugalia (5), kraj otrzymujący również znaczną pomoc gospodarczą. Wszystkie te konfiguracje państw opierały się na możliwości blokowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej na poziomie 23 głosów. Istniała więc możliwość budowania koalicji blokującej ewentualne zmniejszenie wydatków Unii na pomoc dla biedniejszych krajów. Hiszpania i Grecja niewątpliwie do nich należą. Natomiast w przypadku Włoch znaczną pomoc z Unii Europejskiej otrzymują ich regiony południowe. W innych kwestiach, nie dotyczących samych funduszy pomocowych, w przypadku braku zainteresowania Włoch, można byłoby szukać poparcia Francji (10). Nie bez znaczenia dla stanowiska Hiszpanii był fakt, iż w momencie przyjmowania jej do Wspólnoty, Madryt został potraktowany jako państwo 'średnio duże'. Otrzymał wprawdzie prawo do mianowania dwóch komisarzy (jak każde inne 'duże' państwo), ale nie dostał 10 głosów w Radzie (jak inne duże kraje), a jedynie osiem.

Jeśli chodzi o reguły rządzące myśleniem o sile głosów poszczególnych państw w Radzie, to ich korzeni należy szukać w negocjacjach jakie toczono przed podpisaniem traktatów Rzymskich. Już ówczesny konflikt o liczbę głosów i wysokość progu blokującego odzwierciedlał spór o naturę Unii. Pierwszy konflikt wywołali w 1956 roku Holendrzy, którzy w Komisji, a nie w Radzie, chcieli widzieć główne ciało decyzyjne Wspólnoty. Ostatecznie ten pierwszy spór zakończył się pierwszym kompromisem w sprawie ważenia głosów, który nadał kształt artykułowi 148 ówczesnego traktatu o EWG, rządzącemu podejmowaniem decyzji w Radzie. Dzięki uporowi delegacji holenderskiej, kwalifikowana, 70-procentowa większość głosów wystarczy tylko wtedy, gdy decyzja jest podejmowana na wniosek Komisji. Jeśli jest to samodzielna decyzja Rady to kwalifikowana większość musi reprezentować

również odpowiednią, minimalną liczbę państw popierających dany wniosek (wówczas cztery, a więc jedno więcej niż ówczesne trzy 'duże' państwa członkowskie, dziś 10 państw).

**TABELA I: Rozkład głosów ważonych w pierwszej Radzie EWG (sześć państw)**

Państwo	Liczba głosów
1. Francja	4
2. Niemcy	4
3. Włochy	4
4. Belgia	2
5. Holandia	2
6. Luksemburg	1

Skąd wzięło się zastrzeżenie Holendrów? Otóż w poszukiwaniu odpowiedniego sposobu ułożenia wagi głosów w Radzie negocjatorzy traktatu Rzymskiego odeszli od naturalnej proporcjonalności, która odzwierciedlałaby demograficzną, bądź ekonomiczną siłę państw. Przyjęto nadreprezentację państw mniejszych, ale starano się znaleźć takie rozwiązanie, które gwarantowałyby państwom 'dużym' poszanowanie ich interesów. Polityka zdominowała ekonomię i matematykę. Stąd przyjęto jako zasadę, że żadna decyzja nie może zapaść przeciwko woli dwóch 'dużych' państw. Dlatego też na sumę 17 głosów ważonych jako większość kwalifikowaną przyjęto 12 głosów (trzy 'duże' państwa, ale z ustępstwem na rzecz ostrożności holenderskiej), czyli dwie trzecie, a więc mniejszość blokująca wynosiła sześć głosów - jedną trzecią. Państwa 'małe' i 'średnie' same nie mogły powstrzymać przyjęcia decyzji, bo miały razem tylko pięć głosów.<sup>11</sup>

Kolejne poszerzenia Wspólnoty zawsze prowokowały spory o te podstawowe zasady. Za każdym razem też modyfikowano je. Czasem wprowadzano nowe reguły. Wszystko to oczywiście działo się na zasadzie precedensu. Raz uzgodniona reguła jest domniemana jako obowiązująca, dopóki wszyscy nie zgodzą się na jej odrzucenie, modyfikację, lub wprowadzenie nowej, zastępującej ją. Tak więc reguły dotyczące naszego miejsca i siły w Radzie będą oparte w części na tych, które wypracowano przy okazji traktatu Rzymskiego, a w części na zmianach jakie przyniosły kolejne poszerzenia. Tuż przed przyjęciem nas do tego szacownego grona będą również na nowo konstruowane ze względu na postrzegany w danej chwili charakter, jaki to przyszłe poszerzenie będzie miało.

Pierwsze poszerzenie w latach siedemdziesiątych było stosunkowo proste z punktu widzenia wagi głosów, ponieważ zbyt nie naruszało równowagi między 'dużymi', a 'małymi' krajami. W jego wyniku do Wspólnoty weszła 'duża' Wielka Brytania oraz zaledwie dwa 'średniej wielkości' kraje - Irlandia i Dania. Jednak nie były one tak 'duże' jak Belgia, czy Holandia, dlatego też nie można było po prostu przypisać im wagi jednego z krajów Beneluksu. Konieczne stało się wypracowanie nowej skali głosów, w której umieszczono nową kategorię liczbowo-państwową: kraj 'średnio mały' = trzy głosy.

<sup>11</sup> Patrz: Muriel de l'Écotais, „*La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté européenne*”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr 398, maj 1996, str. 388-393.

**TABELA II: Rozkład głosów w Radzie w EWG po poszerzeniu do dziewięciu państw**

Państwo	Liczba głosów
1. Francja	10
2. Niemcy	10
3. Wielka Brytania	10
4. Włochy	10
5. Belgia	5
6. Holandia	5
7. Dania	3
8. Irlandia	3
9. Luksemburg	2

W tym nowym układzie suma głosów ważonych w Radzie wynosiła 58; kwalifikowaną większość ustalono na poziomie 41 głosów, a mniejszość, która chciała zablokować decyzję musiała zebrać poparcie przynajmniej 18 głosów. Zachowano w ten sposób zasadę, że przeciwko dwóm 'dużym' państwom (20 głosów) nie może zapaść żadna decyzja. „Warto przy tym zauważyć, że ciężar poszczególnych głosów został skalkulowany w taki sposób, aby nowe państwa, a więc Wielka Brytania, Irlandia i Dania, nie mogły zablokować decyzji. Dysponując zaledwie 16 głosami (10+3+3) nie stanowiły ryzyka hamowania postępów Wspólnoty Europejskiej, czego niektórzy się obawiali.”<sup>12</sup> W ten sposób do sporów o wagę głosów w Radzie, która dotyka najważniejszego: natury samej integracji europejskiej, wszedł nowy czynnik - niepokój o to, w jaki sposób zachowywać się będą (głosować) nowi członkowie. Ten sam niepokój choć zawsze w zmienionej nieco postaci towarzyszył każdemu kolejnemu poszerzeniu. Obecny był też przy pracach Konferencji Międzyrządowej 1996. A ponieważ Amsterdam właśnie w tej kwestii nie przyniósł żadnych rozstrzygnięć, towarzyszyć nam będzie jeszcze przez następnych parę lat.

Kolejne poszerzenie najpierw o Grecję (1982), a następnie o Hiszpanię i Portugalię (1986), było traktowane jako jedna fala z punktu widzenia koniecznych zmian instytucjonalnych. Już w momencie negocjacji w sprawie liczby głosów Aten w Radzie przygotowywano rozwiązania konieczne dla wpasowania do tego skomplikowanego równania również Lizbony i Madrytu - zarówno Portugalia, jak i Hiszpania, już były kandydatami do członkostwa.

Pierwszą zmianą jaką wprowadziły swą obecnością nowe kraje była nowa kategoria wielkości - państwo 'średnio duże': Hiszpania. Jako kraj, którego liczba mieszkańców zdecydowanie różni się od krajów 'prawdziwie dużych', jak też od 'średnich', Madryt otrzymał osiem głosów. Ta kategoria jest dla nas szczególnie interesująca, ponieważ Polska ma liczbę ludności praktycznie identyczną z Hiszpanią. W przyszłości do tej samej kategorii wielkości należeć też może Rumunia, choć nieco mniejsza od Polski i Hiszpanii. Grecja i Portugalia nie stanowiły problemu: ze względu na podobną wielkość (demograficzną) co Belgia i Holandia, otrzymały po pięć głosów.

<sup>12</sup> Muriel de l'Écotais, „De l'Europe de six à l'Europe de douze: une évolution réussie. La pondération des voix au Conseil de ministres de la Communauté européenne (deuxième partie)”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr 401, wrzesień-październik 1996, str. 618.

**TABELA III: Rozkład głosów w Radzie w EWG po poszerzeniu do dwunastu państw**

Państwo	Liczba głosów
1. Francja	10
2. Niemcy	10
3. Wielka Brytania	10
4. Włochy	10
5. Hiszpania	8
6. Belgia	5
7. Grecja	5
8. Holandia	5
9. Portugalia	5
10. Dania	3
11. Irlandia	3
12. Luksemburg	2

Prawdziwy bój stoczono jednak - nie po raz pierwszy i nie ostatni - o wysokość mniejszości mogącej blokować decyzje. Po ciężkich negocjacjach uzgodniono, że po przyjęciu Grecji (od roku 1982 suma głosów wynosiła 63), większość kwalifikowana będzie na poziomie 45 głosów, a w celu zatrzymania decyzji mniejszość musi zgromadzić 19 głosów. Tym samym utrzymano zasadę, że dwa 'duże' państwa blokują decyzję - zgodnie z postulatem Danii oraz Wielkiej Brytanii i Francji. Jednak patrząc z drugiej strony, potrzeba było 45 głosów dla podjęcia decyzji - co z kolei odpowiadało postulatowi, by decyzję mogło podejmować pięć państw [cztery 'duże' (10) i Belgia lub Holandia lub Grecja (po 5)], a nie sześć, jak wynikało z konkurencyjnej propozycji podniesienia kwalifikowanej większości do 46, tak jak tego chcieli Duńczycy, Francuzi i Brytyjczycy.

Ten złoty podział pękł jednak w momencie przyjęcia Hiszpanii i Portugalii. Po roku 1986 suma wszystkich głosów wynosiła 76. Wtedy właśnie Wspólnota odeszła od przestrzegania zasady, że dwa 'duże' państwa mogą zablokować decyzję. Próg blokujący ustalono na poziomie 23 głosów, co przy okazji dało Danii i Irlandii zupełnie nieproporcjonalną siłę przetargową. Posiadając po trzy głosy, oba państwa w sam raz pasowały do potrzebnych 23.

Powstaje problem, czy rzeczywiście istnieje w codziennym życiu Rady tak ostry podział między interesami krajów 'małych' i 'dużych', który usprawiedliwiałby ilość czasu i energii poświęcaną rozwiązywaniu tego trochę - jak by się mogło wydawać - euro-teologicznego sporu o głosy ważne. Większość obserwatorów wydaje się zgodna, że nie. Jediną kwestią, która bardzo wyraźnie dzieli państwa w Unii i Wspólnocie na 'duże' i 'małe' jest właśnie spór o liczbę głosów w Radzie. Tu właśnie ujawnia się prestiż, potęga i poczucie siły. Nieco mniej wyraźny - bo praktyczny, zależny od konkretnie głosowanej kwestii i nie zawsze się sprawdza - jest podział na kraje nastawione wolnorynkowo i protekcyjnie. „Grupa krajów wolnorynkowych powstająca systematycznie z Wielkiej Brytanii, Holandii, Danii i Niemiec z łatwością osiąga mniejszość blokującą (10+5+3+10=28). Coraz częściej dołącza do nich Portugalia.”<sup>13</sup> Wraz z Portugalią (5 głosów, razem 32) grupa ta jest jednak daleko od osiągnięcia kwalifikowanej większości. Sytuacja stała się jeszcze bardziej klarowna po przystąpieniu Austrii (4 głosy), Szwecji (4) i Finlandii (3). W tej konfiguracji Unii piętnastu państw grupa wolnorynkowa ma razem maksimum 43 głosy na potrzebne 61 (wszystkich głosów jest 87), co nadal nie daje żadnej możliwości podejmowania decyzji, choć ułatwia blokowanie decyzji niekorzystnych. Ten fakt odegrał niewątpliwie rolę przy sporach o głosy w Radzie przy przyjmowaniu trzech ostatnich państw.

<sup>13</sup> Ibidem, str. 620.

**TABELA IV: Rozkład głosów w Radzie UE po poszerzeniu do 15**

Państwo	Liczba głosów
Niemcy	10
Wielka Brytania	10
Francja	10
Włochy	10
Hiszpania	8
Holandia	5
Grecja	5
Belgia	5
Portugalia	5
Szwecja	4
Austria	4
Dania	3
Finlandia	3
Irlandia	3
Luksemburg	2
<b>RAZEM UE15</b>	<b>87</b>

Znaczenie kompromisu z Joaniny jest też szersze. Twarde stanowisko brytyjskie „pozwoili innym aktorom konstrukcji europejskiej na uświadomienie sobie problemu, który państwa będą musiały rozwiązać: w jaki sposób przełożyć na język prawny wagę polityczną ‘dużych’ państw członkowskich: Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii, na uwadze mając rosnącą liczbę ‘małych’ krajów, z których w przyszłości składać się będzie Unia Europejska”.<sup>14</sup> Ten wysiłek ma też ogromne znaczenie dla nas, dla Polski. Przez czysty przypadek, będąc znacznie większym krajem niż większość obecnych członków Unii i znakomita większość przyszłych członków z Europy Środkowej i Wschodniej (za wyjątkiem Rumunii), mamy szansę skorzystać na wzmacnianiu roli państw ‘dużych’, stosownie do tego, co zostanie zaproponowane Hiszpanii. Jednocześnie jednak stoimy - tak samo jak wszystkie inne ‘duże’ lub większe państwa europejskie - przed wyzwaniem. Podstawowy bowiem problem będzie polegał na tym: w jaki sposób dążąc do lepszego odzwierciedlenia siły państw w instytucjach Unii, nie zrażać państw mniejszych i średnich do siebie (i do wszystkich państw ‘dużych’), a zarazem do całego procesu integracji? W jaki sposób uniknąć dyktandatu, który najprawdopodobniej będzie - jeśli powstanie - gwoździem do trumny integracji? Jak zachować równowagę między państwami ‘małymi’ i ‘dużymi’, nie wchodząc na poziom federacyjny, na przykład w taki sposób jak jest to zrobione w Stanach Zjednoczonych. W Izbie Reprezentantów zasiada proporcjonalnie tylu przedstawicieli danego stanu, ilu stan ma mieszkańców, a w Senacie każdy stan ma tylko dwóch wysłanników. To jest możliwe w zwartej konstrukcji państwa. Europa jeszcze do niej nie jest gotowa. Być może nie będzie nigdy. Dlatego właśnie znalezienie właściwego kompromisu, akceptowalnego dla wszystkich: ‘największych’, ‘dużych’, ‘średnio dużych’, ‘średnich’, ‘średnio małych’, ‘małych’ i ‘najmniejszych’ jest absolutnie konieczne. Dlatego też jest takie trudne. Domaganie się jak największej liczby głosów w Radzie jest naturalną koniecznością polityczną kraju uczestniczącego w procesie integracji. Jednak w żadnym wypadku nie można tego robić nie oglądając się na skutki jakie może to wywołać u partnerów. Nasz los jest nieodłącznie związany z ich losem. Na tym polega istota integracji. Tak politycznej jak i gospodarczej.

<sup>14</sup> Muriel de l'Écotais, „L'Europe de douze à quinze: l'échec...”, op. cit., str. 327.



## 2.2. Tło polityczne w Europie

Na początku lat dziewięćdziesiątych integrująca się Europa zachodnia przeżyła najpierw falę optymizmu, a potem pesymizmu.

Po upadku muru Berlińskiego, po rozpadzie bloku państw komunistycznych i Związku Radzieckiego, wydawało się, że wystarczy kontynuować tę formułę integracji, która przyniosła sukces. Sukces wynegocjowania traktatu z Maastricht przyczynił się do umocnienia nastrojów optymistycznych. Po dwóch Konferencjach Międzyrządowych przygotowujących projekty unii politycznej oraz unii gospodarczej i walutowej, podpisanie traktatu wydawało się znaczącym osiągnięciem na drodze do federalizacji Europy. Integracja zaczęła dotyczyć - jak się wydawało, na poważnie - polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wpisano do traktatu perspektywę dochodzenia do wspólnej polityki obronnej. We wspólnej, jednolitej walucie dostrzegano potężne narzędzie, które z czasem musi doprowadzić do powstania europejskiego rządu.

To pozwoliło komentatorom na daleko idący optymizm. W swych codziennych doniesieniach z przygotowań do Maastricht, Agence Europe uważnie przyglądała się, czy delegacje rządowe są wystarczająco gotowe do rozszerzania uprawnień Parlamentu Europejskiego i Komisji. Po podpisaniu uzgodnień w Maastricht, jej redaktor Emanuele Gazzo przyznał wprawdzie „bez euforii”, ale jednak, że traktat ma „pozytywne strony, które należy wykorzystać”.<sup>15</sup>

Również Parlament Europejski był w miarę zadowolony. Wprawdzie jego opinia o nowym traktacie nie miała mocy wiążącej dla wejścia w życie samego traktatu, ale Niemcy, Belgia i Włochy postanowiły ratyfikować Maastricht dopiero gdy Parlament Europejski wypowie się o nim pozytywnie. Parlament stwierdził więc, że należy wykorzystać szanse, jakie daje nowy traktat i że będzie „kontynuować wysiłki w celu osiągnięcia skutecznej i demokratycznej Unii Europejskiej w postaci federalnej”.<sup>16</sup>

Potem jednak przyszło referendum duńskie. Pomimo tego, że wszystkie znaczące siły polityczne, organizacje pracodawców i związki zawodowe wezwały Duńczyków do przyjęcia traktatu, ci - w głosowaniu 2 czerwca 1992 roku odrzucili Maastricht - 50,5 procenta Duńczyków opowiedziało się przeciw jego ratyfikacji. Wówczas prezydent Francji François Mitterrand postanowił również przeprowadzić pierwsze we Francji referendum w sprawach europejskich. 20 września 1992 roku Francuzi wprawdzie zaakceptowali Maastricht, ale większością zaledwie 51,49 procenta.

Te dwa wydarzenia dały asumpt do zdominowania debaty europejskiej przez taką oto linię rozumowania: konstrukcja integracji europejskiej jest zbyt elitarna, obywatele nie wiedzą, w jaki sposób zapadają decyzje w Brukseli, problemy integracji nie są ich problemami, Europa nie zajmuje się tym, czym powinna np. bezrobociem, czy ochroną środowiska. W skrócie: więcej demokracji, więcej uczestnictwa dla obywatela, Unia musi być bliższa zwykłemu człowiekowi. Nie do końca przeanalizowane i nie do końca zrozumiane przyczyny tych problemów ratyfikacyjnych stanowiły podstawę do sformułowania generalnego, obejmującego całą scenę europejską, wniosku o nadmiernym zaawansowaniu procesu integracji, o jego biurokratyzowaniu, technicyzowaniu i elitaryzmie; w skrócie tezy o odwróceniu się obywatela od Unii Europejskiej. A przecież debata ratyfikacyjna we Francji, po części kierowana przeciwko polityce wewnętrznej prezydenta François Mitterranda, skupiała się również na kluczowych aspektach traktatu z Maastricht: konsekwencjach unii walutowej. O ile zwolennicy Maastricht, Mitterrand i Valéry Giscard d'Estaing powiadali, że jednolita waluta i unia polityczna to jedyny sposób 'okiełznania' rosnącej potęgi Niemiec, ich

<sup>15</sup> Agence Europe, 20 grudnia 1991.

<sup>16</sup> Opinia Parlamentu Europejskiego o traktacie z Maastricht z 7 kwietnia 1992 roku, Official Journal of the European Communities, nr C 125/81, 18 maja 1992, pkt. 15.

przeciwnicy Philippe Séguin i Philippe de Villiers mówili, że wręcz przeciwnie, oba fundamentalne składniki Maastricht będą służyć właśnie wzrostowi znaczenia Niemiec. Taką debatę trudno uznać za skutek zniechęcenia obywatela do Europy, raczej jest to fundamentalny spór o to, dokąd prowadzi jej integracja. Być może spór ten nie we wszystkich aspektach był przejrzysty dla obywateli. Jednak, po pierwsze, był toczony publicznie: w prasie i telewizji, i to bardzo zawzięcie. Po drugie, brak całkowitej przejrzystości najczęściej nie przeszkadza obywatelom w podejmowaniu prawidłowych, racjonalnych wyborów politycznych.

Podobnego zdania wydaje się być Niemiec Karl Lamers, autor kontrowersyjnego projektu 'twardego rdzenia' Europy, który ma poprowadzić dalej proces integracji. W roku 1994, pisząc swą analizę sytuacji europejskiej, która doprowadziła go do śmiałych konkluzji, Lamers właśnie w symbolicznej porażce Europy upatrywał jej największy błąd w stosunku do obywateli. „Niewłaściwa odpowiedź Unii na dramatyczne wydarzenia we wschodniej części Europy doprowadziła do wyraźnego spadku poparcia opinii publicznej dla procesu zjednoczenia Europy. Kwestia statusu bezpieczeństwa przyszłych członków ma decydujące znaczenie dla politycznego pejzażu Europy oraz dla jej całościowego porządku politycznego.”<sup>17</sup>

Ostatecznie więc stało się tak, iż jedną z myśli przewodnich Konferencji Międzyrządowej 1996 był „powrót obywatela do Europy”. Myśl ta, będąca przejawem wspomnianego wcześniej sposobu rozumienia 'kryzysu Maastricht', od momentu sformułowania jej przez Grupę Refleksyjną (która przygotowywała agendę Konferencji Międzyrządowej w drugiej połowie roku 1995) stała się stałym elementem wszystkich dokumentów dotyczących Konferencji. Ostatecznie, w traktacie Amsterdamskim zaowocowała całym dużym rozdziałem „Unia a obywatel”.

Z drugiej strony, wkrótce po wynegocjowaniu Maastricht nastąpił atak eurosceptyków. Wprawdzie premier John Major powrócił z Maastricht do domu z wypisanym na tarczy zawołaniem „gem, set i mecz dla Wielkiej Brytanii”, ale zaraz okazało się, że wiele z postanowień Maastricht, ogólna narastająca niewydolność gospodarcza Europy oraz wypchnięcie funta szterlinga z Europejskiego Systemu Walutowego (wrzesień 1993), wszystko to doprowadziło do obudzenia w Wielkiej Brytanii ducha eurosceptycyzmu. W ten sposób integracja europejska dostała się pod ogień z drugiej, eurosceptycznej strony. Eurosceptycy twierdzili bowiem, że jest za wcześnie na tak daleko posuniętą integrację, jak to zarysował traktat z Maastricht. Podkreślali ciągle mocne i żywe państwo narodowe, które powinno pozostać dominującą siłą na arenie politycznej Europy. Instytucje ponadnarodowe w Brukseli nie mają legitymizacji politycznej i społecznej. Trzeba zahamować proces integracji. W szczególności, nie można pozwolić - mówili eurosceptycy - na powstanie euro, na rozwój europejskiej tożsamości obronnej poza strukturami NATO, na rozszerzanie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trzeba odbudować konkurencyjność gospodarczą Europy, jako swobodnie konkurujących ze sobą gospodarek narodowych.

Jednak te dwie powyższe linie rozumowania zakładają, że obywatele Europy mają wysoką świadomość instytucji Unii i szczegółowych problemów samej integracji. Tymczasem w styczniu i lutym 1996 roku, na dwa miesiące przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej, przedstawiane wielokrotnie i powszechnie jako najważniejsze wydarzenie polityczne Europy na nadchodzące dziesięciolecie, które określi jej przyszłość, itd., zaledwie 15 procent Europejczyków wiedziało, że taka Konferencja ma się odbyć. Sytuacja nieco się poprawiła po jej rozpoczęciu: w maju wiedziało o Konferencji 31 procent ludzi w Unii.

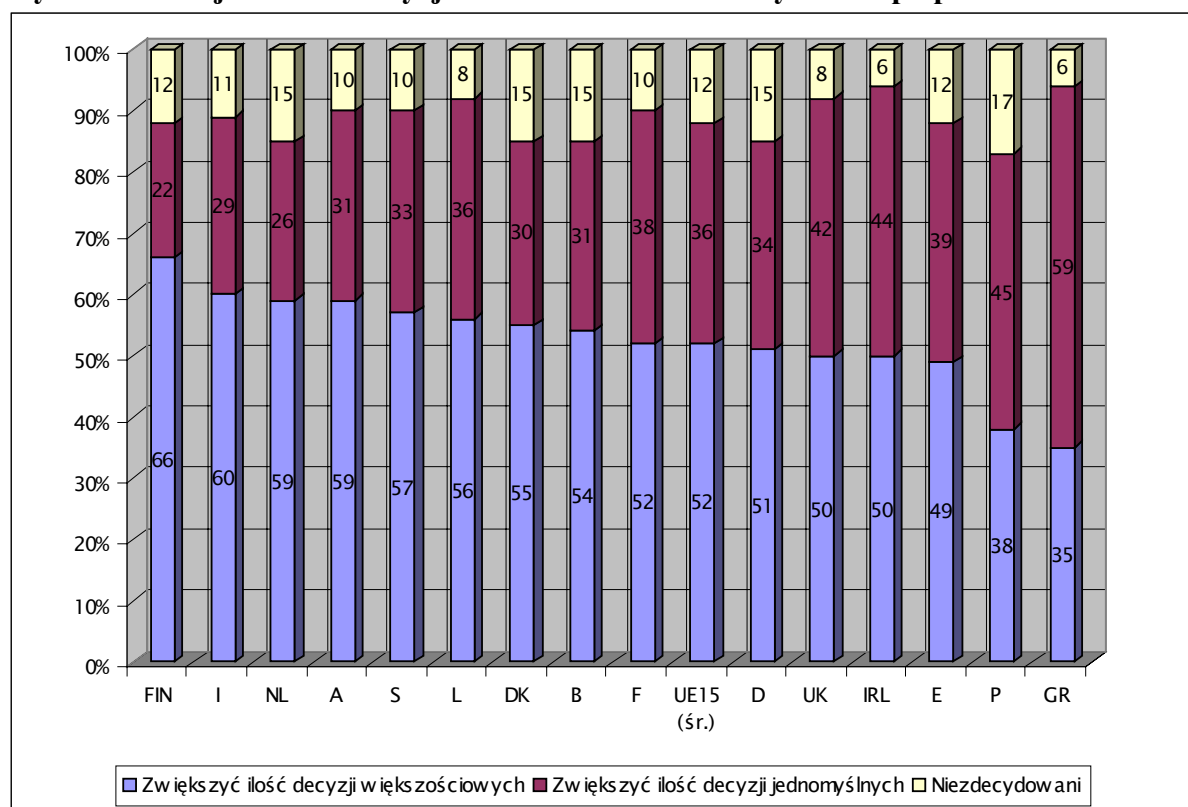
---

<sup>17</sup> „Reflections on European Policy”, dokument frakcji CDU/CSU w Bundestagu, 7 września 1995, w: Agence Europe, Europe Documents, nr 1896/96.

Natomiast pod koniec 1996 roku, po ponad pół roku pracy Konferencji, odsetek tych, którzy ‘słyszeli’ o Konferencji spadł do 27 procent.<sup>18</sup>

Jednak wydaje się, że europejska opinia publiczna pozostaje generalnie pro-europejska, nawet w tradycyjnie ostrożnych krajach takich jak Wielka Brytania, czy Dania. Wskazuje na to ankieta przeprowadzona przez instytut badania opinii publicznej Eurobarometr w maju 1996 roku. Średnio aż 52 procent Europejczyków opowiedziało się za zwiększeniem większościowego podejmowania decyzji i odchodzeniem od jednomyślności, w sytuacji gdy nastąpi poszerzenie Unii Europejskiej.

**Wykres I: Podejmowanie decyzji w Radzie UE: Co należy zrobić po poszerzeniu Unii?<sup>19</sup>**



Paradoks ten jest najprawdopodobniej skutkiem stosunkowo niskiej świadomości konsekwencji, jakie niesie ze sobą integracja polityczna. Tu przypadek Wielkiej Brytanii może być szczególnie pouczający. Jak widać na wykresie I, równo połowa Brytyjczyków była za zwiększeniem liczby decyzji podejmowanych większością (a więc w wyniku głosowania). Przeprowadzone w tym samym czasie inne badania wskazywały jednak na rzeczywistą niechęć Brytyjczyków do wspólnej waluty. W ewentualnym referendum w tej sprawie prawdopodobnie opowiedzieliby się przeciwko przystąpieniu Wielkiej Brytanii do obszaru euro. Bardzo podobna sytuacja występuje w Niemczech. Obywatele niemieccy, o których powszechnie sądzi się, że są jak najbardziej pozytywnie nastawieni do integracji (i jest w tym sporo racji), są niechętni wobec wspólnej waluty. Z mocną marką wiążą zbyt wiele nadziei na stabilność gospodarczą, by ryzykować nowe - kto wie czy nie ryzykowne - przedsięwzięcie integracyjne, euro. Ani Brytyjczycy, ani Niemcy wydają się nie dostrzegać, że wspólna waluta jest naturalnym przedłużeniem zintegrowanej gospodarki.

<sup>18</sup> Na podstawie badań przeprowadzonych w okresie wrzesień-grudzień 1996, 'Europinion nr 10', Agence Europe, nr 6924, 28 lutego 1996, str. 4

<sup>19</sup> European Report, nr 2138, 8 czerwca 1996, na podstawie Eurobarometru.

Najpewniej sprzeczność ta jest tylko pozorna. Europejczycy zapewne nie są generalnie przeciwni integracji. Z drugiej strony jednak, gdy proces ten dotykać zaczyna takich dziedzin, które obchodzą ludzi na co dzień (np. pieniądź) lub ocierają się o problemy związane z narodową tradycją polityczną (tak jest z parlamentem brytyjskim), czy z tożsamością (np. armia), wówczas niechęć niektórych elit - wyrażana w mediach i na spotkaniach politycznych - łatwo znajduje posłuch u obywateli. Wydaje się zatem, że kluczową rolę pełnią tu elity polityczne. Jak zresztą w każdym procesie radykalnych, bądź głębokich zmian politycznych. Taką rolę odegrali w Wielkiej Brytanii konserwatyści, którzy pod koniec lat osiemdziesiątych i w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w znacznej części przeszli na pozycje eurosceptyczne. Zapewne podobną też rolę odegrała ostrożna wobec integracji europejskiej, podobna do brytyjskich konserwatystów, retoryka czeskiego premiera Vaclava Klauza. W Czechach również odnotowujemy stosunkowo niskie poparcie dla integracji.

Zwróćmy też uwagę, że Dania - kraj postrzegany często jako typowo eurosceptyczny, szczególnie po nieudanym pierwszym referendum ratyfikacyjnym traktatu z Maastricht - 'wyprzedza' w tym badaniu Belgię, kraj uważany za szczególnie pro-federacyjny. Zaś sama Wielka Brytania tylko o włos ustępuje Niemcom. Ostatnie cztery kraje, gdzie decyzje większościowe po poszerzeniu Unii wydają się najmniej popularne to tzw. kraje 'kohezyjne'. Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Grecja najczęściej korzystają z pomocy finansowej Unii w ramach funduszy strukturalnych i kohezyjnych. Można przypuszczać, że za niechęcią ich obywateli do większościowego podejmowania decyzji kryje się obawa przed przegłosowaniem (w nieuniknionym w przyszłości procesie przesuwania środków finansowych Unii na rzecz nowo wstępujących państw Europy Środkowej i Wschodniej). W tym przypadku, im częściej będzie stosowana procedura jednomyślności, tym łatwiej państwom tym przyjdzie hamować proces odsuwania ich od europejskich funduszy pomocowych.

W sumie więc „jak do tej pory [Unii po] Maastricht nie udało się przybliżyć niemieckich i europejskich obywateli do drogi dalszej integracji. Nie udało się tej koncepcji Europy zagrać miejsca w sercach i umysłach Niemców i Europejczyków” - tuż po otwarciu Konferencji Międzyrządowej w Turynie mówił w niemieckim radiu SDR minister spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel. „Musimy zrobić wszystko, by przewyciężyć to Euro-zmęczenie”.<sup>20</sup>

Zapewne rolę elit nie da się wyjaśnić wszystkiego w kwestii nastawienia społeczeństw do integracji europejskiej. Wydaje się jednak, że to właśnie elity - tak naprawdę nie do końca przekonane współcześnie o właściwym kierunku drogi politycznej, lub nie potrafiące znaleźć odpowiedniego języka dla wytłumaczenia swych pomysłów, lub wręcz wykorzystujące 'Brukselę' w roli negatywnego bohatera - są najbardziej odpowiedzialne za zamieszanie w umysłach swych współobywateli.

### 2.2.1. Kompleks NATO i Jugosławii

W okresie gdy konflikt w byłej Jugosławii nabierał swych dramatycznych wymiarów, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa taka, jak ustanawia ją traktat z Maastricht jeszcze nie istniała, bo sam traktat nie wszedł w życie. Wielu obrońców dobrego imienia Unii Europejskiej powoływało się właśnie na ten fakt, jako przyczynę niemrawych działań Europy. Jednak od początku wiadomo było, że jest to konflikt 'europejski', który rozwiązać powinni przede wszystkim sami Europejczycy. Dlatego niemal każda wzmianka o potrzebie reformy dopiero co powołanej do życia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, wspierana była przykładem konfliktu jugosłowiańskiego. Pogląd ten opierał się na

---

<sup>20</sup> „Germany's Kinkel warns against «Euro-fatigue»”, Reuters, REU0889 4 OVR 256 (ECR) F3100140, 31 marca 1996.

przekonaniu, że wprowadzenie jakiejś formy niejednomyślnego podejmowania decyzji, a najlepiej po prostu kwalifikowanego większościowego głosowania, byłoby najlepszym mechanizmem dla właściwych reakcji Unii na wyzwania polityki zagranicznej. Z drugiej jednak strony eurosceptycy, a w szczególności brytyjcy, zwracali uwagę, że nie prowadzi się polityki zagranicznej przy pomocy głosowania, lecz dzięki skutecznemu działaniu. Dodatkowo, polityki zagranicznej nie można prowadzić bez skutecznych narzędzi wywierania nacisku, a więc bez europejskiej armii, której być może nie trzeba by używać, ale musi istnieć jako potencjalny argument.

Oprócz argumentów eurosceptycznych istniały też niemiłe konsekwencje początkowej fazy kryzysu jugosłowiańskiego. Dyplomatyczne uznanie niepodległości Słowenii i Chorwacji przez Niemcy wbrew woli ich europejskich sojuszników oraz Stanów Zjednoczonych uważane jest często za jedną z zewnętrznych przyczyn dramatycznego rozwoju tego konfliktu. Oczywiście, uprawnione jest rozumowanie, że bez niemieckiego poparcia dla sprawy samostanowienia Słowenii i Chorwacji, sytuacja w byłej Jugosławii potoczyłaby się podobną drogą. Jednak aktywność najsilniejszego państwa ówczesnej Wspólnoty w początkowej fazie kryzysu zderzyła się z niemożnością podjęcia przez wszystkich szybkich i skutecznych działań w dalszych fazach. W ten sposób, szczególnie w najbardziej krwawym okresie wojny w Bośni i oblężenia Sarajewa, powstał jugosłowiański kompleks Europy.

W późniejszym okresie konfliktu istotną rolę w jego załagodzeniu odegrało przede wszystkim NATO. I tym razem nie doszło do wspólnej, zdecydowanej akcji 'Europy'. Główne skrzydła zagrali ponownie Amerykanie, przy wsparciu Francuzów. Nieco wcześniej, wojna w Zatoce Perskiej unaoczniała Europejczykom, co znaczy współczesny konflikt zbrojny. Pokazała też, że żadnego znacznie większego sporu międzynarodowego, który ociera się o użycie siły, nie są obecnie w stanie rozstrzygnąć samodzielnie, bez udziału Stanów Zjednoczonych.

Nieco mniej prominentną rolę odegrał w debatach nad reformą instytucjonalną konflikt w Albanii z wiosny 1997 roku. Być może ze względu na to, że Europa poniosła tam porażkę nie tyle instytucjonalną, co 'substancjalną'. Być może też dlatego, że nie był to dramat tak krwawy, a jego bezpośrednie skutki dotknęły jedynie dwa państwa Unii: Włochy i Grecję. W tym przypadku znaczenie miał nie tyle brak narzędzi do prowadzenia skutecznej polityki, co nieumiejętne wykorzystanie narzędzi już istniejących. Problem Albanii został bowiem przegrany nie tyle na etapie gdy Albańczycy wyszli na ulice, ile wcześniej, gdy kraj ten pozostawiono swojemu losowi. Nikt dziś nie spodziewa się od Europy nowej wersji planu Marshalla. Jednakże ani liczni doradcy zagraniczni w Tiranie, ani płynące tam pieniądze, ani pozostałe środki dyplomatyczne nie zostały wykorzystane odpowiednio wcześniej do wywarcia nacisku, gdy sprawy w tym kraju zaczęły się toczyć źle. W szczególności, gdy przymknięto oczy i zaakceptowano nieuczciwe wybory roku 1996.

Swoistym wariantem sporu o przyszłość wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była narastająca świadomość Europejczyków, że państwu Unii Europejskiej potrzebne są mocniejsze mechanizmy wpływania na sytuację ogólnoswiatową. Tu opinie wahały się od tych, którzy za kluczową uznawali reformę wspólnej polityki zagranicznej, do tych, którzy woleli odłożyć te sprawy na później, do czasu powstania unii monetarnej, mającej dać Europie upragnione narzędzie regulowania gospodarki światowej. Z jednej strony, narastała dyskusja na temat globalizacji, w szczególności gospodarki (tu ważnym doświadczeniem stały się negocjacje Rundy Urugwajskiej GATT i powołanie Światowej Organizacji Handlu). Z drugiej strony, niezwykle trudne okazało się formułowanie jednolitego stanowiska Unii w wielu sprawach, takich jak np. Iran, Irak, Libia, czy Algieria.

Wreszcie czynnikiem, który gdzieś od roku 1994 stopniowo, ale stale zdobywał coraz większe znaczenie w myśleniu o reformie instytucjonalnej Unii, było przyszłe poszerzenie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Rozmaite argumenty przytaczane na dowód konieczności

daleko posuniętej reformy dawały się zawsze zmieścić w jednym zdaniu: Unia poszerzona, a nie zreformowana, składająca się z dwudziestu kilku państw, będzie Unią sparaliżowaną - niezdolną do sprawnego podejmowania decyzji. Odnosiło się to tak do składu szerokiej Komisji, która stracić miała pierwotne cechy kolegialne, jak i do Parlamentu Europejskiego, któremu wrócono przyszłość monstrualnych rozmiarów powyżej 1000 posłów, a także do Rady, w której miała nastąpić dominacja decyzyjna 'małych' krajów (z wyjątkiem Polski i Rumunii, pozostałe kraje stowarzyszone to kraje niewielkie).

Tego aspektu reformy ani półtoraroczna Konferencja Międzyrządowa 1996, ani Rada Europejska w Amsterdamie, ani w konsekwencji sam traktat Amsterdamski, nie rozstrzygnęły. Reforma instytucjonalna została w znacznej mierze odsunięta na przeszłość.

### 2.2.2. Zderzenie ideologii

W przeddzień wyborów parlamentarnych we Francji (25 maja i 1 czerwca 1997), ale już po zwycięstwie laburzystów w Wielkiej Brytanii (1 maja) były socjalistyczny premier Michel Rocard stwierdził, że „Europa zbudowała model społeczny, który - w dzisiejszym świecie konfliktów - absolutnie musi być broniący i zasługuje na eksport.”<sup>21</sup> Przeczuwając zwycięstwo i zarazem życząc gorąco sukcesu swej partii w nadchodzących wyborach, Rocard widział w nich możliwość przeważenia szali europejskiej na korzyść socjalistów. Taki obrót spraw zapobiegłby, jego zdaniem, nieuniknionemu (gdyby miała dalej rządzić prawica) sprowadzeniu Europy do roli „kolonii technologicznej Japonii oraz kolonii kulturalnej i finansowej Stanów Zjednoczonych”. Tym samym Rocard wszedł na drogę ideologicznego sporu o Europę. Sporu, którego unikano przez dziesięciolecia w większości krajów europejskich, dążąc do kontynuowania konstrukcji europejskiej za parawanem konsensusu politycznego. Wypomniął mu to natychmiast francuski negocjator Konferencji Międzyrządowej Michel Barnier, pytając retorycznie, czy rzeczywiście w interesie socjalistów leży przeniesienie sporów przedwyborczych na grunt Europy? Stałoby się to ze szkodą dla interesów Francji jako całości.<sup>22</sup>

I tyle odpowiedzi polityka. Bo przecież spór ten nie tylko nie da się przyklepać zawołaniem o siłę głosu Francji w Europie. Jest jednym z najważniejszych jakie toczą się dziś w Europie. Bardzo podobnie do Rocarda wypowiadał się tego samego dnia premier Lionel Jospin. „Demokratyczny socjalizm (...) może zmienić oblicze Europy. Zmiana kursu konstrukcji europejskiej jest dziś możliwa. Fala konserwatywna i liberalna została powstrzymana.”<sup>23</sup> I tego samego dnia w tym samym miejscu odpowiadał mu premier Tony Blair<sup>24</sup>: „połączyć otwartą, konkurencyjną gospodarkę z humanistycznym społeczeństwem, (...) przeciwko przestępstwom (...) wzmocnić rodzinę”, a dopiero potem „ochrona biednych, (...) zwalczanie dyskryminacji, (...) dbałość o środowisko naturalne”. Blair poszukuje trzeciej drogi, między tradycyjnym podejściem socjalistów „opodatkować i rozdać”, a wolnorynkową prawicą: „rola rządu się zmieniła: dzisiaj polega ona na dostarczaniu ludziom wykształcenia, umiejętności, wiedzy technicznej, których potrzebują, by ich własne przedsiębiorstwa i talenty kwitły na nowym rynku.” To samo dotyczy Europy: „w zbyt wielu krajach opieka społeczna stała się pasywna; zostawia ludzi, by nie robili nic, zamiast pomagać im w powrocie do aktywności (...). Naszym celem musi być znoszenie przeszkód w tworzeniu miejsc pracy oraz elastyczność rynku pracy - ucinanie niepotrzebnej biurokracji [stojącej na drodze] małych firm, które najprawdopodobniej będą głównymi twórcami miejsc pracy, dokończenie

<sup>21</sup> Michel Rocard, „L'Europe à gauche, enfin”, *Le Monde*, 6 maja 1997.

<sup>22</sup> Michel Barnier, „L'Europe de gauche n'existe pas”, *Le Monde*, 8 maja 1997.

<sup>23</sup> Przemówienie Lionela Jospin na kongresie europejskich partii socjalistycznych w Malmö, 6 czerwca 1997.

<sup>24</sup> Przemówienie Tony Blaira na kongresie europejskich partii socjalistycznych w Malmö, 6 czerwca 1997.

Jednolitego Rynku, (...) zapewnienie, by karta socjalna i karta zatrudnienia pomagały w tworzeniu miejsc pracy, a nie przeszkadzały w tym”.

Poszukiwana przez Blaira trzecia droga jest jednak trudna do zaakceptowania dla tradycjonalistów socjalistycznych takich jak francuscy. Philippe Marlière, mieszkający w Londynie politolog francuski uważa, że trzecia droga nie jest we Francji możliwa. Blair zbyt daleko odszedł, jak na gust paryskich socjalistów, od klasowości robotniczej na rzecz oparcia się na klasie średniej. Tymczasem we Francji, mimo retoryki ‘międzyklasowości’, Partia Socjalistyczna nadal pozostaje nią nie tylko z nazwy.<sup>25</sup>

Jak daleko francuscy socjaliści pozostają za laburzystami niech świadczy taki oto fakt przytoczony z lubością przez jednego z francuskich - właśnie - polityków socjalistycznych.<sup>26</sup>

Po szczycie w Amsterdamie, gdzie za przyczyną socjalistycznego premiera Lionela Jospin stoczono bój o ‘zrobienie czegoś’ w sprawie bezrobocia, ów premier i to wspierany przez prezydenta Jacquesa Chiraka na próżno usiłował przekonać powątpiewających dziennikarzy, że jednak ‘coś zrobiono’. Wszak w traktacie Amsterdamskim znalazł się cały rozdział poświęcony zatrudnieniu. Nie pomogło. Prasa pozostała nie przekonana. Tymczasem na wprost postawione pytanie: ile miejsc pracy stworzono w Amsterdamie, brytyjski minister spraw zagranicznych Robin Cook równie wprost odpowiedział: „co najmniej osiem”. Śmiałość tej odpowiedzi wynika nie tylko z różnicy w poziomie bezrobocia w Londynie i w Paryżu. Wynika też z przejętego od konserwatystów przekonania dzisiejszych laburzystów, że dawnymi, keynesowskimi metodami współczesnego problemu bezrobocia się nie rozwiąże.

Tymczasem Michel Rocard wprost nawiązuje do Keynesa i proponuje podział godzin pracy.<sup>27</sup> Jeśli pracy jest za mało, a produktów za dużo, to niech ludzie pracują mniej, np. sześć godzin zamiast ośmiu, a niech będzie więcej zatrudnionych. Pojawiają się tu jednak dwa problemy, które wychodzą poza ekonomię i zmiierają wprost do polityki, a nawet do podstaw przekonań politycznych. Wszak podział pracy, taki jak go proponują socjaliści dokonuje się dziś w Stanach Zjednoczonych. Lecz amerykańska liberalna gospodarka w żadnym wypadku nie może być przecież wzorcem dla francuskiego socjalisty. Jednak tak się dzieje. Dzięki daleko posuniętej elastyczności rynku pracy Amerykanie nie mają praktycznie bezrobocia. Co tracą w porównaniu do socjalnego modelu europejskiego? Powiada się, że te nowe miejsca pracy są ‘hamburgerowe’, czyli te, które można mieć u McDonalda i jemu podobnych pracodawców - niska płaca, niepewne warunki. Tak też rzeczywiście było pod koniec lat osiemdziesiątych. Jednak dziś już nikt nie mówi o amerykańskich ‘hamburgerowych’ miejscach pracy, wiele z nich to zajęcia kilkugodzinowe, nietatowe, ale dające utrzymanie. I to utrzymanie na przyzwoitym poziomie. Na czym więc polega różnica? Przecież można by sobie wyobrazić, że rząd w Paryżu nakazuje przedsiębiorstwom podział etatów na pół i bezrobocie zniknie, tak jak w USA. Jednak tu pojawia się drugi problem. Otóż rząd nigdy nie wie, co i kiedy jest właściwe, a więc możliwe do zrobienia w przypadku poszczególnych zakładów pracy. Dlatego taki podział czasu - z góry narzucony - nie może prowadzić do zwiększenia wydajności pracy, która leży u podstaw konkurencyjności każdego przedsiębiorstwa z osobna i gospodarki jako całości. Problem europejski polega na tym, że wiele partii, wiele grup społecznych, wielu polityków faktu tego nie chce zaakceptować. Znacznie łatwiej jest stwierdzić, że to ‘nieuczciwa’ konkurencja ze strony Dalekiego Wschodu, Amerykanów, ale przecież i Europy Środowej i Wschodniej, ten wart ‘obrony i eksportu’ europejski model socjalny podważa i atakuje.

Wydawać by się mogło, że odeszliśmy bardzo daleko od reformy instytucjonalnej Unii. Tak jednak nie jest. U podstaw bowiem tego, co zaszło w Amsterdamie leżą również

<sup>25</sup> Philippe Marlière, „Le «centrisme radical» de Tony Blair”, *Le Monde*, 6 maja 1997.

<sup>26</sup> Julien Dray, „La reculade d'Amsterdam”, *Le Monde*, 19 czerwca 1997.

<sup>27</sup> Michel Rocard, „Chômage: le blocage est culturel”, *Le Monde*, 19 czerwca 1997.

fundamentalne kłopoty polityczne i gospodarcze Europy Zachodniej. I kolejne szturmy na cytadelę brukselską, która 'powinna dać pieniądze' na tworzenie nowych miejsc pracy - czytaj wspólna polityka zatrudnienia, kolejne ataki na zbyt liberalny Jednolity Rynek, który w nie wystarczającym stopniu prowadzi do harmonizacji rynków pracy są tego przejawami. W Amsterdamie Europa socjalna dostała tylko słowa, a nie konkrety. „Nowe procedury socjalne - nie ma mowy. Wielkie roboty europejskie? Mogą poczekać...”<sup>28</sup>

Socjalistyczne 'zgrzytanie zębów' było tym bardziej możliwe, że po wielu propozycjach zgłoszonych podczas konferencji (Austria, Dania, Szwecja, Beneluks), które najczęściej wprost zmierzały do uruchomienia jakichś pieniędzy na tworzenie nowych miejsc pracy, ostatecznie szczyt Amsterdamski zakończył się przyjęciem deklaracji słownych, a nie wyasygnowaniem środków finansowych. Stanowcze stanowisko Niemiec, największego płatnika do wspólnej kieszeni europejskiej, by żadne możliwe uzgodnienia nie prowadziły do nowych wydatków, zostało zaakceptowane. Koordynacja, wymiana doświadczeń, raporty z pola walki z bezrobociem - wszystko to tak. Ale nowe, a szczególnie duże pieniądze na odgórne, europejskie tworzenie miejsc pracy - nie.

Podczas przygotowań do nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej w Luksemburgu w listopadzie 1997, premier Luksemburga Jean-Claude Juncker stwierdził, że Unia Europejska powinna ustalić konkretne zadania w edukowaniu bezrobotnych, powinna zagwarantować prawo do uczenia się przez całe życie, i przyjąć na przykład cel, że 30-40 procent bezrobotnych przejdzie przez proces uczenia się nowych zawodów (obecnie jest to 10 procent). Unia miałaby więc poszukiwać jakiejś trzeciej drogi: między uwalnianiem rynku pracy od ograniczeń narzucanych przez osłonę socjalną, a twardym utrzymywaniem 'europejskiego modelu socjalnego', który produkuje bezrobocie. W latach 1970-1995 prywatne firmy amerykańskie stworzyły 38 milionów miejsc pracy, tymczasem w tym samym czasie w krajach Unii prywatne firmy stworzyły zaledwie jeden milion nowych miejsc pracy, a pozostałe osiem milionów stworzyły rządy.<sup>29</sup> Jednak problem Unii Europejskiej polega też na tym, że istnieje w niej rozdziew między państwami tradycyjnie nastawionymi na większą swobodę rynkową (Wielka Brytania, Holandia, Niemcy), a krajami przywiązanymi do interwencji państwa i rozbudowanych systemów opieki społecznej (Francja, Skandynawia). Rozwiązywanie więc problemów gospodarczych, a problemu bezrobocia w szczególności, natrafia nie tylko na barierę w postaci skomplikowania samego problemu, ale również na barierę niezrozumienia i wywoływanych przezeń nieporozumień co do istoty sprawy. W takich warunkach, poszukiwanie trzeciej drogi jest w gruncie rzeczy równie trudne jak budowanie zgody wokół jednego ze skrajnych rozwiązań.

Natrafiamy w tym miejscu na problem jeszcze poważniejszy. Problem ogólny europejskiej polityki, czy też europejskiego sposobu uprawiania polityki. Mówiąc o wielkich, trudnych i skomplikowanych zadaniach, jakie czekają Unię przed rokiem 2000, przewodniczący Komisji Jacques Santer stwierdził, że obywatele nie wierzą w sukces Unii. „Zauważam (...) brak wiary obywateli, że ten złożony proces coś da. Da (...) w kwestii miejsc pracy, dostatku, czy czystego środowiska naturalnego.”<sup>30</sup> Nie można jednak budować instytucji **politycznych** w oparciu o środowisko. Miejsca pracy są rzeczywiście problemem, ale jest to problem państw narodowych, a nie Unii: Unia nie zatrudnia. Dostatek jest oczywiście klasycznym elementem teorii sukcesu państwa narodowego, lecz trudno przypuścić, by Europa, jeden z najbogatszych regionów świata, mogła jeszcze mieć nadzieję na wierność swych obywateli w oparciu o obietnice dalszego bogacenia się.

---

<sup>28</sup> Julien Dray, op. cit.

<sup>29</sup> Lionel Barber, „Juncker calls for training targets”, *Financial Times*, 4 września 1997, str. 2.

<sup>30</sup> Jacques Santer, „Economic and political challenges facing Europe”, przemówienie wygłoszone 11 kwietnia 1996 na konferencji „Denmark in Europe” w Kopenhadze, Reuters, REU3212 4 OEC 1495 (ECR) E1104697.



Europie brakuje symboli. Wprawdzie Unia Europejska aż gęsta jest od odniesień symbolicznych: dwanaście gwiazd na fladze oznacza doskonałość, korzenie chrześcijańskie są podkreślane gdzie tylko to jest możliwe, solidarność (choć jedynie ekonomiczna) jest jedną z jej fundamentalnych zasad, przyzwyczajenie do podróżowania bez paszportu (szczególnie w krajach Beneluksu) ma już znaczenie symboliczne - tam, gdzie trzeba jechać nawet bez wizy, ale z paszportem, tam jest 'zagranica', np. Polska. Jednak Europejczycy nie potrafią, a może nie mogą, być dumni ze swojej Europy. Pokój w Europie jest traktowany jako oczywistość, więc nie stanowi już powodu do dumy. Natomiast 'Europa', właśnie ta symboliczna, ponosi porażki. Jugosławia i Bośnia to wstydliwie ukrywane problemy, a nie rozwiązane sprawy. Poszerzenie Unii, ta historyczna szansa zjednoczenia Europy, została zredukowana do poziomu problemu finansowego, kto straci ile ułamek procentu swego dochodu. Aby Europa mogła zaistnieć potrzebne są jej wyzwania, które dumnie pokona. Być może wystarczyłyby i te, które przed nią stoją: unia walutowa i poszerzenie. Ale sposób, w jaki się je przedstawia obywatelom, szkodzi nie tylko walucie i poszerzeniu Unii, szkodzi samej Europie. „Powinniśmy widzieć poszerzenie jako ofensywną strategię, która przede wszystkim zapewni pokój i stabilność w naszej części świata, ale w dłuższej perspektywie przyniesie naszym obywatelom również nowe możliwości i dostatek” - mówił w Kopenhadze Santer.<sup>31</sup> 'Powinniśmy', to najważniejsze słowo w tym akapicie. Oznacza bowiem, że nie widzimy, nie rozumiemy, nie robimy.

### 2.2.3. Władza polityczna nad Europą

„Rząd ekonomiczny euro” - to sformułowanie Jeana Arthuis, ministra finansów w rządzie Alaina Juppé. Określa ono Radę Stabilności - ciało, które ma zostać powołane w wyniku wejścia w życie Paktu Stabilności. Pakt zaś ma regulować stosunki zarówno między państwami uczestniczącymi w obszarze euro, jak i stosunki między obszarem euro, a tymi członkami Unii, którzy pozostaną poza nim. Niemcy domagali się formuły praktycznie automatycznego działania sankcji za przekroczenie przez dane państwo rygorów budżetowych przewidzianych dla obszaru euro. Uzyskali taką formułę. Francuzi, ostatecznie godząc się na to rozwiązanie, zastrzegli sobie, że wszystkie przypadki naruszenia reguł będą rozstrzygane przez ową Radę Stabilności: według innego określenia Arthuis „instancję polityczną, którą tworzyć będą ministrowie finansów, aby koordynować działania”.<sup>32</sup>

Sądzi się często, że Francja i Niemcy - bez względu na różnice jakie dzielą je w szczegółach - razem i zgodnie dążą do urzeczywistnienia wspólnej waluty Unii Europejskiej. Dzieje się tak pomimo początkowych wątpliwości co do polityki nowego prezydenta Jacquesa Chiraka (wówczas na korytarzach urzędów w Bonn mówiło się o Paryżu jako o 'pacjencie'), a później - pomimo wątpliwości dotyczących przekonania do euro Partii Socjalistycznej, która przecież wygrała majowo-czerwcowe wybory roku 1997. Wydaje się to potwierdzać popularną teorię, mówiącą, że tradycyjnie już prezydentura „przerabia” aktualnie urzędującego prezydenta Francji na Europejczyka i „choć każdego nowego prezydenta lub premiera kusi, by poflirtować z Wielką Brytanią, zawsze jednak powracają do wypróbowanego związku francusko-niemieckiego”.<sup>33</sup>

Sprawa jakiejś struktury politycznej nadzorującej przedsięwzięcia gospodarcze powraca jak bumerang w wielu wcieleniach. Być może najnowszą wersją tego pomysłu jest idea powołania jakiejś formy „nadzoru demokratycznego” nad Światową Organizacją Handlu (WTO). Zgłosił ją komisarz ds. rolnictwa Komisji Europejskiej Franz Fischler jako sposób wyjścia z impasu w sporze między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi o mięso

<sup>31</sup> Jacques Santer, *ibidem*.

<sup>32</sup> Jean-Pierre Robin, „Paris et Bonn sur la même longueur d'onde”, *Le Figaro*, 11 kwietnia 1996.

<sup>33</sup> „The return of triangular diplomacy”, *The Economist*, 4 listopada 1995.

wołowe produkowane z udziałem hormonów stymulujących przyrost masy mięśniowej u zwierząt. UE wprowadziła zakaz importu takiego mięsa. Wówczas USA odwołały się do WTO o rozstrzygnięcie sporu. Panel WTO powołany do rozstrzygnięcia sporu zdecydował, że zakaz wprowadzony przez UE jest niezgodny z regułami WTO, na które UE się zgodziła. Ten „nadzór demokratyczny” miałby więc – na skutek interwencji rządów – ewentualnie oddalać rozstrzygnięcia WTO, niezależnej instancji. Brytyjski dziennik, informując o całej sprawie skomentował to jednoznacznie: „niebezpieczny nonsens”.<sup>34</sup>

Na poziomie Unii Europejskiej ‘rząd’ jest zwykle przywoływany przy okazji debaty nad wspólną walutą. Istnieje w tej kwestii charakterystyczny podział opinii. Politolodzy, czy też ludzie skłonni do widzenia rzeczywistości w kategoriach bardziej politycznych niż gospodarczych, uważają, że istnienie pieniądza ‘domaga się’ władzy politycznej nad tym potężnym narzędziem kształtowania rzeczywistości instytucjonalnej i społecznej. Jeden z najlepszych francuskich obserwatorów spraw Unii Europejskiej, korespondent dziennika Le Monde, tak właśnie rozumie euro: „[wspólna waluta] będzie stanowiła zmianę o znaczeniu strategicznym. Czy można więc sobie wyobrazić, że zmiana ta dokona się bez jakiegos towarzyszącego jej minimum politycznego? Bez jakiegos rodzaju legitymacji politycznej?”<sup>35</sup> A uwaga ta pada w rozważaniach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. W euro, tym panaceum na większość chorób europejskich, widzi się również sposób na jakieś wzmożenie ostrożnej skądinąd współpracy państw europejskich na arenie międzynarodowej.

W grudniu 1996 roku, już podczas Konferencji, premier Szwecji Goran Persson opublikował w sztokholmskim dzienniku artykuł, w którym stwierdził, że unia monetarna może doprowadzić do przekształcenia Unii Europejskiej, takiej jaka obecnie jest, w jakiś rodzaj federacji. Będzie to prawdopodobne wówczas, gdy polityka budżetowa przejdzie z rąk rządów państw narodowych w kompetencje Unii. Wówczas, „Unia przekształciłaby się w coś zupełnie innego niż ta Unia, którą naród szwedzki, nie bez bólu i po długiej i wyczerpującej debacie, zatwierdził” w referendum z 1994 roku.<sup>36</sup> Stąd niezgoda obecnego rządu szwedzkiego na wejście do euro.

Po drugiej stronie barykady znajdują się ekonomiści, czy też bankierzy, którzy w euro widzą materializację odwiecznego marzenia ludzi gospodarki, by politycy nie wtrącali się do zarządzania ekonomią. Oni, oczywiście, wzdragają się na myśl o jakiegokolwiek władzy nad wspólną walutą Europy.

Na jesieni 1996 roku prezydent Francji Jacques Chirac podjął inicjatywę na rzecz wejścia Europy do gry o podtrzymanie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Już wówczas, po dojściu do władzy w Izraelu Benjamina Netanjahu, oraz po serii zamachów ze strony fundamentalistów islamskich, proces ten zaczął się chwiać. Wtedy, pod presją Francji, przedstawiciele Unii przyjęli u siebie przewodniczącego Autonomii Palestyńskiej Jasera Arafata, wydali rezolucję o konieczności włączenia Unii do rozmów pokojowych, a podczas pierwszego szczytu Unii w Dublinie (październik 1996) zdecydowali o powołaniu specjalnego wysłannika do spraw procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Jednak sprawa nieco bardziej stanowczego stanowiska wobec rządu izraelskiego, nie mówiąc już o jakiegos rodzaju sankcjach gospodarczych, została zablokowana. Głównie przez Wielką Brytanię, Irlandię i Portugalię (kraje te wsparły stanowisko Stanów Zjednoczonych), ale również przez Holandię i Niemcy. „Swoisty paraliż Europy daje się wytłumaczyć” - pisał Le Monde - „różnicami w stopniu wrażliwości [na tę kwestię], pobocznymi interesami, rywalizacją

<sup>34</sup> Editorial „Fischler’s rules”, Financial Times, 4 września 1997, str. 25.

<sup>35</sup> Philippe Lemaître, „*Diplomatie: l’Europe impuissante*”, Le Monde, 12 października 1996.

<sup>36</sup> Agence Europe, nr 6883, 30-31 grudnia 1996, str. 3.

[między państwami], krótko mówiąc: brakiem spójności Unii.”<sup>37</sup> Unia postanowiła więc zaczekać ze swoimi pomysłami do czasu gdy w USA odbędą się wybory prezydenckie.

‘Rząd’ europejski ma rozmaite wymiary. Czasami jest to konstrukcja myślowa, która ma przynieść lekarstwo na niedostatki poszczególnych państw europejskich w sprawowaniu kontroli nad tradycyjnymi obszarami prerogatyw zarezerwowanych dla państw narodowych. Czasami jest straszakiem wyciąganym dla usprawiedliwienia niechęci, bądź nieumiejętności zwykłej współpracy tam, gdzie ta wydawałaby się wprost naturalna, ale może dotyczyć symbolicznych aspektów suwerenności narodowej. Przykładem takiego obszaru jest polityka bezpieczeństwa w ogólności, a polityka zagraniczna, współpraca wojskowa i zbrojeniowa w szczególności. Wprawdzie wydatki na produkcję zbrojeniową spadły (co wydaje się normalne po zakończeniu zimnej wojny) zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a w USA spadły nawet bardziej niż w Europie, jednak Europa nie podjęła wysiłku restrukturyzacji swego przemysłu zbrojeniowego w takim stopniu jak zrobiły to Stany. I efekty są natychmiastowe: udział Europy w światowym rynku broni spadł z jednej trzeciej (na początku lat osiemdziesiątych) do jednej czwartej (dzisiaj). Eksport samej Francji skurczył się o połowę na przestrzeni zaledwie czterech lat (1990-94), wpływy z tego eksportu spadły o prawie 60 procent: z 38,6 mld franków do 16,7 mld.<sup>38</sup> Amerykanie znacznie szybciej zareagowali na trudniejszy rynek międzynarodowy i nastąpiła fala konsolidacji wielkich firm zbrojeniowych: Lockheed i Martin Marietta, Northrop i Grumman oraz wydziały produkujące broń koncernów Boeing i Rockwell International. Wprawdzie w połowie lat dziewięćdziesiątych powstała wreszcie europejska agencja zamówień zbrojeniowych, skupiająca Niemcy, Francję i Wielką Brytanię oraz zaczęto mówić o planach połączeń firm (francuski Thomson z Lagardere Group i Daewoo - do fuzji nie doszło, British Aerospace z francuską Matra, niemiecki Deimler-Benz Aerospace AG z działem satelitarnym francuskiej Aerospaciale), ale firmy stanęły przed problemem politycznym. „Niechęć wobec konsolidacji przemysłu obronnego przejawiają bardziej rządy państw europejskich niż same firmy zbrojeniowe. W obawie przed utratą suwerenności władze Piętnastki nie palą się też, by oddać kontrolę nad narodowymi rynkami obronnymi firmom zagranicznym.”<sup>39</sup>

Trwanie przy małych, rozdrobnionych przemysłach wojskowych skazuje je na dłuższą metę na przegraną w konkurencji z Amerykanami, o ile już nie przegrały. Nie jest trudno zrozumieć rządy, które nie chcą, by ‘ich’ przemysł zbrojeniowy znajdował się w rękach zagranicznych. Jednak, w obliczu przestarzałych technologii oferowanych przez własny, przestarzały przemysł zbrojeniowy będą musiały się kiedyś poddać.

Ta drobna przecież sprawa w skali wyzwań politycznych, stojących przed Europą, jak w soczewce skupia jednak wiele dylematów *stricto* politycznych, rozproszonych przy innych okazjach. A jednak i tu, w dziedzinie współpracy zbrojeniowej, pomimo deklarowanych ambicji budowania Europejskiej Tożsamości Obronnej jako drugiego (obok amerykańskiego) filara NATO, nie widać woli przełamania tradycyjnego podejścia do prerogatyw państwa narodowego. Trudne decyzje są odsuwane na później, lub też wymyśla się przedziwne rozwiązania zastępcze: centrum zwiadu satelitarnego Unii Zachodnioeuropejskiej w Hiszpanii, z braku satelitów zwiadowczych, a więc i materiałów do analizy (choćby dla treningu) kupuje zdjęcia od Rosjan. Ponieważ trudno jest się dogadać i wysupłać pieniądze na wspólny, strategiczny samolot transportowy dalekiego zasięgu o dużej ładowności, UZE rozpatruje możliwość współpracy z Ukrainą w tej mierze. Z wolna pojawia się i poważniejszy

---

<sup>37</sup> Philippe Lemaître, „La «politique arabe» de la France ne fait pas l'unanimité en Europe”, *Le Monde*, 25 października 1996.

<sup>38</sup> Charles Goldsmith, „Europejskie firmy zbrojeniowe muszą się szybko łączyć”, *Gazeta Wyborcza/The Wall Street Journal Europe*, 16 grudnia 1996.

<sup>39</sup> Ibidem.

problem natury strategicznej: szybkie narastanie amerykańskiej przewagi technologicznej w uzbrojeniu staje się powodem trosk części państw NATO. Stawia bowiem pod znakiem zapytania spójność wojskową Sojuszu.

Z drugiej strony państwa, byłe mocarstwa europejskie, podążają nieco inną drogą. W 1996 roku Wielka Brytania ogłosiła uruchomienie specjalnych sił szybkiego reagowania, które będą mogły być wykorzystywane zarówno samodzielnie przez Wielką Brytanię, jak i w ramach misji prowadzonych przez UZE, NATO, czy ONZ. Siły te (Joint Rapid Deployment Force) składają się z wydzielonych jednostek lądowych, morskich i powietrznych i są zdolne do misji na całym świecie. Ich głównym zadaniem ma być ewakuacja ludności w sytuacji zagrożenia oraz operacje 'utrzymywania pokoju' (peacekeeping).<sup>40</sup> Francja weszła na drogę budowania wokół siebie grup państw zdolnych do wspólnych operacji wojskowych: Eurofor (jednostki lądowe), Euromarifor (jednostki morskie) do działań w basenie Morza Śródziemnego. Państwa europejskie intensywnie poszukują dla siebie miejsca i roli w świecie post-zimnowojennym. Nie do końca pogodziły się z amerykańską dominacją w NATO, które swe zadania definiuje poprzez szybkie poszerzenie. Dlatego usiłują samodzielnie uzyskać zdolność do skutecznego działania poprzez uelastycznienie i profesjonalizację swych struktur wojskowych.

W 1996 roku w Berlinie wydawało się, że doszło do kompromisu. Państwa NATO uzgodniły powołanie CJTF - specjalnych, wydzielonych jednostek, które będą mogły być wykorzystywane poza strukturami Sojuszu. Czas jednak pokazuje, że sama techniczna i prawna możliwość to za mało. Potrzebna jest też wola polityczna wspólnego działania. Tej brak.

Ważnym tłem Konferencji okazały się też wydarzenia, które pozornie nie musiały mieć na nią istotnego wpływu. Sytuacja gospodarcza Niemiec (recesja i kłopoty wywołane zjednoczeniem); słabość polityczna rządzących w Wielkiej Brytanii konserwatystów (zakończenie Konferencji wielokrotnie uzależniano od odejścia Johna Majora);<sup>41</sup> trudności Włoch (niepewność przejściowego gabinetu Lamberto Diniego dawała się odczuć w początkowej fazie Konferencji, gdy prezydencję sprawowali właśnie Włosi); wspomniane wydarzenia we Francji; ogólnoeuropejski problem strukturalnego bezrobocia; wreszcie tak przypadkowe kwestie jak na przykład choroba wściekłych krów. Wszystkie te czynniki wywierały daleko idący wpływ na proces powstawania traktatu Amsterdamskiego. Wspiera to tezę o płytkości podstaw politycznych każdej głębszej refleksji europejskiej.

### **2.3. Grupa Refleksyjna, czyli oczyszczenie przedpola**

Początkowo o przyszłej Konferencji mówiono „Maastricht II”. Spodziewano się nie tylko dokończenia spraw nie załatwionych w 1991 roku. Wyrażano w ten sposób również przekonanie o znaczącej randze wydarzenia. Spodziewano się przełomu podobnego do tego, jaki przyniósł Maastricht. Niemiecki negocjator Konferencji Werener Hoyer podobnie mówił o idei powołania do życia Grupy Refleksyjnej. „To nie jest ani wstęp do Konferencji Międzyrządowej, ani runda negocjacji. Grupa Refleksyjna powinna być zjawiskiem przynajmniej twórczym. A być może nawet pozwoli na ‘burzę mózgow’ (...), mającą na celu dogłębne zbadanie istniejącego dziś pola manewru w kwestiach europejskich.”<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Agence Europe, nr 6784, 3 sierpnia 1996.

<sup>41</sup> „Mówiąc o swym mocnym przekonaniu do Unii Europejskiej ale zdecydowana zablokować prawie każdą zmianę proponowaną dla usprawnienia [Unii], Wielka Brytania kopiąc i wrzeszcząc jest wciągana w Konferencję Międzyrządową”, pisał na kilka dni przed otwarciem Konferencji w Turynie dziennikarz agencji Reutersa. Paul Myrea, „Britain faces EU treaty review with trepidation”, Reuters, 25 marca 1996, REU3880 3 OEC 605 (ERC) F2500926.

<sup>42</sup> Michael Hennes, „The Reflection Group of the European Union”, *Aussenpolitik*, vol. 47, nr 1/96, str. 33.

W procesie integracji europejskiej Konferencje Międzyrządowe zawsze przygotowywały najważniejsze postanowienia traktatowe. Konferencje takie pracowały przed podpisaniem traktatów Rzymskich, Jednolitego Aktu Europejskiego i traktatu z Maastricht. W przypadku Maastricht pracowały nawet dwie osobne Konferencje, jedna poświęcona unii gospodarczej i walutowej, czyli programowi wprowadzania euro, a druga poświęcona unii politycznej, czyli tego, co od czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht nazywamy Unią Europejską. Jednak tym razem, w przypadku Konferencji Międzyrządowej 1996 okazało się, że potrzebna będzie nie tylko sama Konferencja, ale również, że trzeba powołać zespół roboczy - Grupę Refleksyjną, która przygotowuje prace Konferencji. Zdecydowała o tym Rada Europejska podczas posiedzenia na greckiej wyspie Korfu 24 i 25 czerwca 1994 roku.

Dlaczego? Oprócz wspomnianych w rozdziale o traktacie Maastricht wielu odniesień do przyszłej Konferencji Międzyrządowej jakie zostawili ówcześni negocjatorzy traktatu, oraz oprócz politycznych aspektów wymienionych w rozdziale o rozwoju sytuacji w Europie po Maastricht, Rada Europejska z Korfu zaprosiła również instytucje europejskie oraz całą opinię publiczną do debaty nad przyszłością Unii. Na skutek tego wszystkie instytucje Wspólnoty już w 1994 roku rozpoczęły intensywne przygotowania do nowej Konferencji. Ich owocem były raporty i stanowiska tych instytucji opublikowane w 1995 roku.<sup>43</sup> Zgodnie z wolą Rady Europejskiej, dotyczyły one głównie tego aspektu spraw przyszłej Konferencji, który odpowiadał na trudne przecież pytanie o wnioski, jakie można wyciągnąć z dotychczasowego funkcjonowania traktatu.

Także wszystkie poważniejsze europejskie instytuty badawcze (CEPS, TEPSA, Fundacja Bertelsmanna i inne)<sup>44</sup> oraz niektóre osoby publiczne<sup>45</sup> przygotowały opinie w sprawie przyszłego kształtu Unii.

---

<sup>43</sup> Instytucje Unii przygotowały następujące raporty:

1. Rada Unii Europejskiej, „*Report on the operation of the Treaty on European Union*”, Bruksela, 6 kwietnia 1995, 5082/95.
2. Parlament Europejski, „*Resolution on the operation of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference. Implementation and development of the Union*”, 17 maja 1995, PE 190.441 (tzw. raport Jean-Louis Bourlangesa i Davida Martina).
3. Komisja Europejska, „*Intergovernmental Conference 1996. Commission report for the Reflection Group*”, Bruksela-Luksemburg, 10 maja 1995.
4. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, „*Report on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union*”, maj 1995.
5. Sąd Pierwszej Instancji, „*Contribution for the Purposes of the 1996 Intergovernmental Conference*”, Luksemburg, 17 maja 1995, DX-AC-95-015-EN-C.
6. Trybunał Rewidentów Księgowych, „*Report to the Reflection Group on the operation of the Treaty on European Union*”, maj 1995.
7. Komitet Ekonomiczno-Społeczny, „*Opinion on the 1996 Intergovernmental Conference and the role of the Economic and Social Committee*”, Bruksela, 23 listopada 1995, CES 1312/95.
8. Komitet Regionów, „*Opinion on the revision of the Treaty on European Union*”, Bruksela 21 kwietnia 1995 (ze zmianami z 3 lipca 1995), CdR 136/95.

<sup>44</sup> Ważniejsze raporty to m.in.:

1. Gianni Bonvincini, Jean-Victor Louis, Álvaro Vasconcelos, Wolfgang Wessels, „*The revision of Maastricht*”, raport Trans-European Policy Studies Association (TEPSA), Bruksela, 1996.
2. Werner Weidenfeld (red.), „*Europe '96. Reforming the European Union*”, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1994.
3. Club de Florence, „*Europe: l'impossible statu quo*”, Éditions Stock, Paryż, 1996.
4. Peter Ludlow, Niels Ersbøll, Raymond Barre, „*Preparing for 1996 and a larger European Union. Principles and Priorities*”, CEPS Special Report nr 6, Centre for European Policy Studies, Bruksela, 1994.
5. Instytut Philip Morris poświęcił Konferencji serię pięciu analiz:
  - „*What future for the European Commission?*”, Discussion Paper nr 6, Bruksela, styczeń 1995;
  - „*Do we need a new EU budget deal?*”, Discussion Paper nr 7, Bruksela, czerwiec 1995;
  - „*How can the EU's voters have their say?*”, Discussion Paper nr 8, Bruksela, grudzień 1995;

Rok 1995 przyniósł też cały szereg stanowisk rozmaitych ciał politycznych państw członkowskich - komisji parlamentarnych, parlamentów i partii politycznych. Nie pojawiło się jednak ani jedno całościowe i ostateczne stanowisko samych państw członkowskich. Wprawdzie Belgia, Holandia i Luksemburg opracowały swe indywidualne stanowiska, ale później postanowiły wystąpić na Konferencji ze wspólnym opracowaniem.

W sumie, jeszcze przed rozpoczęciem prac przez Grupę Refleksyjną, pojawiła się ogromna masa rozmaitych analiz samego traktatu, stanowisk politycznych i opinii. Wszystkie te czynniki razem wzięte sprawiały, że pomysł powołania Grupy Refleksyjnej okazał się słuszny. Grupa miała bowiem za zadanie przyrzeć się temu ogromowi materiałów w sposób niejako nieformalny. Osobiści wysłannicy ministrów spraw zagranicznych poszczególnych krajów członkowskich nie byli bowiem skrepowani oficjalnym mandatem negocjacyjnym. Od początku przyjęto założenie, że członkowie Grupy przedstawiają swoje „prywatne” poglądy, które nie zobowiązują do niczego ich przełożonych, tj. ministrów, ani też samych rządów.

Głównym zadaniem Grupy Refleksyjnej było przygotowanie agendy Konferencji Międzyrządowej. Grupa nie miała rozstrzygać kwestii merytorycznych, czy negocjować konkretnych zagadnień. Miała zaś tak przygotować Konferencję, by ta mogła sprawniej przebiec i szybciej się zakończyć. Pozornie było to zadanie łatwe. Jak to widziliśmy wyżej, Grupa miała jednak do czynienia z niezwykle szerokim wachlarzem zagadnień, jakie państwa członkowskie Unii (ale również szeroko rozumiana jej opinia publiczna) mogły chcieć poruszyć na Konferencji. Rozpoczęta w Grupie wymiana poglądów miała więc początkowo wszystkie cechy całościowej debaty o przyszłości Europy. Poruszano sprawy najdrobniejsze, ale ważne, takie jak na przykład szczegóły redakcyjne przyszłego traktatu, ale także strategiczne kwestie przyszłego kształtu Unii (rozszerzenie i relacje między instytucjami). Jak zobaczymy później, Grupie udało się w znacznym stopniu ograniczyć zakres agendy Konferencji i ostatecznie opowiedziała się przeciwko generalnej rewizji traktatu.

Grupa Refleksyjna prowadziła rozmowy pod kierownictwem Hiszpana Carlosa Westendorpa, który pod koniec prac został powołany na stanowisko ministra spraw zagranicznych. W jej skład wchodziła przedstawiciele piętnastu państw członkowskich (po jednym), dwoje przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i jeden komisarz.<sup>46</sup> Po raz pierwszy Grupa spotkała się 2 czerwca 1995 r. w Messynie, symbolicznym dla Wspólnoty miejscu debat zespołu negocjatorów i ekspertów przygotowujących traktaty Rzymskie. Dyskutowała nad poszczególnymi zagadnieniami według przyjętego na początku kwestionariusza (tzw. kwestionariusz Westendorpa).<sup>47</sup> Obejmował on pięć głównych tematów. W pierwszym stawiano pytania dotyczące wyzwań stojących przed Unią oraz zasad i celów jej działania. W drugim, formułowano problemy dotyczące systemu instytucjonalnego Unii. Temat ten został podzielony na dwie części. Jedna poruszała sprawy równowagi instytucjonalnej, a druga samej reformy instytucji. Temat trzeci dotyczył relacji między obywatelem a Unią. Także został podzielony na dwie części. W pierwszej pytano o sprawy związane z obywatelstwem Unii, a w drugiej o kwestie dotyczące wolności i bezpieczeństwa obywatela. Temat czwarty to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Ten też był rozważany w dwóch częściach. Pierwsza dotyczyła działań jakie Unia podejmuje na zewnątrz, druga bezpieczeństwa i obronności. W temacie piątym zadano pytania dotyczące instrumentów jakie Unia ma do dyspozycji w swym działaniu.

---

- „*In a larger EU, can all member states be equal?*”, Discussion Paper nr 9, Bruksela, kwiecień 1996;

- „*Does Europe need a Constitution?*”, Discussion Paper nr 10, Bruksela, czerwiec 1996.

<sup>45</sup> Najbardziej znaczącym wystąpieniem tego rodzaju była bez wątpienia propozycja dotycząca twardego rdzenia integracji: Karl Lamers, Wolfgang Schäuble, „*Reflections on European Foreign Policy*”, op. cit.

<sup>46</sup> Patrz Załącznik nr 1.

<sup>47</sup> Kwestionariusz „*Reflection Group for the 1996 Conference*”, SN 2468/1/95 REV.1.

W kwestionariuszu omówiono ponadto szczegółowo tło przygotowań do Konferencji i oraz warianty przebiegu samej Konferencji. Wymieniono zadania narzucone jej przez traktat z Maastricht i kolejne Rady Europejskie oraz podjęto próbę sformułowania celów Unii na nadchodzące lata. W kolejnych obszarach tematycznych kwestionariusz zawierał cały szereg pytań, na które obecni w Grupie przedstawiciele państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji mieli dać odpowiedź zgodnie z własnymi przekonaniem i opiniami swych krajów.

Grupa dyskutowała w trzech turach. Na kolejnych spotkaniach omawiano kolejne tematy kwestionariusza zgodnie z przedstawionym zestawem pytań. Grupa odbyła kilkanaście spotkań. Po zakończeniu pierwszej rundy rozmów, 24 sierpnia 1995 r. Carlos Westendorp opublikował „Raport Etapowy“ omawiający dotychczasowe osiągnięcia Grupy.<sup>48</sup> Była to osobista praca Westendorpa i jako taka niczym nie wiązała przedstawicieli.

Raport Etapowy stanowił pierwszą próbę zawężenia pola zagadnień Konferencji. Dokonywał przeglądu wszystkich tematów poruszonych w kwestionariuszu. Tam gdzie to było możliwe wskazywał na sprawy uzgodnione. W przypadku większości spraw sugerował „kierunki dalszej refleksji“. Już z kształtu tego raportu stało się jasne, że państwa członkowskie przystąpią do Konferencji głównie w oparciu o swe narodowe stanowiska odzwierciedlające ich stosunek do całości procesu integracji europejskiej, a nie w oparciu o uzgodnioną, całościową wizję modelu integracji. W szeregu kwestii Raport Etapowy odnotowywał wprawdzie zgodę „większości“, ale znacznie częściej stanowisko zaledwie „wielu z nas“, bądź odrębną opinię „jednego z nas“. To samo podejście i bardzo podobny język zostały zachowane w końcowym raporcie Grupy.

Ostatecznym efektem prac Grupy Refleksyjnej jest raport, który został formalnie zaakceptowany przez Radę Europejską w Madrycie w grudniu 1995 roku.<sup>49</sup> Składa się on z dwóch części. Pierwsza to stosunkowo krótki, dziesięciostronicowy polityczny wstęp „Strategia dla Europy“. „Agenda z komentarzem“ stanowiła czterokrotnie obszerniejszą część drugą. Znaleźć tam można dość szczegółowy zapis rozważanych tematów, ujawnionych obszarów zgody i jej braku, wreszcie opcji sugerowanych do rozpatrzenia przez Konferencję Międzyrządową.

### 2.3.1. Strategia dla Europy

Grupa Refleksyjna uważała, że Konferencja Międzyrządowa 1996 roku będzie elementem szerszej „strategii dla Europy“ jaką Unia realizuje od traktatu z Maastricht. Zdaniem Grupy Unia musi kontynuować tę strategię, ponieważ historyczne wyzwania przed nią stojące nie zostały rozstrzygnięte.

Jedno z głównych wyzwań polega na stawieniu czoła współczesnemu paradoksowi integracji europejskiej. Paradoks ten tkwi w fakcie, że choć integracja jest nadal przez wielu Europejczyków postrzegana jako „wspólny projekt“, to jednak dla wielu innych projekt ten przestał być „samoistnie oczywisty“, jak to miało miejsce po drugiej wojnie światowej. Unia musi więc ponownie uzasadnić swe istnienie wobec obywateli. Grupa wymienia przyczyny, dla których istnienie Unii uznaje za nieodzowne. Po pierwsze: w globalnej gospodarce, w której stosunkowo swobodnie przepływają towary, kapitał i usługi, dobrobyt „Europy dziś i jutra“ zależy od jej zdolności do konkurowania na światowym rynku. Po drugie: koniec zimnej wojny wprawdzie zwiększył całościowe bezpieczeństwo Europy, przyniósł jednak też większą niestabilność w samej Europie. Po trzecie wreszcie: państwa Unii nie są w stanie

---

<sup>48</sup> Carlos Westendorp, „Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference“, Madryt, 1 września 1995, SN 509/1/95 REV. 1 (REFLEX 10).

<sup>49</sup> Grupa Refleksyjna, Raport z 5 grudnia 1995, SN 520/95 (REFLEX 21). Wszystkie poniższe cytaty, do których nie umieszczono przypisów, pochodzą z tego dokumentu.

samodzielnie stawić czoła bezrobociu, migracjom, zatruciu środowiska naturalnego i rosnącej fali zorganizowanej przestępczości międzynarodowej.

Wysoki stopień skomplikowania procesu integracji europejskiej jest wynikiem „natury i ogromu problemów naszych czasów“. Grupa zakłada, że zgoda na ten wysoki stopień skomplikowania, a więc niezgoda na jego nadmierne upraszczanie, to cena jaką Europa płaci za „ochronę swej pluralistycznej tożsamości“.

Unia odpowiedziała już częściowo na stojące przed nią wyzwania. Wchłonięta została była NRD co uznaje się za pewien rodzaj poszerzenia UE, uzgodniono traktat z Maastricht, udało się zakończyć wieloletnie negocjacje Rundy Urugwajskiej GATT i powołać do życia Światową Organizację Handlu, uzgodniono i realizuje się budżet Unii do roku 1999. Przyjęto wreszcie do Unii trzy kraje EFTA: Austrię, Finlandię i Szwecję. Kolejne, przyszłe kroki Unii w ramach tej samej strategii to właśnie Konferencja Międzyrządowa 1996 roku, unia gospodarcza i walutowa - a więc wprowadzenie w 1999 roku wspólnej waluty euro, wynegocjowanie nowego pakietu budżetowego mającego obowiązywać od roku 2000, przeprowadzenie rewizji traktatu Brukselskiego o Unii Zachodnioeuropejskiej oraz „najambitniejszy projekt“, czyli poszerzenie Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz Malte i Cypr. Wówczas jeszcze Malta ubiegała się o członkostwo w Unii. Swoją aplikację zamroziła dopiero w październiku 1996 roku po objęciu władzy przez tamtejszą Partię Pracy.

Zdaniem Grupy Refleksyjnej poszerzenie Unii na Wschód to okazja do „ponownego politycznego zjednoczenia Europy“; jest to „imperatyw polityczny“, który również stanowi doskonałą okazję do poprawienia bezpieczeństwa całego kontynentu oraz rozwoju gospodarczego „całej Europy“. „Musimy to zrobić, ale musimy też zrobić to dobrze“ - kończy Grupa fragment raportu poświęcony poszerzaniu.

Tak więc główny cel prac Grupy Refleksyjnej - przygotowanie pola do działania dla negocjatorów Konferencji - został przedstawiony w pierwszej części raportu w szerokim kontekście jako jeden z najważniejszych, ale nie jedyny krok, jaki Unia musi zrobić w ostatnim pięcioleciu XX wieku.

Grupa Refleksyjna opowiedziała się za wąską agendą Konferencji Międzyrządowej. Oznaczało to, że Konferencja powinna skupić się na tych aspektach reformy instytucjonalnej, które są niezbędne dla usprawnienia działania Unii w obliczu poszerzenia, lecz „bez podejmowania całościowej rewizji traktatu o Unii Europejskiej“. Grupa konsekwentnie odrzuciła tę wersję przebiegu Konferencji, która nakładała na nią powinności tak drażliwe jak rozstrzygnięcie spraw finansów i reforma rolnictwa. Dziedziny te nie miały zostać całkiem pominięte. I nie zostały. Prowadzone jednak były i są poza kontekstem Konferencji Międzyrządowej.

Grupa określiła trzy główne pola, na których Konferencja powinna skupić swą uwagę. Po pierwsze: w jaki sposób uwrażliwić obywateli na działalność i istnienie Unii, czyli jak zapobiec takiemu kryzysowi jaki wywołała ratyfikacja traktatu z Maastricht (tzw. kryzys post-Maastricht). Po drugie: jak usprawnić funkcjonowanie Unii tak, aby była gotowa przyjąć nowych członków. Po trzecie: jak umożliwić Unii lepsze oddziaływanie na zewnątrz..

Jeśli chodzi o relacje między obywatelem a Unią, Grupa stwierdziła, że Unia „nie jest, ani nie chce być super-państwem“. Jest natomiast czymś więcej niż tylko jednolitym rynkiem, albowiem „jej unikalny kształt opiera się na wspólnych wartościach“. Dlatego Grupa wskazała na konieczność promowania wartości europejskich (wartości demokratyczne, prawa człowieka, a nawet takie „wartości europejskie“ wychwycone przez Grupę jak równość kobiet i mężczyzn, równość bez względu na rasę, wyznanie, orientację seksualną, wiek oraz upośledzenie fizyczne czy umysłowe). Grupa - z wyjątkiem „jednego państwa“ - uważała również, że istnieją wspólnie podzielane przez Europę prawa społeczne, które powinny



stanowić część prawa wspólnotowego. Niewątpliwie chodziło tu o Wielką Brytanię, która pod rządami konserwatystów nie była zainteresowana ustalaniem wspólnych, ogólnoeuropejskich standardów socjalnych. Stanowisko to zmieniło się wraz ze zmianą władzy w Westminsterze. Brytyjska Partia Pracy postanowiła podpisać Kartę Socjalną w momencie objęcia przez Wielką Brytanię prezydencji Unii w 1998 roku.

Podobny, choć głębszy podział ujawnił się w kwestii zwalczania bezrobocia. Z jednej strony w raporcie zauważono, że miejsc pracy nie da się stworzyć przy pomocy działań administracyjno-biurowych, ponieważ tworzą je przede wszystkim przedsiębiorcy. Z drugiej strony jednak, zwraca się uwagę na rolę Unii w stanowieniu „właściwych warunków dla tworzenia miejsc pracy”. W tym przypadku - zdaniem autorów raportu - dobrą rolę odgrywa przyjęta przez Unię strategia zwalczania bezrobocia, zwiększania konkurencyjności i promowania wzrostu gospodarczego, a rolę podobną ma odegrać w przyszłości unia gospodarcza i monetarna. Grupa zgodziła się, że kryteria konwergencji z Maastricht, które mają prowadzić do ustanowienia wspólnej waluty, muszą pozostać niezmiennione. Tym samym Grupa nie podważyła tradycyjnego podejścia Unii do tego problemu. Zarówno organizacja pracodawców UNICE, ściśle współpracująca ze związkami zawodowymi ETUC, a także Komisja Delorsa w przygotowanej w 1993 roku Białej Księdze wychodziły z podobnych przesłanek w sprawie zatrudnienia.

Jak zobaczymy później, kwestia bezrobocia, spędzająca sen z powiek polityków europejskich, będzie jednym z najważniejszych problemów Konferencji. Nie będzie wprawdzie przedmiotem poważnych negocjacji, lecz w istotny sposób przyczyni się do osłabienia całego procesu negocjacyjnego Konferencji. Bezrobocie będzie jedną z przyczyn niezadowolających wyników Konferencji.

Grupa Refleksyjna zauważyła, że w relacjach między Unią a obywatelem ważna jest również kwestia wolności i bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego udało się jej uzyskać jednomyślność co do konieczności wzmocnienia zdolności Unii do zwalczania terroryzmu, przemytu narkotyków, prania brudnych pieniędzy, nielegalnej imigracji. Generalnie - do przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Jednak nie udało się uzyskać zgody, jeśli chodzi o sposoby osiągnięcia tego celu.

Równie ważna w tym kontekście jest kwestia przejrzystości Unii oraz zasada subsydiarności. Jeśli chodzi o przejrzystość, pojawiły się w Grupie propozycje wpisania do traktatu prawa obywatela do dostępu do informacji. Jednak Grupa radziła Konferencji, by przed złożeniem konkretnych propozycji legislacyjnych zasięgnąć w tej sprawie rady ekspertów oraz zainteresowanych środowisk. Raport jednocześnie wspomina o konieczności uproszczenia tekstu traktatu. Jeśli chodzi o subsydiarność, Grupa zauważyła, że jest to jedna z fundamentalnych zasad Unii. Jednocześnie ostrzegła przed takim jej interpretowaniem, które może prowadzić do „niepowstrzymanego powiększania uprawnień Unii” z jednej strony, lub też może być „pretekstem do podważania solidarności lub [jej] osiągnięć”, z drugiej strony.

Grupa zwróciła uwagę, że rola Rady Europejskiej, tego „najwyższego wyrazu woli politycznej Unii”, może się znacznie zwiększyć ze względu na polityczną wagę decyzji, które UE musi podjąć. Jednocześnie, celem większego zdemokratyzowania Unii, autorzy raportu sugerowali jednym tchem „rozwiniecie” uprawnień Parlamentu Europejskiego oraz wzmocnienie roli parlamentów narodowych. Przypomnieli przy tym, że traktat zobowiązuje do wprowadzenia jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu oraz odnotowali, że „jeden z członków Grupy” sprzeciwia się nadaniu nowych uprawnień Parlamentowi Europejskiemu. W tym przypadku najprawdopodobniej chodziło o Francję, która pod rządami neo-gaulistów duży nacisk kładła na „przywrócenie” właściwej roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji przez Unię.

W raporcie zwrócono też uwagę, że ważne jest zachowanie efektywności podejmowania decyzji w Radzie Ministrów Unii, czemu miało służyć wprowadzenie głosowania większościowego jako zasady. Oprócz tego „niektórzy” członkowie Grupy uważali, że zmienić należy reguły rządzące wazaniem głosów w Radzie. Tu chodziło o tzw. ‘duże’ państwa członkowskie, które w perspektywie poszerzenia Unii głównie o kraje ‘małe’, a jednocześnie uboższe, obawiały się możliwości trwałego blokowania przez nie procesu decyzyjnego w Radzie. Ponownie w raporcie odnotowano, że „jeden” z członków (chodziło o Wielką Brytanię) „z zasady” sprzeciwia się częstszemu stosowaniu reguły głosowania większościowego. W przypadku prezydencji Rady, poparto obowiązującą zasadę rotacji, ale - ze względu na przyszłą liczbę członków Unii - zalecono Konferencji rozważenie takich rozwiązań, które powiążą „kontynuację z rotacją”.

Jeśli chodzi o Komisję, w raporcie odnotowano podział opinii wśród państw członkowskich Unii. Jedni (państwa ‘małe’) byli zdania, że należy utrzymać obecnie istniejący system: jedno państwo - co najmniej jeden komisarz. Inni (państwa ‘duże’) kładli nacisk na kolegialną skuteczność tego ciała i postulowali ograniczenie liczby komisarzy. Najbardziej radykalną propozycję w tej materii składała Francja, która chciała, by liczbę komisarzy ograniczyć do dziesięciu. W tej sytuacji Grupa sugerowała, by Konferencja rozważyła możliwość wprowadzenia rozróżnienia między komisarzami pełnej rangi (*senior*), a komisarzami młodszymi (*junior*).

Przy rozważaniach dotyczących działań zewnętrznych Unii, w raporcie znalazło się interesujące rozróżnienie między wspólną polityką zagraniczną, a europejską polityką bezpieczeństwa i obrony.

Na użytek wspólnej polityki zagranicznej Grupa zaproponowała powołanie zespołu analiz i planowania. Zespół taki miałby odpowiadać przed Radą, a składać się z przedstawicieli państw członkowskich, Komisji i Sekretariatu Ogólnego Rady. Szefem takiego zespołu mógłby być Sekretarz Generalny Rady. W kwestii często krytykowanej zdolności Unii do podejmowania decyzji w tej dziedzinie, Grupa ostrożnie sugerowała Konferencji, by ta „rozważyła sposoby podejmowania decyzji”. Miałyby one pogodzić „poszanowanie suwerenności państw” z potrzebą „solidarności dyplomatycznej i finansowej”.

Konferencji pozostawiono również drażliwą kwestię: czy i w jaki sposób wprowadzić taki mechanizm podejmowania decyzji, który „pozwole na podejmowanie wspólnych decyzji tym, którzy tego chcą”, a więc na elastyczność w procesie integracji europejskiej. Raport Grupy Refleksyjnej odnotowuje również propozycję „niektórych”, aby nadać „twarz i głos” zewnętrznym akcjom Unii poprzez ustanowienia wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Konsekwentnie i do samego końca Konferencji postulat taki zgłaszała Francja.

Zdaniem Grupy, Konferencja powinna zastanowić się, w jaki sposób „rozwinąć tożsamość europejską, również w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności”. Przedstawiciele krajów NATO podkreślali, że budowanie europejskiej tożsamości w tych dziedzinach powinno jednocześnie wzmocnić europejski filar Sojuszu Atlantycznego oraz związki ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Jednocześnie ta nowa Europa ze swą nową tożsamością obronną ma szanować prawo do samodzielnych decyzji wojskowych tych krajów, którzy nie są członkami NATO. Grupa dość szczegółowo rozważała warianty przyszłych stosunków między Unią a UZE i określiła cztery opcje. Opcja pierwsza miała polegać na ustanowieniu partnerstwa między UE i UZE przy zachowaniu pełnej autonomii obu organizacji. Opcja druga to ustanowienie bliższych związków, które pozwoliłyby Unii na przejęcie od UZE akcji o charakterze humanitarnym, działań na rzecz utrzymania pokoju w danym regionie (*peacekeeping*), oraz zaprowadzanie pokoju (*peacemaking*). Są to zadania jakie powierzono UZE na spotkaniu w Petersbergu, stąd ich żargonowa nazwa ‘zadania z Petersbergu’. Opcja

trzecia miała polegać na bezpośrednim włączeniu zadań z Petersbergu do traktatu o Unii. Opcja czwarta - stopniowa integracja UZE do UE. W tym przypadku do traktatu wpisano by nie tylko zadania z Petersbergu, ale również zobowiązanie do kolektywnej obrony.

### 2.3.2. Agenda z komentarzem

Druga część raportu końcowego pt. „*Agenda z komentarzem*” stanowi szczegółowy wykaz poruszonych problemów i odzwierciedla poziom osiągniętej zgody. Składa się z czterech części o następujących tytułach:

- „Reforma Unii Europejskiej: zobowiązania na przyszłość”;
- „Obywatel a Unia”;
- „Unia demokratyczna i skuteczna”;
- „Zewnętrzne działania Unii”.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że Grupa Refleksyjna - poczynszy od pierwszego kwestionariusza Westendorpa - zachowała bardzo podobny schemat myślenia o Konferencji. Schemat ten został przetrwał zarówno w Raporcie Etapowym, jak i został utrzymany w obu częściach tego raportu końcowego, zarówno w „*Strategii dla Europy*” jak i w „*Agendzie z komentarzem*”.

I tak, temat pierwszy „*Agendy*”: „Reforma Unii Europejskiej: zobowiązania na przyszłość” określa ponownie mandat Konferencji, jej zadania i formułuje postulat wąskiego zakresu Konferencji „aby przyniosła ona niezbędne rezultaty bez otwierania ogólnej debaty nad rewizją traktatu”. Temat ten odpowiada tematowi pierwszemu kwestionariusza („Wyzwania, zasady i cele Unii”) oraz pokrywa się z częścią wstępną „*Strategii*”.

Z kolei temat drugi „*Agendy*”: „Obywatel a Unia” obejmuje obie części tematu trzeciego kwestionariusza („Relacje między obywatelem a Unią”) i dotyczy tego samego obszaru tematycznego, co pierwszy punkt „*Strategii*”.

Temat trzeci „*Agendy*”: „Unia demokratyczna i skuteczna” obejmuje obszary zagadnień dwóch części tematu drugiego kwestionariusza („System instytucjonalny Unii”) i temat piąty („Instrumenty działania Unii” - chodzi tu o instytucje, reguły działania, środki finansowe i polityki wspólnotowe). Jeśli chodzi o „*Strategię*”, to odpowiada on punktowi drugiemu, w którym mowa jest o zapewnieniu zdolności Unii do działania po rozszerzeniu.

Zaś temat czwarty „*Agendy*”: „Zewnętrzne działania Unii” odpowiada obu częściom tematu czwartego kwestionariusza („Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”) oraz tematowi trzeciemu, ostatniemu, „*Strategii*”.

W tym schemacie, choć bardzo podobnym we wszystkich dokumentach Grupy, widać jednak dwie istotne zmiany.

Po pierwsze Grupa przesunęła kwestie relacji między obywatelem a Unią przed reformę instytucjonalną. Członkowie Grupy uznali, że sprawy te należy wyjaśnić przed podejmowaniem decyzji o konkretnych elementach reformy instytucjonalnej (skądinąd uznanej za najważniejszy składnik agendy Konferencji), ponieważ one określą właściwy kontekst negocjacji instytucjonalnych. Dodajmy, że Grupa stwierdziła, iż poszerzenie (do Unii składającej się z maksymalnie 30 państw) jest podstawowym kontekstem reformy instytucjonalnej. Tak więc już w pracach Grupy Refleksyjnej widać było, że „pomyślnie” poszerzenie Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz zapewnienie lojalności obywateli będą stanowiły dwa najistotniejsze elementy kontekstu, w którym przyszło później pracować Konferencji Międzyrządowej.

Po drugie Grupa opowiedziała się za usunięciem z agendy Konferencji spraw dotyczących własnych środków finansowych i polityk wspólnotowych, jako że ich kształt jest określony do roku 1999 przez uzgodnienia finansowe. Ponadto Grupa zauważyła, że „nadmierne obciążenie

Konferencji 1996 zadaniem wywołałoby ogólną debatę o przyszłości Europy, która byłaby nie do opanowania”.

Jest interesujące, że po raz kolejny Unia okazała się niedojrzała do ogólnej debaty nad przyszłością Europy. Można w tym widzieć kryzys metody wspólnotowej jako sposobu prowadzenia integracji europejskiej. I zapewne tak jest. Jednak przeprowadzenie takiej debaty z pewnością trwałoby znacznie dłużej niż dwa lata. A tyle potrzeba było Unii, żeby osiągnąć warunek *sine qua non* poszerzenia sformułowany przez Radę Europejską w Kopenhadze - gotowość samej Unii do przyjęcia nowych członków, a więc przeprowadzenie reformy instytucjonalnej. Tym samym z punktu widzenia interesów krajów niecierpliwie czekających na członkostwo w Unii dobrze się stało, że do całościowej debaty nie doszło. Nie tylko dlatego, że odwlekłoby to nasze członkostwo. Takie odwleczenie jest jeszcze możliwe przez np. zwołanie nowej Konferencji Międzyrządowej przed przyjęciem nowych członków. Również dlatego, że wzrastają szanse na nasze uczestnictwo w takiej ogólnej debacie o przyszłości Europy. Dobrze byłoby być obecnym, gdy będą decydowały się najważniejsze rozwiązania systemowe Unii, które przecież i nas będą obowiązywać. Dobrze jest być przy debacie konstytucyjnej i mieć na nią możliwie znaczący wpływ. Nic o nas, bez nas.

### 2.3.3. Zgoda na poszerzenie Unii

Przyjrzymy się teraz bliżej wszystkim tym fragmentom raportu końcowego Grupy Refleksyjnej, które dotyczą poszerzania Unii.

Jak to już zostało stwierdzone, Grupa uważała poszerzanie Unii Europejskiej za jeden z najważniejszych elementów strategii Unii i kontekstu innych jej działań na nadchodzące lata. „Poszerzenie nastąpić musi” - piszą autorzy raportu. Jest to „imperatyw polityczny”, który należy „dobrze” przeprowadzić, tak aby nie zagroził on „poważnym kryzysem nie tylko krajom kandydującym, ale również obecnej Unii”.

Poszerzanie jest zarówno wyzwaniem jak i sposobnością, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, dzięki poszerzeniu Unia może stawić czoła paradoksowi współczesnej Europy, który polega na tym, że Stary Kontynent jest „ogólnie bezpieczniejszy” i „mniej stabilny” zarazem. W tym przypadku rozszerzanie jest rozumiane jako dostarczanie stabilności, jej eksport tam gdzie jest ona najbardziej potrzebna. Po drugie, poszerzenie umożliwi postęp gospodarczy nie tylko krajom kandydującym, ale również „Europie jako całości”, a więc i obecnym państwom Unii.

Grupa podkreśla, że członkostwo krajów Europy Środkowej i Wschodniej w Unii wywrze wpływ na obie strony. Obie też muszą się do tego wydarzenia przygotować i obie strony muszą poczynić stosowne do tego wysiłki. Ze strony Unii przygotowania takie są szczególnie ważne, jako że to nadchodzące poszerzenie będzie jakościowo inne od poprzednich. Będzie dotyczyło największej liczby krajów w historii rozszerzania Wspólnoty, a kraje te charakteryzują się „rozmaitością sytuacji politycznych, gospodarczych i społecznych”. Stąd właśnie wynika wniosek Grupy, że poszerzanie nie może rozpocząć się przed zakończeniem Konferencji Międzyrządowej, która właśnie przygotowuje Unię na tę okoliczność. „Sukces poszerzania zależy od sukcesu Konferencji”, piszą autorzy raportu. Poszerzanie będzie bowiem miało trojaki wpływ na system instytucjonalny Unii, zaprojektowany przecież dla Wspólnoty Sześciu:

- na wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo Unii;
- na potrzebę wzmocnienia i zachowania Wspólnoty opartej na rządach prawa;
- na polityki wspólnotowe oraz na finanse własne Unii.

Grupa rozważała również fundamentalne dla nas pytania: kto, kiedy i jak? Jeśli chodzi o to jakie kraje znajdą się w grupie pierwszych, zaproszonych do negocjacji członkowskich, Grupa potwierdziła, że członkostwo w Unii jest otwarte dla wszystkich krajów europejskich, które

spełniają kryteria sformułowane przez Radę Europejską w Kopenhadze.<sup>50</sup> Natomiast przypadek każdego kraju ma być rozpatrywany według „własnych zasług”.

Kiedy? Ponownie Grupa potwierdziła stwierdzenia poprzednich Rad Europejskich pisząc, że zgodnie z ustaleniami z Essen, negocjacje mogą rozpocząć się dopiero po zakończeniu Konferencji.

Jak? Zdaniem Grupy, poszerzenie musi odbywać się „w ramach elastycznych struktur, które umożliwią każdemu krajowi wejście do wszystkich polityk wspólnotowych w odpowiednim dla niego czasie”.

„Znakomita większość członków” Grupy opowiedziała się za osobnym od Konferencji analizowaniem wpływu poszerzenia na polityki wspólnotowe. A to dlatego, że zmiany w tych politykach nie wymagają zmian traktatowych oraz ponieważ skutki poszerzenia nie będą natychmiastowe, ale rozłożą się w czasie.

„Niektórzy członkowie” uważali, że analizę taką należy prowadzić niezależnie, ale równoległe z Konferencją. W ten sposób byłaby ona gotowa w momencie zakończenia Konferencji i nie stracono by czasu. Tak też się stało. Agenda 2000 Komisji - choć nie odpowiada na wszystkie pytania - została opublikowana 16 lipca 1997 roku, w miesiąc po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej.

Istotne jest, że w związku z nadchodzącym poszerzeniem Unii, większość członków Grupy Refleksyjnej wypowiedziała się za umieszczeniem w Traktacie artykułu, który umożliwiałby „zawieszenie” w prawach członka tego państwa, które dopuściłoby się poważnego naruszenia podstawowych praw człowieka lub zasad demokracji. Dyskutowano również możliwość wprowadzenia postanowień mówiących o pozbawianiu członkostwa takiego kraju. Jednak zwrócono uwagę, że umożliwienie wyrzucenia z Unii stawiałoby pod znakiem zapytania zasadę nieodwracalności członkostwa i twierdzono, że samo zagrożenie zawieszeniem może spełnić właściwą, odstraszającą rolę.

W kwestiach szczegółowych rozszerzanie przywoływano jako jeden z głównych argumentów na rzecz zmian w trzech obszarach:

- bezpieczeństwa wewnętrznego, gdzie członkostwo nowych państw wprowadzi „jakościową zmianę”;
- podobnie w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZB), gdzie poszerzenie ma zaowocować „jakościowymi i ilościowymi” zmianami dla pojęcia bezpieczeństwa i obrony Unii;
- wreszcie w przypadku reformy instytucjonalnej poszerzenie jest przywoływane wielokrotnie tam, gdzie w grę wchodzi konsekwencje instytucjonalne wynikające z liczebności państw członkowskich.

W tym kontekście „kilku” członków Grupy „niepokoiło się” o możliwość uzyskiwania jednomyślności w przypadku legislacji podstawowej. Przy rozważaniach nad nowymi możliwościami ważenia głosów w Radzie powoływano się na „rosnącą liczbę krajów o niskiej liczbie ludności”, które w obecnym systemie mają relatywną przewagę nad krajami ‘dużymi’. Inni członkowie Grupy wskazywali w tym przypadku na fundamentalną zasadę integracji europejskiej, w której do tej pory była przestrzegana - równość państw członkowskich. Badając konsekwencje poszerzenia dla funkcjonowania prezydencji Rady, zauważono, że przy Unii składającej się z 30 krajów każdy kraj będzie przewodniczył zaledwie co 15 lat. Kwestii tych nie rozstrzygnięto.

---

<sup>50</sup> Kryteria te to: (1) wiarygodny system demokratyczny; (2) sprawnie funkcjonująca gospodarka; oraz (3) przyjęcie przez kandydatów celów unii politycznej i monetarnej; a ze strony Unii - (4) zdolność do włączenia nowych członków bez narażania procesu integracji na załamanie.

W przypadku składu Komisji, zwracano uwagę, że Unia 30 krajów - przy zachowaniu obecnie obowiązującego systemu - daje Komisję składającą się z 36 komisarzy. W Grupie zgłoszono opinie opowiadające się za utrzymaniem obecnego systemu oraz inne, ograniczające ich liczbę. Pojawiła się również wspomniana wcześniej propozycja wprowadzenia rozróżnienia między komisarzami „młodszy” (*junior*), a „starszy” (*senior*) i tę Grupa postanowiła rekomendować Konferencji.

Podobna kontrowersja ujawniła się w przypadku liczebności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W opinii „jednych” Trybunał powinien mieć ograniczoną liczbę sędziów, w opinii „innych” - wszystkie systemy prawne powinny tam być reprezentowane. Propozycja kompromisowa polegała tym, by do celów reprezentacji narodowej liczyć również adwokatów generalnych.

Generalnie, z prac Grupy Refleksyjnej, bardziej niż z prac samej Konferencji Międzyrządowej, która skupiła się na węższym aspekcie zagadnień instytucjonalnych (zresztą zgodnie z zaleceniami Grupy) wyłania się w miarę aktualny i całościowy obraz obecnego stanu myślenia krajów członkowskich o Unii. Zwołanie Grupy stanowiło bowiem dość unikalną okazję do przemyślenia spraw Unii. Członkowie Grupy byli przedstawicielami krajów członkowskich, ale nie zostali związani sztywnym mandatem swoich przełożonych. Przez pół roku regularnie się spotykali, intensywnie i systematycznie dokonywali całościowego przeglądu spraw Unii. Takie okazje, już nie na akademickim poziomie niereprezentatywności, ale na prawie akademickim poziomie wolności myśli, nie zdarzają się w Unii często. A i ta okazja okazała się daleka od ideału ponieważ w trakcie prac Grupy, wraz ze zbliżającymi się ‘prawdziwymi’ negocjacjami Konferencji, stopniowo jej członkowie coraz bardziej jednak wchodzili w swe stroje narodowe i stawali się przedstawicielami swych krajów. Grupa Refleksyjna powoli ewoluowała w stronę jakiegoś rodzaju wstępnej Konferencji Międzyrządowej.<sup>51</sup> Taki obrót spraw uniemożliwił rzeczywisty namysł nad dalekosiężną przyszłością Europy. Być może również w jakimś sensie uniemożliwił rzeczywiste porozumienie w najtrudniejszych kwestiach instytucjonalnych podczas szczytu w Amsterdamie. Okazja nie została w pełni wykorzystana. Jednocześnie jednak Grupa zawężyła pole poszukiwań przyszłej Konferencji, przyczyniając się tym samym do jej ostatecznego zamknięcia zgodnie z planem.

Jaka Unia jest? „Unia nie jest i nie chce być super-państwem. Jest jednak czymś znacznie więcej niż tylko rynek” - odpowiada w raporcie Grupa. A więc Unia ograniczona, realizująca zasadę subsydiarności. Grupa dodaje, że Unia „nie musi mieć więcej uprawnień, ale powinna lepiej spełniać swe zadania”. Już w tych zdaniach zawarta jest częściowa odpowiedź na pytanie: jaka Unia powinna być? Powinna być bliższa obywatelowi, bardziej dla niego przejrzysta, sprawniejsza, poszerzona. Może też być, i będzie, bardziej elastyczna.

Spotkania Grupy Refleksyjnej umożliwiły ugruntowanie wśród wszystkich piętnastu państw Unii konsensu w sprawie poszerzenia. Przynajmniej częściowo jej pracom właśnie można zawdzięczać propozycję przyjętego później rytmu poszerzania Unii. Udało się bowiem Grupie ograniczyć początkowo zastraszającą ilość zagadnień zgłaszanych przez kraje członkowskie i instytucje. W konsekwencji agenda postawiona przed Konferencją była wąska i zmierzająca raczej wprowadzenia niezbędnych zmian do traktatu, niż wyznaczająca zadanie negocjowania nowego traktatu. Dzięki temu Konferencja miała szansę na szybsze zamknięcie. Szansę, która została wykorzystana. Dzięki temu więc szybciej mogły się rozpocząć negocjacje. I Polska ma dzięki temu nadzieję na szybsze członkostwo.

Jednak z tego samego wynika, że negocjacje członkowskie będą toczyły się w wyjątkowo trudnych warunkach, w czasie gdy Unia będzie jednocześnie negocjowała kwestie

---

<sup>51</sup> Michael Hennes, „*The Reflection Group*”, op. cit., str. 34.

wewnętrzne przesunięte na później przez Konferencję: sprawy finansowe, reformę wspólnej polityki rolnej, funduszy kohezyjnych i strukturalnych. W czasie gdy Unia będzie ostatecznie wprowadzała w życie wspólną, jednolitą walutę - euro.

Biorąc po uwagę ograniczony mandat Grupy Refleksyjnej, która nie była powołana do negocjowania, lecz do opracowania obszaru zagadnień dla Konferencji, prace Grupy można uważać za sukces. Niezadowolenie poszczególnych instytucji unijnych, czy poszczególnych polityków europejskich z jej raportu końcowego wynikało raczej z nadmiernie rozbudzonych nadziei, niż z rzeczywistego kształtu raportu. W szczególności raport Grupy spotkał się z niezbyt przychylnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego. Na jego podstawie socjaliści próbowali spowodować, by Parlament dał negatywną opinię co do zwoływania Konferencji Międzyrządowej. Zdaniem socjalistycznej deputowanej z Belgii, Raymonde Dury, która wówczas przygotowywała opinię Parlamentu o Konferencji, rządy państw członkowskich powinny „być wystarczająco mądre, by [z reformą instytucjonalną] poczekać na lepsze czasy”<sup>52</sup>. Stanowisko to wynikało właśnie z rozmiaru różnic poglądów jakie ujawniły się podczas dyskusji w Grupie Refleksyjnej.

Po zakończeniu prac przez Grupę, Komisja i Parlament Europejski przedstawiły swe oficjalne opinie o Konferencji, formalnie konieczne dla jej rozpoczęcia. Na podstawie raportu końcowego Grupy, Rada Europejska w Turynie przygotowała oficjalny mandat dla Konferencji, czyli formalnie wyznaczyła jej zadania do wykonania.

---

<sup>52</sup> Agence Europe, 4-5 grudnia 1995.

### 3. Stanowiska niektórych państw i osie podziału

Za najważniejszą linię podziału tygodnik *Economist* uznał oś między krajami nastawionymi federalistycznie, a tymi, które bronią państwa narodowego, jak Wielka Brytania. Jedni twierdzą, że poszerzenie może być zrealizowane tylko wtedy, gdy nastąpi równoległe pogłębienie stopnia integracji w Unii, a więc więcej uprawnień zostanie przekazane na poziom ponadnarodowy. A drudzy uważają, że poszerzona Unia może być jedynie Unią luźniejszą, bardziej przypominającą wolny rynek konkurujących ze sobą, w przyjaźni, państw europejskich. „Na obecnym etapie wszyscy zgadzają się więc, że do poszerzenia Unii może dojść tylko poprzez zmienną geometrię”<sup>53</sup> - a więc pewien rodzaj elastycznej integracji, która zostanie omówiona w osobnym rozdziale poniżej.

Inne osie podziału, jakich obawiano się podczas Konferencji, to różnice między państwami ‘dużymi’ i ‘małymi’ (jedynie, które odegrały istotną rolę), podział na państwa Południa i Północy, konflikt między państwami wspierającymi budżet Unii, a tymi, które z niego korzystają, odmienne poglądy krajów neutralnych i tych, które biorą udział w sojuszach militarnych. Patrząc jednak na negocjacje Konferencji Międzyrządowej z perspektywy czasu nie sposób uniknąć refleksji, że trudno było w niej dostrzec jakieś wyraźne linie podziału. Nie znaczy to oczywiście, że kraje członkowskie nie różniły się między sobą. Państwa Unii poszły jednak na Konferencję z pakietami własnych, drobnych spraw i pomysłów. Niektóre z nich się wzajemnie wykluczały, w innych zawarto kompromisy lub porozumienia, jeszcze inne po tysięcznych obróbkach straciły swą zawartość. Scena polityczna Unii wydaje się przede wszystkim nijaka, a potem dopiero jakkolwiek podzielona. Być może tak jest lepiej.

W rozdziale tym szczególną uwagę zwrócimy na poglądy państw ‘dużych’: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Państwa te, przede wszystkim pierwsze trzy, odgrywają nie tylko tradycyjnie najważniejszą rolę na politycznej mapie Europy, ale również - po traktacie z Maastricht - weszły w istotną debatę na temat fundamentalnych zasad, jakimi przyszła konstrukcja europejska powinna się kierować. Pierwszym istotnym elementem tej debaty wczesnych lat dziewięćdziesiątych było pojawienie się silnej frakcji eurosceptyków brytyjskich. Ich pomysły i poglądy zaczęły znajdować podatny grunt w niektórych kręgach politycznych na kontynencie, a przede wszystkim we Francji<sup>54</sup>, Szwecji i Danii. Drugi element, to strukturalny kryzys gospodarczy Europy, narastające bezrobocie i brak konsensusu zarówno co do źródeł tej trudnej sytuacji, jak i sposobów zaradzenia jej. Trzeci element, to powoli ujawniające się, coraz głębsze różnice w poglądach na najważniejsze sprawy europejskie między głównym motorem procesu integracji - Francją, a Niemcami. Czwarty problem, to nieumiejętność poradzenia sobie przez Unię jako całość, a także przez poszczególne państwa europejskie z konfliktowymi sytuacjami poza granicami Unii, a przede wszystkim sprawa stosunku do wojny w Zatoce Perskiej oraz do konfliktu w byłej Jugosławii. Wreszcie piąty problem, to przyszłe poszerzenie Unii Europejskiej, które - ze względu koszty i trudności instytucjonalne - wywołuje u polityków europejskich stały ból głowy.

Dlatego przy analizie stanowisk poszczególnych państw przed Konferencją Międzyrządową, te właśnie pięć głównych składników debaty europejskiej potraktujemy jako filtr, który pomoże nam uporządkować analizę. W sposób szczególny uwzględnione zostaną aspekty dla

---

<sup>53</sup> „*Ever more complicated Union*”, *Economist*, 30 marzec 1996, str. 27.

<sup>54</sup> Bruno Megret, poseł skrajnie prawicowego, ale przecież zdobywającego zwolenników, francuskiego Frontu Narodowego przedstawił dwunastopunktowe stanowisko partii na Konferencję Międzyrządową. Suwerenność państw narodowych, nadrzędność prawa narodowego nad wspólnotowym, prawo do wyjścia z Unii, jednomyślne podejmowanie decyzji, Europa *à la carte* i określenie drogi do konfederacji europejskiej, to najważniejsze i jednoznaczne punkty programu. Bruno Megret, „*Non à la voie supranationale*”, *Le Figaro*, 28 marca 1996.



nas najistotniejsze: poszerzenie Unii oraz spór wokół wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZB).

Obok państw 'dużych' zostaną przedstawione trzy ciekawe przykłady stanowisk państw 'małych': Szwecji, Irlandii i Danii. Spośród plejady członków Unii państwa te zostały wybrane ponieważ ich stanowiska zaważyły w istotny sposób na przebiegu Konferencji, a także dlatego że odzwierciedlają one być może najdobitniej specyfiki patrzenia na integrację europejską na jej obecnym etapie.

### **3.1. Francja**

Stanowisko Francji zostało ujawnione w sposób stosunkowo niekonwencjonalny, mianowicie przede wszystkim w prasie francuskiej. Podobnie jak Niemcy, Francja nie opublikowała - co miało miejsce w przypadku większości państw Unii - specjalnego, oficjalnego dokumentu w tej sprawie. Dokumenty takie - jeśli istniały - były relacjonowane w mediach poszczególnych państw, w rozmaitych dyskusjach publicznych odwoływano się do nich także w innych krajach. Miały one jednak tę wadę, że były sztywnymi odnośnikami, na które można się było powoływać, ale które same z siebie nie stanowiły elementu debaty. Taki dokument rządowy, choć roboczy, w przypadku Francji oczywiście istniał i został ujawniony (nie przypadkiem przecież) w prawicowym Le Figaro.<sup>55</sup> Elity polityczne Francji za czasów wygodnej współpracy prawicowego rządu (Juppé) z prawicowym prezydentem (Chirac) włożyły chyba najwięcej wysiłku w przekazanie swym obywatelom stanowiska państwa na Konferencję, w wyjaśnienie istoty spraw, jakie są przedmiotem Konferencji, a więc w jak najdalsze wciągnięcie opinii publicznej w debatę o przyszłości Europy na kanwie Konferencji. Kolejne artykuły do prasy pisali: prezydent Jacques Chirac, premier Alain Juppé, minister spraw zagranicznych Hervé de Charette, a przede wszystkim wielokrotnie w spory i wyjaśnianie problemów w mediach francuskich wchodził paryski negocjator Konferencji Michel Barnier. Jemu też Francja zawdzięcza najwięcej w tej dziedzinie. Barnier podjął się comiesięcznych podróży po kraju, w których niestrudzenie tłumaczył swym ziomkom o co w Konferencji chodzi.

Podstawowym celem, do którego dążyła dyplomacja francuska w kontekście Konferencji Międzyrządowej było osiągnięcie w Europie unii politycznej państw członkowskich. Główny mechanizm, który miał pozwolić na ukształtowanie w przyszłości takiej unii to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, a w szczególności prace nad sformułowaniem europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa w oparciu o europejską strukturę wspólnej polityki obronnej.

Cel ten miał jednak być realizowany nie w oparciu o tzw. metodę wspólnotową, lecz poprzez międzyrządową współpracę państw członkowskich Unii, bez udziału Komisji (lub z ograniczonym jej wpływem), a szczególnie poza zasięgiem kontroli Parlamentu Europejskiego. Koniecznym uzupełnieniem metody międzyrządowej stała się więc elastyczność integracji w obszarze bezpieczeństwa i wspólnej obrony, którą Francuzi nazywają „wzmocnioną współpracą”. Jak tłumaczył Chirac: „W nowym pejzażu, po zmianach jakich doświadczył nasz kontynent pod koniec lat osiemdziesiątych, Europa potrzebuje wielkiego projektu politycznego. [Jest on] pilnie konieczny, ponieważ Unia musi się wzmocnić przed przyjęciem nowych członków.”<sup>56</sup>

#### **Unia polityczna w oparciu o wspólną obronność**

Pierwszym sposobem osiągnięcia powyższego celu jest wypracowanie mocnej polityki zagranicznej Unii wspartej o wspólny, europejski system obronny. Jest to punkt na tyle ważny

<sup>55</sup> „Europe: le texte confidentiel qui fixe les grandes orientations françaises”, Le Figaro, 20 lutego 1996.

Zob. również: „Michel Barnier expose les trois priorités du gouvernement”, Le Figaro, 14 marca 1996.

<sup>56</sup> Jacques Chirac, „Pour un modèle social européen”, Libération, 25 marca 1996.

w rozumowaniu Francji przed Konferencją Międzyrządową, że poświęcimy mu nieco więcej miejsca.

Francuskie rozważania o przyszłości Europy, o przyszłym kształcie instytucji Unii Europejskiej oraz o miejscu Francji w tej strukturze opierają się na dwóch podstawowych elementach. W planie strategicznym są to konsekwencje rozpadu bloku radzieckiego. W planie instytucjonalnym natomiast - wynikająca z planu strategicznego perspektywa poszerzenia Unii i NATO o państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

Zdaniem dyplomacji francuskiej upadek muru berlińskiego i związany z tym rozpad bloku państw związanych z ZSRR oraz samego Związku Radzieckiego niesie ze sobą poważne konsekwencje. Nastąpiła zmiana natury bezpieczeństwa w Europie, a więc inny jest dziś rodzaj zagrożeń, które są znacznie bardziej rozproszone. Należy do nich możliwość wybuchania konfliktów lokalnych, o ograniczonych konsekwencjach strategicznych, które niosą ze sobą zagrożenia imigracyjne, terroryzm, spory handlowe, itp.<sup>57</sup>

Dyplomacja francuska nie wyklucza niekorzystnego rozwoju sytuacji w Rosji, ale priorytetem obdarza wszystkie te działania, które mają na celu „łagodne” wpływanie na rozwój sytuacji wewnętrznej w Rosji w pozytywnym kierunku. Zgodnie z tym rozumowaniem, nie należy „pośpiesznie” rozszerzać NATO, a bezpieczeństwo Europy Środkowej i Wschodniej można i należy zagwarantować poprzez struktury europejskie, czyli w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej.

Postulat ten doskonale wpasowuje się w tradycję ostrożności Francji wobec Stanów Zjednoczonych, która - choć w mniejszym stopniu niż kiedyś - nadal jest obecna w myśleniu Francuzów o bezpieczeństwie ich kraju i Europy. Zbliżenie Francji do NATO jest rozumiane jako konieczne odzyskanie jej wpływu na kierunek zmian jakie Sojusz przechodzi. Bez obecności w NATO Francja nie będzie miała możliwości oddziaływania na takie jego przekształcenie, które by jej odpowiadało. Sojusz idealny dla Francji, to struktura opierająca się na dwóch filarach: amerykańskim i europejskim. W tym celu Unia mogła by w przyszłości podpisać z USA np. jakiś pakt trans-atlantycki w sprawie bezpieczeństwa, a więc nawiązać równorzędne i partnerskie stosunki według wzoru 1 + 1.

Podobnie w przypadku Moskwy, idealnym dla Francji sposobem „rozwiązania” problemu Rosji jest podpisanie z nią swoistego paktu (niektórzy mówią nawet o formalnym traktacie) dotyczącego bezpieczeństwa nie tylko Europy, ale i wszystkich stref geograficznych interesujących obie strony. Pakt taki mogłoby podpisać NATO, ale zreformowane według formuły 1 + 1.

Nie problem Rosji jest jednak dla Francji najważniejszy, lecz jej - Francji - miejsce w przyszłej architekturze bezpieczeństwa europejsko-atlantyckiego. NATO przekształcone w sojusz polityczny 1 + 1 ma dla Francji podwójną korzyść. Otwiera przed nią bowiem stosunkowo duże perspektywy na przyszłość. Taka formuła może doprowadzić albo do rzeczywistego ‘utożsamienia’ Europejczyków w sferze bezpieczeństwa, albo do stworzenia w Europie struktury paralelnej, w pełni odpowiedzialnej za jej obronę. W obu przypadkach pozycja Francji staje się kluczowa. I w obu przypadkach Stany Zjednoczone tracą swą absolutnie dominującą pozycję w Europie. Jednak Francja nie może znaleźć właściwych sojuszników dla takiego przedsięwzięcia. Nie tylko tradycyjnie atlantyckie państwa jak Wielka Brytania, Portugalia czy Holandia nie pójdą za Paryżem. Również Niemcy są ostrożni:

---

<sup>57</sup> Minister obrony Francji pisał: „Zbyt wiele niepewności pozostało co do przyszłości niektórych wielkich państw, ... zbyt wiele stref, z którymi łączy nas geografia i historia, doświadcza niestabilności i gwałtu. Co więcej, koniec konfrontacji Wschód-Zachód nie spowodował magicznego zniknięcia arsenałów broni nuklearnej i konwencjonalnej nagromadzonych przez dziesięciolecia.”

Charles Millon, w: Pierre Lellouche, „*Légitime défense. Vers une Europe en sécurité au XXI<sup>ème</sup> siècle*”, Editions Patrick Banon, Paryż, 1996, str. 18.

„Bonn podejrzewa Paryż o chęć rozbicia NATO poprzez stworzenie paralelnych struktur europejskich”, donosił francuski dziennik.<sup>58</sup>

Rozwijanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest tym korzystniejsze dla Francji, że obszarem potencjalnego działania obecnej, czy - później - rozwiniętej WPZB, a więc UZE pod dowództwem UE, jest przede wszystkim basen Morza Śródziemnego. Również Afryka może stać się domeną tej polityki.<sup>59</sup> Jest interesujące, że w wyniku wojny w Zatoce Perskiej, w której u boku USA uczestniczyło zaledwie kilka państw europejskich, kraje arabskie zaczęły dostrzegać UZE jako przyszłego aktora na tej scenie, w tym również jako zagrożenie.<sup>60</sup>

W ciągu ostatnich lat Francja wielokrotnie interweniowała w Afryce. Pomijając jej zaangażowanie w Algierii, wojska francuskie brały udział w operacjach militarnych w Rwandzie (1994), Republice Środkowej Afryki (1996), Kongo (1997). Jednak w sierpniu 1997, wraz z odmową interweniowania po stronie rządu Komorów przeciwko wyspie Anjouan, która chciała przyłączyć się do Francji we wrześniu tego samego roku, prezydent Chirac zapowiedział wstrzymanie polityki interwencjonizmu w byłych koloniach afrykańskich. Wraz z akcentem jaki Francja kładzie na rozwijanie Europejskiej Tożsamości Obronnej, wydaje się to sugerować, że Paryż - nie rezygnując ze swej roli w Afryce - chciałaby przenieść ciężar tego wysiłku na całą Unię Europejską, a przynajmniej na UZE, lub jakieś wielonarodowe siły, które pojawią się na skutek funkcjonowania elastyczności. „Zdaniem Chiraka, wprowadzenie przez Francję armii zawodowej znacznie przyspieszy proces tworzenia wspólnej polityki obronnej przez państwa Unii.”<sup>61</sup>

Drogą wiodącą do osiągnięcia przez Europę tożsamości obronnej jest przede wszystkim spersonifikowanie WPZB. Trzeba nadać tej polityce twarz i głos w postaci osoby o wyraźnym profilu politycznym, którą mógłby być doświadczony polityk, znany i uznany na arenie europejskiej. Miałby on - dzięki swej osobowości - większe pole manewru i możliwość występowania z inicjatywami w imieniu Unii na arenie międzynarodowej. Pojawiły się w związku z tym pomysły spekulacje, mówiące że w toku swej kampanii wyborczej, w zamian za poparcie swej kandydatury na prezydenta, Jacques Chirac ‘obiecał’ to stanowisko byłemu prezydentowi Valéry’emu Giscard d’Estaing. Francja odrzucała tym samym pomysły obniżenia rangi tej funkcji poprzez powierzenie obowiązków „jakemuś biurokracie”, czy dyplomacie niższego szczebla. Pomysły takie pojawiały się w toku Konferencji jako próba znalezienia kompromisu między stanowczą pozycją Francji w tej materii, a niechęcią wobec tego pomysłu ze strony jej partnerów. Mr. Europe - odpowiedzialny przed Radą Europejską i przez nią powoływany - miałby być odpowiedzią na słynną uwagę Henry’ego Kissingera: „Europa? A na jaki numer telefonu mam do niej zadzwonić?” W toku Konferencji Francja bardzo zdecydowanie promowała ten pomysł.

---

<sup>58</sup> Jean-Paul Picaper, „*France-Allemagne: le temps des soupçons*”, *Le Figaro*, 28 marca 1996.

<sup>59</sup> „Wszystko wskazuje na to, że jedynym potencjalnym terenem samodzielnej aktywności wojskowej Europejczyków w ramach WPZB może być basen Morza Śródziemnego, a w praktyce Afryka Północna.” Przemysław Żurawski vel Grajewski, „*Trochę bezpieczniejsze*”, *Gazeta Polska*, 13 marca 1997, str. 18.

<sup>60</sup> Podkreślał to specjalista marokański, opisując rozumienie bezpieczeństwa europejskiego przez kraje arabskie: „*Démarches* [UZE] są odczytywane przez pryzmat «ochrony interesów europejskich». UZE jest przedstawiana jako jednostka odrębna od NATO, trochę przewartościowana, ale mająca [z Sojuszem] organiczne związki. Poza jej zadaniami obronnymi, UZE będzie interweniowała w obronie jej podstawowych interesów pod przykrywką obrony prawa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, poszanowania praw mniejszości, walki z międzynarodowym terroryzmem, pomocy humanitarnej. Europa mogłaby interweniować w świecie arabskim głównie z udziałem Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, oraz przy wsparciu Niemiec.”

Abdallah Saaf, „*Le discours stratégique arabe. Constantes et variations*”, *Cahiers du Lumiar*, nr 2, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lizbona, wrzesień 1994, str. 22.

<sup>61</sup> Piotr Kasznia, „*Zawodowa zamiast obowiązkowej*”, *Rzeczpospolita*, 28 listopada 1996.

Paryż przywiązywał też duże znaczenie do pomysłu powołania zespołu planowania i analiz WPZB. Jednak uzyskany już w zasadzie przez Grupę Refleksyjną konsens co do konieczności powołania takiego zespołu, nie rozwiązywał trudności związanych ze szczegółowymi rozwiązaniami jego dotyczącymi. Jednym z najważniejszych problemów praktycznych, na które zwracali uwagę Francuzi, jest odmienne podejście poszczególnych państw do sposobów klasyfikacji dokumentów niejawnych. Odmienność ta wynika z różnych tradycji uprawiania demokracji. Np. państwa skandynawskie hołdują zasadzie „otwartości” rządu. W ich tradycji dokumenty, których nie da się - w sposób prawnie uzasadniony - określić jako „tajne” lub „poufne”, muszą zostać udostępnione na żądanie opinii publicznej, najczęściej mediów. Sposób traktowania tajności i poufności wpływa zasadniczo na możliwość współpracy przy wymianie informacji. Dlatego też system wymiany informacji łączący MSZ-y państw Unii jest mało użyteczny, ponieważ państwa albo nie umieszczają w nim informacji istotnych, albo umieszczają nadmiar informacji mało istotnych. Taktyka taka wynika właśnie z nieufności co do sposobu potraktowania przekazanej informacji przez innych partnerów.

Francuzi zwracali więc uwagę na potrzebę zastosowania systemu podobnego do tego, który obowiązuje w NATO, gdzie informacja może być opatrzona kolejnymi stopniami poufności i tylko osoby posiadające odpowiednie poziomy uprawnień mają dostęp do informacji. Jednak pojawia się tu trudność związana z koniecznością ingerencji standardów Unii w wewnętrzną strukturę ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich: nadawanie uprawnień dostępu do informacji powinno odbywać się w taki sam sposób, jeśli system ma być szczelny. Takie zaś propozycje z pewnością napotkają na opór ze strony - negocjujących przecież zmiany traktatu o Unii Europejskiej - MSZ-ów państw członkowskich. Tak więc i w tym przypadku może okazać się, że współpraca będzie możliwa tylko w węższej grupie państw, gotowych zgodzić się na ujednoczenie swych struktur dyplomatycznych. A więc elastyczność. To w jaki sposób politycy francuscy widzą współczesny, otaczający ich świat, a w szczególności miejsce Francji w Europie, przypomina nieco formułę Winstona Churchilla przedstawioną dla Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej: trzy wzajemnie przecinające się kręgi, których częścią wspólną, a więc osią bezpieczeństwa światowego miała być Wielka Brytania. Oczywiście Francuzi nie mówią już dziś o kręgach globalnych, wychodzą od problemu zorganizowania Europy. Lecz filozofia ich propozycji, sposób patrzenia na świat, wydają się podobne. Wojna w Zatoce Perskiej, a później doświadczenie Bośni, a także odnowienie *force de frappe* dzięki próbom nuklearnym podjętym przez Chiraka, przekonały ich, że Francja jest pierwszą potęgą militarną w Europie. Być może nawet, mając na względzie upadek jakościowy armii rosyjskiej - drugą armią na świecie. Zdaniem Francuzów, na obu polach walki - Zatoka i Bośnia - ich wojska okazały się lepsze od brytyjskich. Francja nie dokonała w takim stopniu jak Wielka Brytania, cięć w swym budżecie wojskowym. A prezydent Chirac rozpoczął reformy armii francuskiej, które zmierzają do jej szybkiego unowocześnienia i profesjonalizowania.

Istotna różnica między obiema konstrukcjami strategicznymi, brytyjską sprzed pół wieku i francuską dzisiaj, polega na różnicy kontekstu, w jakim pierwsza była, a druga jest zawieszona. Sytuacja powojenna szybko rozwiała mocarstwowe złudzenia Wielkiej Brytanii. Sytuacja post-zimnowojenna prawdopodobnie zrobi to samo z marzeniami francuskimi. I pod tym względem koncepcje te zapewne nie będą się różniły.

### **Elastyczna integracja**

Dyplomaci i politycy francuscy podkreślali, że chodzi im o umożliwienie podejmowania inicjatyw pogłębiania integracji tym państwom, które tego chcą. Nie może być oczywiście mowy o podważaniu *acquis communautaire*. Mając na uwadze różnorodność specyficznych podejść narodowych do poszczególnych dziedzin obecnego, politycznego etapu integracji europejskiej, Francuzi chcieliby mieć możliwość podążania dalej i głębiej bez obawy o

blokadę ze strony państw do danego etapu nie przygotowanych. Nie przypadkiem więc analitycy brytyjscy dostrzegali w propozycji integracji elastycznej próbę znalezienia trwałego mechanizmu umożliwiającego państwom Unii obejście opozycji Wielkiej Brytanii.

### **Europa socjalna**

Mimo, że do Turynu na rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej prezydent Jacques Chirac przyjechał ze specjalnym memorandum dotyczącym jednego z największych problemów europejskich jakim jest bezrobocie, Francja nie starała się, by sprawę tę dyskutowano podczas Konferencji. Celem memorandum było zwrócenie uwagi europejskiej opinii publicznej na pilną potrzebę podjęcia działań zwalczających bezrobocie. Konsekwentnie też prawicowa koalicja rządząca wraz z prezydentem Chiracem nie dążyła do wpisania spraw socjalnych do przyszłego traktatu. Nie popierała też stanowiska krajów skandynawskich, a w szczególności konkretnej propozycji Szwecji, by w traktacie uwzględnić, iż celem Unii jest działanie na rzecz pełnego zatrudnienia. Najdalej posuniętym postulatem Francji w tej dziedzinie było lepsze i pełniejsze wykorzystanie mechanizmów i środków, którymi Unia już dysponuje: Fundusz Socjalny oraz realizacja zaleceń Białej Księgi Delorsa w sprawie zatrudnienia. Sytuacja oczywiście się zmieniła wraz ze zwycięstwem socjalistów w wyborach w maju i czerwcu 1997 roku. Stąd też tak długi w Amsterdamie spór o sprawy socjalne w nowym traktacie.

Problemy bezrobocia były i są wykorzystywane są propagandowo. Politycy muszą mówić, że coś w tej sprawie robią, choć coraz mniej od nich w tej materii zależy. Prezentując w Zgromadzeniu Narodowym program Francji na Konferencję, premier Alain Juppé wezwał wszystkich do skupienia się wokół prezydenta Chiraka, „aby Francja, raz jeszcze, stała się motorem Europy wymiaru humanistycznego, hojnej i solidarnej”.<sup>62</sup>

### **Instytucje Unii**

Jednym z głównych punktów stanowiska Francji był postulat zreformowania Komisji. Francja proponowała, by ograniczyć ilość komisarzy do 10 (nawet w najbardziej poszerzonej Unii). Uzasadniano to koniecznością powrotu do kolegialnego charakteru Komisji. Komisarzy miałby dobierać - w oparciu o kryterium kompetencji - przewodniczący Komisji powoływany przez Radę Europejską. Skład całej Komisji zatwierdzałby Parlament Europejski. Logika tej propozycji prowadzi do maksymalnego oderwania związków między komisarzem a krajem jego pochodzenia. Teoretycznie i dziś komisarze nie reprezentują swych państw. Jednak nominowanie przez każde państwo co najmniej jednego swojego człowieka do Komisji powoduje, że ze wzrostem liczby członków Komisji (po kolejnych poszerzeniach), zasada ta słabnie. Coraz częściej komisarze są postrzegani jako reprezentanci swych krajów. Z propozycji francuskiej wynikało, że żaden kraj nie miałby gwarancji, iż w składzie Komisji znajdzie się obywatel jego narodowości. Już na wczesnym etapie Konferencji wydawało się, iż Francja bardzo poważnie traktuje swą propozycję i jest gotowa zaakceptować sytuację, w której nie będzie miała swojego komisarza.

Jednak to ‘europejskie’ stanowisko Francji ujawniało swe drugie oblicze w zderzeniu z inną propozycją przedstawioną przez Paryż, a mającą na celu ograniczenie potęgi Komisji. Francja chciała, by Komisja pozostawała wyłącznie w granicach kompetencji i nadzoru jakie wytycza jej Rada. Tak więc Komisja - aczkolwiek kolegialna jak niegdyś - stawałaby się jedynie sprawną egzekutywą Rady. W obszarze jej wyłącznej kompetencji, Komisja powinna działać z maksymalną skutecznością. Jej kompetencji nie należy jednak, zdaniem Francji poszerzać. Wręcz przeciwnie, w obszarze wspólnotowym, tam gdzie Komisja dzieli inicjatywę z Radą Unii Europejskiej, potrzebna jest - zdaniem Francji - Wysoka Rada Międzyparlamentarna, składająca się z przedstawicieli parlamentów narodowych.

---

<sup>62</sup> „Juppé: la France «moteur de l'Europe»”, *Le Figaro*, 28 marca 1996.

Wysoka Rada Międzyparlamentarna była kolejnym oryginalnym pomysłem Francji. Rada ta miałaby za zadanie nadzorować przestrzeganie zasady subsydiarności w tych obszarach pierwszego filaru, w których inicjatywę dzielą między sobą Komisja i Rada. Zdaniem Francji, jest to konieczne, ponieważ w tych właśnie obszarach inicjatywa podejmowana przez Unię ma najsłabszą legitymizację, którą należy wzmocnić wprowadzając parlamenty narodowe do procesu podejmowania decyzji. Francuzi uważali - na przekór zdrowemu rozsądkowi - że nie skomplikuje to, ani nie przedłuży procesu decyzyjnego. Wysoka Rada mogłaby formułować swoją opinię w tym samym czasie, gdy w procesie decyzyjnym uczestniczy Parlament Europejski. Kompromisowe podejście mogłoby polegać na tym, że zdanie powyższej Rady nie byłoby wiążące dla Rady Unii, a zatem jej ewentualne stanowisko negatywne nie powodowałoby wstrzymania procesu legislacyjnego.

Deficyt demokratyczny Unii, któremu przeciwdziałać ma istnienie Wysokiej Rady Międzyparlamentarnej jest poważnym brakiem w oczach Francji. Propozycja ta opiera się również na dostrzeżeniu faktu, że istotnie rośnie zaangażowanie parlamentów narodowych w proces decyzyjny w sprawach dotyczących Unii. Parlament duński i austriacki mają istotny wpływ na stanowiska swych rządów. Inne parlamenty (np. brytyjski i szwedzki) mają stałe komisje sprawujące daleko posunięty nadzór nad europejskimi poczynaniami rządów. Jeszcze inne, jak francuski, mają specjalne uprawnienia dane im przez konstytucje, które nie pozwalają na bagatelizowanie stanowiska parlamentu.

We francuskim podejściu do reformy instytucjonalnej przejawiała się dwutorowość myślenia wpływająca z pragmatycznego, aideologicznego podejścia do instytucji Unii Europejskiej. Dwutorowość ta polega na jednoczesnym wspieraniu zarówno ponadnarodowej, jak i narodowej drogi legitymizacji istnienia i działań Unii Europejskiej.

Stanowisko to opiera się na obserwacji, że Parlament Europejski na razie nie może być traktowany jako instytucja, która ma wypełnić lukę demokratyczną w Unii. Nie jest on bowiem wybierany na bazie ogólnoeuropejskiego, spójnego elektoratu. Francja jednak nie zamierza rezygnować z nadziei pokładanych w Parlamencie i dlatego w jej programie na Konferencję znalazł się postulat ujednoczenia ordynacji wyborczej. Niektórzy prawicowi politycy francuscy proponowali nawet, by - w celu umożliwienia stopniowego kształtowania bliższych związków między elektoratem a jego europejskimi deputowanymi - ogólnoeuropejska, jednolita ordynacja wyborcza była - na wzór brytyjski - większościowa. Jedną z cech brytyjskiego systemu politycznego jest bowiem stosunkowo bliski kontakt między posłem a jego okręgiem wyborczym.

Swoistą wadą propozycji francuskich w tej dziedzinie był ich nie do końca konsekwentny charakter. Z jednej strony wzmocnienie Komisji, ale tylko przy ograniczeniu zakresu jej kompetencji, z drugiej wzmocnienie nadzoru nad nią przez Radę (w której większe państwa miałyby zdecydowanie większy wpływ niż dzisiaj - zmiana wagi głosów) oraz - ewentualnie przez ciało grupujące parlamenty narodowe. Rozmaicie więc propozycje francuskie były interpretowane. Jedni chcieli widzieć w tym wsparcie fundamentów ponadnarodowych (bo bardziej zwarta, sprawniejsza Komisja), inni - tradycyjną niechęć do ponadnarodowości ze strony Francji i wspieranie narodowych elementów legitymizacji Unii.<sup>63</sup>

Prawda zapewne leżała po obu stronach. Z pewnością jednak, stanowisko Francji nie należało do najbardziej spójnych.

---

<sup>63</sup> Carlo Massala, „*Institutional Reform of the European Union Under Debate*”, *Aussenpolitik*, vol. 48, nr 3/97, str. 232-3.

### 3.2. Wielka Brytania

Według obliczeń brytyjskiego European Policy Forum, w połowie Konferencji Wielka Brytania była osamotniona w swym stanowisku w 35 kwestiach, w tym tak kluczowych jak głosowanie większościowe, uprawnienia Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz w sprawie protokołu socjalnego. W dziesięciu innych sprawach stanowisko brytyjskie znajdowało poparcie zaledwie jednego kraju: Francji.<sup>64</sup>

Konferencja Międzyrządowa przez dłuższy czas odbywała się do pewnego stopnia w zawieszaniu. Dyplomaci i negocjatorzy czekali na zmianę rządu w Londynie. „Jeden z poważnych urzędników w Brukseli uważa, że partnerzy Wielkiej Brytanii będą po prostu chcieli negocjować między sobą, czekając na bardziej gotową do współpracy administrację, która przyjdzie po wyborach.”<sup>65</sup> Działo się tak ponieważ przez cały czas od roku 1995 do momentu wyborów w maju 1997, konserwatyści przegrywali sromotnie z laburzystami w badaniach opinii brytyjskiej publicznej. Przewaga Partii Pracy wahała się od 25 do 35 procent. Rzeczywiście rząd premiera Johna Majora był między młotem, a kowadłem. Głosząc „powrót Wielkiej Brytanii do serca Europy”, jednocześnie musiał stawić czoła rosnącej w siłę frakcji eurosceptyków. Tuż przed rozpoczęciem Konferencji przewaga rządzących konserwatystów nad laburzystami w 651-osobowej Izbie Gmin wynosiła zaledwie dwa głosy. W tej sytuacji, ewentualny bunt eurosceptyków z Partii Konserwatywnej mógł w każdej chwili spowodować upadek rządu. A eurosceptycy byli do tego gotowi. „Mój pierwszy obowiązek to Wielka Brytania i nasze państwo narodowe” - na pytanie, czy gotów jest głosować przeciwko rządowi w debacie nad przyjęciem rządowego programu na Konferencję Międzyrządową, odpowiadał jeden z czołowych eurosceptyków John Townend. A jeden z ich przywódców Bill Cash dodawał: „jest absolutnie konieczne, by nastąpiła redukcja kompetencji [Brukseli], innymi słowy, redukcja poziomu rządu europejskiego”.<sup>66</sup>

Z drugiej strony, ‘będąc w sercu Europy’ nie można występować w każdym calu i detalu przeciwko całej Europie. A program rządu Majora na Konferencję był bliski tej pozycji. Nosił wiele mówiący tytuł „Partnerstwo narodów” i został przedstawiony jeszcze przed rozpoczęciem prac przez Konferencję.<sup>67</sup>

Wielka Brytania, podobnie jak Francja, tylko w parlamentach narodowych widziała właściwą drogę poprawnej legitymizacji Unii. Wstrzymała się co prawda z poparciem dla francuskiej koncepcji Rady Międzyparlamentarnej, ale proponowała, by Komisja konsultowała z parlamentami narodowymi propozycje swych inicjatyw. Nurt myślenia o integracji pozostawał więc podobny francuskiego. Konserwatywny Londyn prowadził jednak tę logikę znacznie dalej: integracja powinna być oparta na współpracy suwerennych państw narodowych. Z tego podstawowego - i nie budzącego zastrzeżeń - stwierdzenia rząd premiera Majora wyciągał kolejne wnioski: należy ograniczyć zasięg konstytucyjnych interpretacji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a zasadę subsydiarności przeformułować tak, aby stanowiła nieprzekraczalną barierę dla rozwoju legislacji ‘brukselskiej’. Oznaczało to między innymi, że zasadę subsydiarności Brytyjczycy chcieli rozumieć jako zaporę: propozycja działania ze strony Unii musiałaby być nie tylko **uznana** za skuteczniejszą niż działania państw narodowych, ale również trzeba byłoby **udowodnić**, że taką będzie. A to przecież jest praktycznie niemożliwe.

<sup>64</sup> Agence Europe, nr 6785, 5-6 sierpnia 1996, str. 3.

<sup>65</sup> Lionel Barber, „New shapes in the stars”, *Financial Times*, 26 marca 1996.

<sup>66</sup> Oba cytaty z: Gerrard Raven, „MPs warn Major they may rebel over EU policy paper”, Reuters, 10 marca 96, REU 1496 3 OVR 610 (ECR) E1001038.

<sup>67</sup> Foreign and Commonwealth Office, „Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996”, Londyn, 1996, Cm 3181.

Oczywiście, w konsekwencji Brytyjczycy proponowali również, by zwiększyć wagę głosów państw ‘dużych’ w Radzie oraz by nie poszerzać uprawnień Parlamentu Europejskiego. Rozszerzenie zakresu stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie było oczywiście poza dyskusją. Głosowanie takie bowiem rząd brytyjski uważał za główne źródło ponadnarodowego charakteru Unii. W oczach konserwatystów, przegłosowanie jakiegokolwiek demokratycznie wybranego rządu narodowego w Brukseli, automatycznie podważało legitymizację decyzji Unii oraz na dłuższą metę samą Unię.<sup>68</sup>

Rząd brytyjski przedstawiając swe „Partnerstwo narodów”, wydawał się zadowolony ze spistości swych postulatów. Stanowisko Wielkiej Brytanii, również przez wielu obserwatorów uważane za najbardziej spójne (aczkolwiek również najbardziej negatywnie do integracji nastawione), posiadało jednak przynajmniej jedno wielkie pęknięcie. Domagając się ‘powstrzymania’ Brukseli, pomniejszenia uprawnień Komisji i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Londyn nie powstrzymał się jednak przed poparciem Francji i Niemiec w domaganiu się zmian w wadze głosów w Radzie. I tu, jak mawiają Anglicy, ‘postrzelił się we własną nogę’.

Taki postulat wydaje się naturalny jeśli spojrzeć na rozkład głosów w Radzie (patrz Tabela V). Jednak patrząc z innego punktu widzenia, jest on o tyle tylko naturalny, o ile zakłada, że w Radzie rzeczywiście zapadają ważne decyzje, decyzje wiążące i wpływające na sprawy państw członkowskich. Londyn więc z jednej strony pomniejszał znaczenie tego, co dzieje się w Brukseli i - zgodnie z tym - starał się obniżyć rangę instytucji wspólnotowych, ale z drugiej strony uległ pokusie zabezpieczenia się ‘na wszelki wypadek’ i chciał zwiększenia liczby swych głosów w Radzie. Pozostali partnerzy, w tym również Francja i Niemcy, którzy nie dostrzegają w Brukseli tak wielkiego zła jak Wielka Brytania, zmianę ważenia głosów uzasadniali z jednej strony potrzebami poprawienia demokratyczności Unii (a więc polepszenia jej legitymizacji - na co Londyn nie mógł się pryncypialnie zgodzić), a z drugiej, koniecznością rozszerzenia zakresu stosowania głosowania większościowego - anatemą dla rządu brytyjskiego. Z tego kłębowiska problemów skorzystał Parlament Europejski, wsparty przez Komisję: ostatecznie w trójce spraw do załatwienia: głosowanie większościowe - ważenie głosów - współdecydowanie, pierwsze dwa się zniosły. Wygrał Parlament uzyskując znacznie większe uprawnienia w przebiegu procedury współdecydowania. A przecież rząd premiera Majora bardzo zdecydowanie sprzeciwiał się zwiększeniu uprawnień Parlamentu.

### **3.3. Niemcy**

Integracja europejska stanowi podstawę niemieckiej polityki zagranicznej. Określa ją podstawowe założenie dotyczące powojennych Niemiec, które każe widzieć ten kraj jako zakorzeniony w zachodnioeuropejskich strukturach gospodarczych i bezpieczeństwa. Cele te – które są jednocześnie celami samej integracji europejskiej – zostały do pewnego stopnia

---

<sup>68</sup> Tymczasem możliwość przegłosowania jest zaledwie jednym z siedmiu warunków istnienia cech ponadnarodowych w danej organizacji. (1) decyzje organizacji są wiążące dla członków; (2) organizacja jest przynajmniej częściowo niezależna od członków ponieważ posiada niezależne od nich organa i/lub decyzja części członków jest wiążąca dla wszystkich - głosowanie większościowe; (3) organizacja może stanowić prawo bezpośrednio wiążące członków; (4) organizacja ma władzę wprowadzania w życie swych postanowień, nawet jeśli członkowie z nią nie współpracują; (5) organizacja ma finansową niezależność; (6) wycofanie się z udziału z organizacji oraz jej rozwiązanie nie jest możliwe bez udziału jej organów; (7) organa instytucji stanowią część nowego, odrębnego systemu prawnego, któremu podlegają również członkowie.

Wspólnota Europejska jest zwykle uważana za najbardziej zaawansowaną organizację ponadnarodową, choć powyższe siedem warunków spełnia tylko częściowo.

Zob: Vernon Bogdanor, „*The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*”, Blackwell Reference, Oksford, 1993, str. 597-598.



osiągnięte.<sup>69</sup> Dlatego też zasada podstawowa polityki Niemiec po zjednoczeniu polega na chronieniu tego, co osiągnięte do tej pory oraz – przynajmniej w widzeniu kanclerza Helmuta Kohla – rozwijaniu podstaw politycznej unii w Europie, co polega na stanowczym wspieraniu trzech celów: reformy instytucjonalnej, unii walutowej i poszerzenia Unii.

Niemcy są zdecydowanym zwolennikiem pewnej formy federalizmu w Unii Europejskiej - takiej, przed którą bronią się Brytyjczycy (szczególnie za rządów konserwatystów, Margaret Thatcher i Johna Majora), i której także Francuzi nie zawsze chcą (najbardziej za generała de Gaulle'a). Federalizm jest tą formułą państwową, którą Niemcy sami dobrze znają, i która u nich w pełni po wojnie się sprawdziła. Dlatego wiele elementów ich propozycji na Konferencję Międzyrządową 1996 należy widzieć jako przedłużenie sprawdzonego modelu niemieckiego. Sprawdzonego jednak tylko w warunkach niemieckich, a nie ogólnoeuropejskich.

Już od czasu Grupy Refleksyjnej, a nawet wcześniej – od czasu propozycji ‘twardego rdzenia Unii złożonej przez parę polityków CDU Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa – Niemcy stały wobec dylematu jak pogodzić narastającą potrzebę reform w Unii z niechęcią partnerów do ich uzgodnienia i wdrożenia. Przynajmniej taki ogląd sytuacji mieli sami Niemcy.<sup>70</sup>

Stanowisko Niemiec w kluczowym obszarze reformy instytucjonalnej było niezwykle interesujące. Bonn starało się doprowadzić do wyrównania pozycji Rady i Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym w tych wszystkich obszarach, w których stopień integracji jest wystarczający. W pozostałych, w tak zwanych obszarach ‘drażliwych’, takich jak finanse, podatki, opieka społeczna, czy polityka przemysłowa, „rząd niemiecki nie widzi powodu, dla którego miałby oddawać swe narodowe kompetencje do podejmowania decyzji w tych drażliwych kwestiach polityki wewnętrznej i - w skrajnym przypadku - pozwolić, by kraje Beneluksu połączyły swe siły z Portugalią i Grecją w celu określania jak wysoki poziom podatków powinien obowiązywać w Republice Federalnej lub czy kopalnie w zagłębiu Ruhry powinny zostać zamknięte, bo są niedochodowe i nie konkurencyjne w skali europejskiej”.<sup>71</sup>

Z tego podejścia do reformy instytucjonalnej wyłania się obraz dość oryginalnego rozumienia Unii jako całości - federalizm tak, ale tylko tam, gdzie stopień zintegrowania społeczeństw i gospodarek jest wystarczający. W obszarach, w których sytuacja taka jeszcze nie zachodzi, rząd niemiecki był gotowy bronić swych narodowych interesów w sposób zdecydowany, czego dowiodły właśnie negocjacje Konferencji Międzyrządowej. Taka pozycja jest dodatkowo wspierana przez obowiązującą wykładnię federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, który, oceniając traktat z Maastricht, zastrzegł, iż parlament niemiecki Bundestag musi zachować swe prerogatywy w ważnych obszarach. „Określając Unię jako *Staatenverbund* - unię państw, która nie jest ani federacją, ani konfederacją - trybunał stwierdził, że przeniesienie uprawnień powinno być ograniczone i zależne od potrzeby zachowania niezbędnej demokracji na poziomie narodowym, ponieważ długo jeszcze w przyszłości sprawy europejskie będą wymagały [istnienia] legitymizacji jaką dają narodowe systemy polityczne.”<sup>72</sup> Niemcy uważają przy tym, że jest to stanowisko radykalnie odmienne niż poglądy brytyjskich eurosceptyków oraz twierdzą, że jego konsekwencje dla rządu federalnego są raczej ogólnikowe, mimo to rząd „jest zobowiązany do przestrzegania tych

---

<sup>69</sup> Timothy Garton Ash, w swym wielkim dziele o europejskiej polityce zagranicznej Niemiec, stawia tezę, że tożsamość interesów zagranicznych (europejskich) Niemiec oraz celów integracji europejskiej nie jest zupełna. Patrz jego: „*In Europe's Name...*”, op. cit., np. str. 16-27, 384-393.

<sup>70</sup> Michael Hennes, „*The Reflection Group...*”, op. cit., str. 36.

<sup>71</sup> Carlo Massala, „*Institutional Reform ...*”, op. cit., str. 230.

<sup>72</sup> Josef Jannig, Franco Algieri, „*The German Debate*”, w: „*The 1996 IGC - National Debates (2): Germany, Spain, Sweden and the UK*”, Discussion Paper nr 67, Royal Institute of International Affairs, Londyn, 1996, str. 4.

norm konstytucyjnych”.<sup>73</sup> Jednak w jakimś głębszym sensie rozstrzygnięcie Trybunału z Karlsruhe niewątpliwie wpłynęło na zachwianie tradycyjnej determinacji Niemiec w obronie wspólnego interesu europejskiego.

Mimo bliskości podstaw formułowania stanowisk niemieckiego i brytyjskiego, należy jednak w pełni zgodzić się z praktyczną uwagą niemieckiego ministra spraw zagranicznych Klausa Kinkela, który przed mającą się odbyć w przeddzień rozpoczęcia Konferencji wizytą w Londynie i spotkaniem z Malcolmem Rifkindem stwierdził: „W wielu punktach nasze stanowiska są ciągle odległe o mile. Wiele jeszcze się musi wydarzyć.”<sup>74</sup>

Tak więc tam, gdzie zaawansowanie integracji jest ‘odpowiednie’, w oczach Niemiec, rząd niemiecki proponował praktyczne zrównanie pozycji Rady i Parlamentu Europejskiego poprzez szerokie rozciągnięcie procedury współdecydowania. W tym dwuizbowym systemie, Rada jednak pozostawałaby ważniejszym organem inicjatywy politycznej Unii, a Komisja podlegałaby istotnej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego. Rada powinna - zdaniem Niemiec - podejmować decyzje w zasadzie (z wyłączeniem owych ‘drażliwych’ obszarów) przy zastosowaniu głosowania większościowego. Jednak tu właśnie Niemcy zrobili krok, który w trakcie negocjacji uniemożliwił jakikolwiek postęp na tym najtrudniejszym odcinku reformy instytucjonalnej. Wychodząc z - uzasadnionego - przekonania, że Niemcy są zbyt słabo reprezentowane w Parlamencie, a przede wszystkim w Radzie, rozszerzenie głosowania większościowego uzależniono w Bonn od zmiany sposobu ważenia głosów. W domyśle - od zwiększenia wpływu Niemiec na decyzje podejmowane w Radzie. Bonn opowiadało się więc za jednym z dwóch rozwiązań prowadzących do identycznego wyniku: albo większe państwa, w tym Niemcy, uzyskają więcej głosów w Radzie, albo przy podejmowaniu decyzji pod uwagę wzięty zostanie czynnik demograficzny. To ostatnie rozwiązanie prowadziłoby do podejmowania decyzji przy użyciu podwójnego mechanizmu: aby dana decyzja została zaakceptowana przez Radę, liczba głosów opowiadających się za jej przyjęciem musiałaby również reprezentować określony poziom większości wszystkich obywateli Unii razem wziętych. W tym miejscu Niemcy - skądinąd prawie słusznie - odwoływali się do zasad demokracji i twierdzili, iż nie do pomyślenia jest sytuacja, gdy większość obywateli zostaje przegłosowana przez mniejszość. Taka sytuacja jest bowiem teoretycznie możliwa po przyjęciu nowych państw z Europy Środkowej, z których znakomita większość to kraje ‘małe’, zwykle nadproporcjonalnie reprezentowane w Parlamencie, ale przede wszystkim w Radzie. Pozostaje natomiast wątpliwość, czy ‘większość’ rzeczywiście już może być w Europie (w Unii) konstruowana przy pomocy arytmetycznego dodawania i czy rzeczywiście nie ma znaczenia, kto (jakie nacje lub jakie państwa) składa się na tę większość, a więc też kto pozostaje w mniejszości?

Sposób rozumowania rządu niemieckiego, oraz prezentacja tego stanowiska w Europie były tym bardziej interesujące, że Bonn odwoływało się do badań opinii publicznej wskazujących na stały spadek poparcia Niemców dla integracji europejskiej. Miało to ogromne znaczenie z dwóch powodów. Niemcy są największym płatnikiem Europy i od ich pieniędzy zależy powodzenie wielu rządów krajów biedniejszych, które otrzymują pieniądze z Brukseli. Cofnięcie tych pieniędzy - zresztą bez względu na ‘kolor’ aktualnie rządzącej partii w Lizbonie, Madrycie, czy Atenach - oznaczałoby znaczny spadek popularności tych rządów i stawiałoby ich przyszłość pod znakiem zapytania. Po drugie, od poparcia Niemiec dla idei wspólnej waluty euro zależy, czy w ogóle zostanie ona wprowadzona w życie. Postawienie pod znakiem zapytania przekonania Niemiec do integracji (np. na skutek niezbyt demokratycznego podejmowania decyzji) byłoby szczególnie nieprzyjemne dla Francji.

---

<sup>73</sup> Ibidem, str. 4.

<sup>74</sup> „*Mad Ministers Disease*”, *The Wall Street Journal Europe*, 28 marca 1996

Oznaczałoby nie tylko fiasko zapoczątkowanej jeszcze przez prezydenta Mitterranda strategii nieodwołanego 'związania' Niemiec z Europą właśnie za pomocą wspólnej waluty, ale również podważenie całości powojennego pojednania francusko-niemieckiego, które miało się dokonywać właśnie przez integrację.

Rząd niemiecki argumentował również - słusznie - że szersze stosowanie głosowania większościowego będzie stanowiło swoistą presję na wszystkie państwa członkowskie w celu osiągnięcia lepszej współpracy przy podejmowaniu decyzji. Pod groźbą przegłosowania ministrowie są zwykle bardziej skłonni do osiągania kompromisu i zmniejsza się ryzyko wiązania różnych skądinąd spraw: blokujemy to (gdy kwestia wymaga jednomyślności), dopóki w innej materii (gdzie obowiązuje głosowanie większościowe), ważnej dla naszych interesów narodowych (najczęściej jednak interesów mocnych i głośnych lobbies, w tym również niemieckich) nie uwzględnicie w pełni naszego stanowiska, którego sami, jednostronnie obronić nie możemy (bo jest przegłosowane). Rozumowanie takie (oraz praktyka z nim związana) dąży do ponownego stosowania efektywnego weta w tych obszarach, w których zostało ono uprzednio zniesione.

W systemie proponowanym przez Niemcy wzmocnione zostałyby zarówno Parlament Europejski jak i Rada, choć każda z tych instytucji w inny sposób. Parlament uzyskałby status równy Radzie w układzie legislacyjnym, a Rada - dominację polityczną. Jednak w tym celu, jak słusznie zauważa Carlo Massala z kolońskiego Institut für Europäische Politik und Wirtschaft<sup>75</sup>, Rada musiałaby zdominować Unię politycznie do tego stopnia, że konieczne wydaje się zmniejszenie rangi prezydencji poprzez odejście od systemu rotacji na rzecz prezydencji sektorowych. Tak daleko idących propozycji Niemcy jednak nie wysunęły. Zatrzymały się w pół drogi. W końcu reforma Unii zapewne może odbywać się tylko drobnymi krokami. Rewolucyjne podejście, radykalne (choć zapewne konsekwentne) postulaty (takie, jak na przykład składała Francja) mają niewielkie szanse powodzenia. Integracja europejska jest bowiem procesem ewolucyjnym, w którym uzgodnienia osiągnięte w przeszłości - stanowiące wynik często bolesnego kompromisu w ważnych dla poszczególnych aktorów sprawach - nie mogą być łatwo podważane. Ich podważanie prowadziłoby bowiem do otwierania już raz kiedyś zamkniętych debat i sporów, zamiast posuwać sprawy do przodu. Z drugiej strony spotyka się czasem usprawiedliwienie dla stosunkowo słabego stanowiska Niemiec podczas ostatniej Konferencji, które polega na podkreślaniu słabnącej pozycji politycznej kanclerza Kohla na arenie wewnątrzniemieckiej. Zgodnie z tym rozumowaniem, nad determinacją negocjatorów niemieckich i samego kanclerza miała zaciążyć perspektywa zbliżających się wyborów w roku 1998. Jeśli jednak tak było, to konsekwencje takiego usprawiedliwienia są może nawet bardziej niepokojące niż jego brak. Tym bardziej aktualna staje się myśl Garton Asha o możliwości podporządkowania przez Niemców integracji europejskiej celom wewnątrzniemieckim, niż na odwrót.

Wydaje się konieczne w tym miejscu podkreślenie, że zakładany w powyższym rozumowaniu związek między Niemcami, a Europą nie jest podobny do żadnego z tych, jakich doświadczyliśmy w przeszłości. Niemniej jednak, Niemcy są i pozostaną najsilniejszym partnerem pozostałych aktorów integracji. Ich ruch w tę, czy inną stronę będzie zawsze miał kolosalne znaczenia dla dynamiki procesów politycznych w Europie. Choćby więc tylko z tego powodu każdy ruch dokonywany tylko w imię niemieckich interesów narodowych, motywowany jedynie wewnątrzniemieckimi przesłankami będzie mocno odczuwany i uważnie obserwowany w pozostałych krajach europejskich. Taka jest logika wielkości tego kraju.

---

<sup>75</sup> Carlo Massala, „*Institutional Reform...*”, op. cit., str. 231.

### 3.4. Hiszpania

Stanowisko Hiszpanii zostało przedstawione w dwóch kluczowych dokumentach. Pierwszym był raport „Konsekwencje dla Hiszpanii wynikające z poszerzenia Unii Europejskiej i reformy instytucjonalnej” przyjęty pod koniec 1995 roku przez komisję wspólną ds. europejskich Kortezów.<sup>76</sup> Uzyskał on stanowcze poparcie zarówno rządzących wówczas socjalistów Felipé Gonzáleza, jak i rządzącej obecnie Partii Ludowej José María Aznara, co dało stanowisku hiszpańskiemu na Konferencję mocne podstawy polityczne. Drugi został sporządzony przez hiszpański MSZ tuż przed otwarciem Konferencji.<sup>77</sup> Istotne jest, że za kształt tego drugiego tekstu odpowiadał ówczesny minister spraw zagranicznych Hiszpanii Carlos Westendorp, który do końca roku 1995 pełnił funkcję przewodniczącego Grupy Refleksyjnej. Dlatego dokument hiszpańskiego MSZ odbija strukturę raportu końcowego Grupy Refleksyjnej, chociaż wprowadza istotne akcenty stanowiska hiszpańskiego.

Madryt bardzo ostrożnie podszedł do propozycji elastycznej integracji, mocnymi warunkami obwarowując ewentualną zgodę na taki model. Miałyby to być metoda ‘ostatniej szansy’, tymczasowa, nie izolująca żadnego państwa członkowskiego, uzupełniona wsparciem dla tych, którzy nie mogą spełnić pewnych warunków wstępnych (a więc pieniądze), z poszanowaniem jednolitych ram instytucjonalnych i *acquis communautaire*. Zdaniem Hiszpanii, elastyczność będzie miała większe zastosowanie w drugim i trzecim filarze, niż w pierwszym, ponieważ w żadnym wypadku nie może naruszać spójności Jednolitego Rynku.

Zapewne najważniejszą troską Hiszpanów była kwestia ważenia głosów w Radzie Unii. Madryt postawił sobie ambitny cel: „zachować obecny wpływ Hiszpanii na polityki UE po następnej serii poszerzeń”.<sup>78</sup> Akademyści hiszpańscy podchodzili do tego problemu wyraźnie od strony konieczności poszanowania interesów narodowych. Proponowali nawet specyficzną modyfikację kompromisu Luksemburskiego dla krajów „mających specjalne interesy” - np. śródziemnomorskie, arktyczne, bądź w dziedzinie ochrony środowiska. Tak wyposażone kraje mogłyby blokować decyzje w Radzie aż do momentu uzyskania konsensu.<sup>79</sup> Nic więc dziwnego, że Hiszpanie wprawdzie proponowali zastosowanie kwalifikowanego głosowania większościowego jako reguły podejmowania decyzji w Radzie, ale z ważnymi wyjątkami: fundusze strukturalne, ochrona środowiska, polityka podatkowa i społeczna, traktaty międzynarodowe. Nowe reguły ważenia głosów powinny odzwierciedlać demograficzną wagę państwa: albo poprzez zmianę siły głosów, albo dzięki zastosowaniu drugiego kryterium w głosowaniu - liczby ludności jaką reprezentują państwa mające większość.

Rada Europejska jest najważniejszą instytucją polityczną Unii i taką powinna pozostać. System rotacji prezydencji jest ułomny, ale powinien zostać utrzymany. Parlament nie powinien mieć więcej niż 700 posłów. Procedury decyzyjne, w których uczestniczy Parlament powinny zostać sprowadzone do trzech - zgoda, konsultacja i współdecydowanie, które należy uprościć i stosować jako regułę w tych przypadkach, gdzie Rada decyduje kwalifikowaną większością.

Obecny system nominowania komisarzy jest, zdaniem Madrytu, dobry (Hiszpania ma dwóch komisarzy). Rząd hiszpański gotów byłby zgodzić się na tylko jednego komisarza dla ‘dużych’ państw jedynie w zamian za rekompensatę w wadze głosów w Radzie.

---

<sup>76</sup> Comisión Mixta, „*Consecuencias para España de la ampliación de la Unión European y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental 1996)*”, Boletín Oficial de las Cortes Generales, V Legislatura, Núm. 82, 1995.

<sup>77</sup> „*Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*”, Madryt, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 1996.

<sup>78</sup> Fernando Rodrigo, „*The Spanish Debate*”, w: „*The 1996 IGC - National Debates (2)*”, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper nr 67, Londyn, 1996, str. 29.

<sup>79</sup> *Ibidem*, str. 30.

Kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości powinny zostać poszerzone, w tym również na trzeci filar.

Hiszpanii bardzo zależało na traktatowym uznaniu specjalnego statusu regionów daleko położonych, zamorskich i wysp. Chodziło tu przede wszystkim o Wyspy Kanaryjskie.

Madryt był bardzo krytyczny w stosunku do skuteczności polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zwracał uwagę na brak spójności między jej politycznymi, ekonomicznymi i wojskowymi aspektami. Rządowy dokument stwierdza, że „logiczną konkluzją [takiego stanu rzeczy] powinno być zlikwidowanie obecnej struktury filarowej [Unii] z zachowaniem specyficznych procedur dla podejmowania decyzji i wprowadzania ich w życie w ramach tej samej jednolitej struktury”.<sup>80</sup> Dążąc jednak do zachowania prerogatyw narodowych w WPZB, Madryt proponował jedynie konstruktywne wstrzymanie się od głosu, jednomyślność bez jednego głosu lub większość bardzo wysoko kwalifikowaną (sposoby podejmowania decyzji w tym filarze). Hiszpania popierała powołanie zespołu planowania politycznego i analiz. „Entuzjastycznie” wsparła budowanie europejskiej tożsamości obronnej i stopniowe włączenie Unii Zachodnioeuropejskiej do UE.

Hiszpania uważała, że pozyskanie (czy też odzyskanie) poparcia obywateli dla idei integracji europejskiej jest kluczowe dla powodzenia Unii. Dlatego opowiadała się za włączeniem do traktatu specjalnego rozdziału poświęconego zatrudnieniu (w Hiszpanii jest ponad 20 procent bezrobotnych) i popierała wymóg przestrzegania przez członków Unii podstawowych zasad i wartości demokracji. Była za nadaniem Unii osobowości prawnej, co pozwoliłoby jej wejść do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Wolności Podstawowych. Madryt wsparł również klauzulę umożliwiającą zawieszanie w prawach członka za naruszenia wartości i zasad Unii, oraz opowiedział się za maksymalnym poszerzeniem praw i uprawnień obywateli (Hiszpania była autorem projektu obywatelstwa europejskiego w trakcie Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat z Maastricht).

„Hiszpania jest bardzo zadowolona ze swego statusu szanowanego członka Unii po wielu dekadach życia w izolacji... Jest również bardzo zadowolona z obecnego *status quo* w Unii i obawia się wszystkich poważnych zmian, które naruszyłyby dzisiejszą równowagę, na przykład tych, jakie mogą wyniknąć z poszerzenia.”<sup>81</sup> Nic dodać, nic ująć.

### 3.5. Szwecja

Postawy Szwedów wobec Unii charakteryzuje znamienna ambiwalencja. W roku 1991, gdy Szwecja złożyła wniosek o członkostwo w EWG, dwie trzecie Szwedów popierało ten pomysł. Rok później już połowa była przeciwna członkostwu.<sup>82</sup> Ostatecznie w referendum, nieznaczną, ale nie pozostawiającą wątpliwości większością głosów Szwedzi powiedzieli Europie – tak.<sup>83</sup> Wybory do Parlamentu Europejskiego w 1995 roku oraz późniejsze wyniki sondaży wskazywały na szybki spadek poparcia Szwedów dla członkostwa w Unii.

Również rządząca obecnie partia socjaldemokratyczna jest głęboko podzielona w kwestiach europejskich. Jako całość partia ta była za przystąpieniem Szwecji do UE i wzywała do głosowania na tak. Jednak zaledwie połowa jej członków głosowała w sposób, którego życzyła sobie ich partia.<sup>84</sup> Podobnie głęboko jak szwedzcy, podzieleni są też inni

---

<sup>80</sup> Ibidem, str. 32.

<sup>81</sup> Ibidem, str. 35.

<sup>82</sup> Rutger Lindahl, „The Swedish Debate”, w: „The 1996 IGC – National Debates (2). Germany, Spain, Sweden and the UK”, op. cit., str. 37.

<sup>83</sup> Wyniki referendum w listopadzie 1994 były następujące: 52,3 proc. – za, 46,8 proc. – przeciw, a 1 proc. wstrzymał się od głosu.

<sup>84</sup> Nicholas Aylott, „Between Europe and Unity: The Case of the Swedish Social Democrats”, West European Politics, Vol. 20, nr 2, kwiecień 1997, str. 199.

socjaldemokracji skandynawscy – duńscy i norwescy. Powody są podobne: niechęć do ‘wolnorynkowej’ Wspólnoty Europejskiej, pragnienie obrony własnego systemu ochrony społecznej, tradycja neutralności (szczególnie trwała w przypadku Szwecji).

Rząd szwedzki postawił sobie trzy główne priorytety na Konferencję Międzyrządową: (1) demokracja, a więc współpraca europejska popierana przez obywateli, co da integracji większą legitymizację; (2) reforma instytucjonalna musi służyć przede wszystkim umożliwieniu poszerzenia; (3) pogłębienie integracji w dziedzinach Szwecję szczególnie interesujących – promocja wzrostu gospodarczego, zwalczanie bezrobocia i ochrona środowiska naturalnego.

Stanowisko Szwecji zostało przedstawione w dwóch dokumentach rządowych: nota w sprawie głównych interesów Szwecji podczas Konferencji Międzyrządowej z lipca 1995 oraz formalna informacja dla Riksdagu w sprawie Konferencji z 30 listopada 1995. Już w tych dwóch dokumentów można znaleźć ślady tego, co stało się później podczas Konferencji i w trakcie Rady Europejskiej w Amsterdamie: przeniesienie ciężaru debaty z reformy instytucjonalnej (a w konsekwencji z ułatwienia poszerzenia Unii) na sprawy obywatela, a przede na wszystkim rozpaczliwe próby ‘załatwienia’ kwestii bezrobocia.

O ile w pierwszym dokumencie mówi się o trzech priorytetach w sposób zrównoważony, o tyle drugi dokument zdominowały: polityka zatrudnienia, ochrona środowiska, informowanie obywateli, przejrzystość, uproszczenie traktatów, prawa człowieka, równość płci, prawa pracownicze, sprawy ludzi młodych, a także niepełnosprawnych. Z powodu szybkiego spadku poparcia dla integracji, rząd szczególnie mocno podkreślał wszystkie aspekty związane z możliwością poprawienia obrazu Unii wśród obywateli, w tym potrzebę jej otwartości, rozwiązania kwestii zatrudnienia, praw człowieka, równości płci, ochrony środowiska i konsumentów, młodzieży i niepełnosprawnych.

Spadek popularności Unii spowodował również, że rząd szwedzki za jedną z najważniejszych kwestii na Konferencji uznał sprawę zatrudnienia i zwalczania bezrobocia. Zaproponował nie tylko włącznie do traktatu nowego rozdziału poświęconemu zatrudnieniu, ale również powołanie ‘specjalnego komitetu ds. zatrudnienia’, w którego skład wchodziłoby ministrowie finansów i spraw społecznych. Jego zadaniem byłaby koordynacja polityk gospodarczych prowadzonych przez poszczególne państwa, mająca na celu zwalczanie bezrobocia. Ideałem dla Szwecji byłoby podejmowanie działań na rzecz walki z bezrobociem na skalę ogólnoeuropejską, np. przy pomocy stymulacji gospodarki według recept Keynesa. Koordynacja tej stymulacji przez wszystkich członków Unii jest - zdaniem Szwedów - konieczna, aby uniemożliwić wypływanie uruchomionego w ten sposób kapitału do innych państw Unii, co jest możliwe, a nawet prawdopodobne, gdy w gospodarce pieniądze pompuje tylko jeden rząd. Niestety, Szwedzi nie wskazali sposobu na to, jak zapobiec wypływowi poza Unię kapitału, który ma zwalczać bezrobocie na jej terytorium.

W sprawie poszerzenia oba dokumenty rządowe są jednoznaczne: negocjacje z kandydatami na nowych członków powinny rozpocząć się w sześć miesięcy po Konferencji. Szwecja opowiadała się za rozpoczęciem negocjacji ze wszystkimi państwami stowarzyszonymi jednocześnie, różnicowanie między nimi zostawiając procesowi negocjacyjnemu, tzn. członkostwo powinno następować w momencie, gdy dany kraj jest ‘gotowy’. Stanowisko to zostało utrzymane (mimo, że w lipcu 1997 tylko pięć krajów kandydujących do Unii Europejskiej i Wschodniej otrzymało pozytywną opinię Komisji) i odbiło się na przygotowaniach do szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 roku. Jednocześnie jednak rząd szwedzki nie naciskał na szybkie zakończenie Konferencji. Liczył, że z czasem, gdy poprawi się koniunktura gospodarcza, społeczeństwo może powrócić do bardziej pro-europejskiego stanowiska, co ułatwiłoby ratyfikację postanowień Konferencji.

Szwecja zdecydowanie opowiadała się przeciwko federalistycznej drodze przyszłej Unii Europejskiej. W Unii widziała „stowarzyszenie niezależnych państw, na rzecz którego państwa te delegują część swych uprawnień decyzyjnych, co ma na celu łatwiejsze osiągnięcie pewnych wspólnych zamierzeń”.<sup>85</sup> Dlatego ewentualne zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie nie mogą naruszać obecnie istniejącej równowagi między krajami ‘dużymi’ i ‘małymi’. Jednocześnie Sztokholm przyznawał, że kraje ‘małe’ są nieproporcjonalnie hojnie reprezentowane w Radzie. Lecz sytuacja ta nie stanowiła powodu do wprowadzania zmian. Przeciwnie, Szwecja właśnie w Radzie – gdzie „ma swój wyraz współpraca między suwerennymi i równymi państwami”<sup>86</sup> – widziała główne miejsce podejmowania decyzji w ramach Unii. Jakies zmiany byłyby zapewne jednak dla Sztokholmu akceptowalne, jako że zarówno politycy, jak i urzędnicy oraz analitycy polityczni przyznawali, że utrzymywanie nienaturalnie słabej pozycji państw ‘dużych’ w Radzie może prowadzić do podejmowania przez nie inicjatyw poza ramami Unii, gdzie miałyby większą możliwość wywierania wpływu odpowiedniego dla ich wielkości.<sup>87</sup> Ewentualna zgoda na jakies kosmetyczne zmiany w Radzie wykluczała jednak zdecydowanie zastosowanie innego, dodatkowego (np. ludnościowego) kryterium przy głosowaniu.

Nieco zazdrośnie, biorąc pod uwagę jej stanowisko wobec Rady, Szwecja postulowała utrzymanie jednego członka Komisji Europejskiej dla każdego państwa Unii. Takie stanowisko było charakterystyczne dla państw ‘małych’, które właśnie w Komisji tradycyjnie widzą strażnika swych interesów przeciwko krajom ‘dużym’. W szczególności państwa nowe w Unii były mało podatne na jakąkolwiek argumentację zmierzającą do odebrania im komisarza. W tej kwestii stanowisko szwedzkie było nad wyraz podobne do fińskiego i austriackiego. Sztokholm zgadzał się na niewielkie poszerzenie uprawnień Komisji w trzecim filarze, który powinien pozostać głównie międzyrządowy.

Ponadto, Szwecja opowiadała się za uproszczeniem procedur decyzyjnych. Jej zdaniem, parlamenty narodowe należy jakoś włączyć do procesów decyzyjnych Unii - nie sugerowała jednak w jaki sposób. Parlamenty powinny być jak najszerszej informowane przez swe rządy o sprawach Unii. Należy też rozszerzyć stosowanie głosowania większościowego w Radzie.

Zasadę rotacji prezydencji należy zmienić. Szwecja skłonna była poprzeć pomysł wprowadzenia prezydencji grupowej.

Parlament Europejski powinien mieć większą kontrolę nad finansami Unii.

Szwecja przyjęła ostrożne stanowisko wobec elastycznej integracji. Zdecydowanie odrzuciła formułę *à la carte*, jako podważającą sens Jednolitego Rynku. Każda forma elastyczności musi opierać się na solidarnej współpracy i mocnym kośćcu ram instytucjonalnych.

Szwecja, co nie zaskoczyło chyba nikogo, miała daleko idące postulaty w sprawach ochrony środowiska. Dążyła do uniknięcia możliwości obniżenia własnych standardów, a w konsekwencji działała na rzecz podciągania standardów Unii do standardów szwedzkich. Dlatego Sztokholm proponował obowiązkowe uwzględnianie aspektów środowiskowych we wszystkich politykach Unii. W konsekwencji traktat Amsterdamski zawiera nowy artykuł 3d, spełniający w zasadzie ten postulat Szwecji.<sup>88</sup> Lecz były też inne. Pewnego rodzaju ideałem dla Szwecji byłaby taka formuła, która ustanawiałaby obowiązujące dla całej Unii – wysokie, i wyższe niż obecnie – standardy ochrony środowiska oraz pozwalałaby krajom członkowskim na

---

<sup>85</sup> Parlament Europejski, IGC Task-Force, „White Paper on the 1996 IGC”, Vol. II, „Summary of positions of the Member States on the EU with a view to the 1996 IGC”, PE 165.963, Luksemburg, 29 marca 1996, str. 152.

<sup>86</sup> Ibidem, str. 152.

<sup>87</sup> Rutger Lindahl, op. cit., str. 44.

<sup>88</sup> Nowy artykuł 3d TWE brzmi: „Wymagania ochrony środowiska muszą być stosowane przy definiowaniu i wdrażaniu polityk Wspólnoty oraz przy działaniach, o których mówi artykuł 3, a w szczególności w związku z promowaniem trwałego rozwoju (sustainable development)”.

ustalanie własnych standardów, o ile te byłyby jeszcze ostrzejsze niż unijne. Wprawdzie takie stanowisko rządu cieszyło się ogólnym, wysoki poparciem obywateli, jednak spotkało się z krytyką ze strony zarówno biznesu, jak i związków zawodowych jako nierealistyczne, kosztowne i przeszkadzające w tworzeniu nowych miejsc pracy.<sup>89</sup> A więc jako sprzeczne z podstawowym celem programu rządu szwedzkiego na Konferencję.

Szwecja popierała wprowadzenie do traktatu możliwości publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej, zapewniając tym samym realizację jednej z głównych zasad Unii jaką jest 'przejrzystość' jej działań.

Sztokholm opowiadał się za utrzymaniem międzyrządowego charakteru i prawa weta w trzecim filarze, czyli w dziedzinie współpracy policyjnej i niektórych kwestiach prawnych. Szwedom zależało tu na zachowaniu własnych, specyficznych regulacji prawa rodzinnego.

Szwecja popierała wprowadzenie pełnej swobody przemieszczania się obywateli Unii. Nie chciałyby jednak, aby przystąpienie do układu z Schengen odbiło się negatywnie na unii paszportowej wiążącej państwa skandynawskie. Logiczne więc było jej mocne poparcie dla rzeczywistego usprawnienia kontroli na zewnętrznych granicach UE, a także dla zacieśnienia współpracy między celnikami i pogranicznikami państw Unii. W szczególności Szwecji zależało na przeciwdziałaniu handlowi narkotyków.

Szwecja, jako kraj neutralny, sprzeciwiała się (i odegrała w tej materii istotną rolę podczas negocjacji Konferencji Międzyrządowej oraz w Amsterdamie) nadaniu Unii cech sojuszu wojskowego, czy też nawet związku politycznego w sferze bezpieczeństwa. Szwedzki obserwator ujmował dylematy swego kraju następująco: „Moralna odpowiedzialność udzielenia pomocy [krajom bałtyckim] w obliczu zagrożenia ich suwerenności została przeciwstawiona ograniczonym środkom wojskowym, jakie mogłyby być postawione w przyszłości do dyspozycji w takim przypadku. Na tej podstawie jednostronna akcja Szwecji została uznana za niemożliwą. Stanowisko to zostało wzmocnione przez opinię publiczną, która swój wysiłek poszukiwania sposobów zagwarantowania stabilności i pokoju w Europie koncentrowała na środkach niewojskowych.”<sup>90</sup> Tym samym Szwecja poszukiwała takiej drogi, która nie zmuszałaby jej do porzucenia tego, co dla niej istotne, a jednocześnie zapewniła osiągnięcie własnych celów. To normalne. Tyle tylko, że jeśli włączony został do tego problem moralnej odpowiedzialności za suwerenność potencjalnie zagrożonych państw bałtyckich, to 'niemilitarne' argumenty z pewnością jej nie gwarantują. Gwarantują tylko spokój poczucia neutralności (a i to tylko szwedzkiego).

### 3.6. Irlandia

Stosunek Irlandii do Unii Europejskiej znajduje się dziś na dość specyficznym etapie. Jest to kraj zaliczany do 'małych', a więc ma wspólne interesy w odniesieniu do reformy instytucjonalnej z całym szeregiem podobnych mu państw: Szwecja, Austria, Finlandia, Belgia, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Grecja i Dania. Między innymi dzięki pokaźnym transferom funduszy unijnych, kraj ten w 1996 roku osiągnął 87 procent średniej *per capita* dochodu całej Unii.<sup>91</sup> Przyszłe poszerzenie dodatkowo jeszcze zwiększy ten poziom. Wszystko to powoduje, że Irlandia wkrótce może stracić status 'netto biorcy'<sup>92</sup> pomocy

---

<sup>89</sup> Zobacz artykuł przewodniczących związków zawodowych w zakładach Volvo i Saab w Göteborg Posten, 7 kwietnia 1996, cyt., za: Rutger Lindahl, op. cit., str. 45.

<sup>90</sup> Ibidem, str. 47.

<sup>91</sup> Institute of European Affairs, „*JGC: Issues, Options, Implications*”, Dublin, 1995, pkt. 27.82, str. 247.

<sup>92</sup> Pojęcie 'netto biorcy' i 'netto dawcy' bierze się stąd, że wszystkie kraje wnoszą wkład do budżetu, do wspólnej kasy, Unii Europejskiej. Wszystkie też z niej czerpią na rzecz regionów, które są gorzej rozwinięte. W ogólnym rachunku jedne państwa wychodzą z bilansem dodatnim (więcej pobierają z kasy, niż do niej wpłacają, a więc są 'netto biorcami'), a inne wychodzą z bilansem ujemnym (więcej wpłacają, a więc są 'netto dawcami').



strukturalnej Unii, której udziela się jeśli dochód jest niższy niż 90 procent średniego. Jest to kraj tradycyjnie neutralny, dla którego - podobnie jak dla Szwecji - dyskusja o Europejskiej Tożsamości Obronnej i Bezpieczeństwa stanowi przyczynek do generalnego namysłu nad miejscem kraju w Europie i w Unii Europejskiej. Natomiast stosunki Irlandii z Wielką Brytanią w ramach wiążącej te kraje unii paszportowej, w kontekście konfliktu w Irlandii Północnej, a także w odniesieniu do generalnych różnic w podejściu obu krajów do Unii Europejskiej, stanowią wyzwanie o pierwszorzędym znaczeniu.

Irlandia Północna stanowiła dla Irlandii szczególny problem w kontekście Konferencji. Dlatego Irlandczycy uważnie obserwowali rozwój sytuacji politycznej w Wielkiej Brytanii. Ewentualne dalsze oddalanie się eurosceptycznej Wielkiej Brytanii od 'rdzenia' Europy wzmacniałoby potrzebę wypracowania jakiegoś statusu specjalnego dla Irlandii Północnej. Taki postulat Irlandii byłby problemem zarówno dla samej Konferencji, jak i w okresie późniejszym. Zapewne Wielka Brytania byłaby przeciwna statusowi specjalnemu Irlandii Północnej, o ile zmiana taka nie nastąpiłaby w ramach toczącego się procesu pokojowego. Na szczęście czarny scenariusz się nie spełnił wraz z przegraną konserwatystów w majowych wyborach 1997 roku.

Irlandia Północna jest tylko szczególnym przypadkiem ogólnego dylematu Irlandii związanego z przyszłym miejscem Wielkiej Brytanii w Unii. Idealnym dla Irlandii rozwiązaniem jest kontynuacja *status quo*, w którym Londyn uczestniczy w procesie integracji wraz z główną grupą państw. Gdyby stosunki Wielkiej Brytanii z Unią się miały pogarszać, Irlandia mogłaby zostać postawiona przed trudnym wyborem.

Jej pierwsza opcja to wejście do 'rdzenia' integracji z narażeniem stosunków Dublin-Londyn na wszystkich płaszczyznach (w tym unia paszportowa oraz Irlandia Północna) i mogącymi stąd wyniknąć stratami politycznymi i gospodarczymi. Opcja druga polegałaby na pozostaniu w ściślejszych stosunkach z Wielką Brytanią i narażeniu tym samym na szwank stosunków z Unią. Byłoby to kosztowne wyjście. Dlatego jest to opcja mniej prawdopodobna. Wariant pierwszy byłby zapewne bardziej prawdopodobny, choć jego realność zależałaby głównie od rozwoju rozmów pokojowych w sprawie Irlandii Północnej. Mógłby on również oznaczać konieczność ewentualnej rezygnacji z neutralności, gdyby doszło w 'rdzeniu' Unii do połączenia Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską.

Jeśli chodzi o stanowisko Irlandii wobec Konferencji Międzyrządowej, to rząd tego kraju przeciwstawiał się takim koncepcjom, które dążyły do niepotrzebnego obciążania Konferencji problemami wykraczającymi poza czystą reformę instytucjonalną np. wspólna polityka rolna i fundusze strukturalne. Oczywiście leżało to w interesie Irlandii, ponieważ odsuwało w czasie konieczną debatę nad źródłami transferów pieniężnych z Unii.

Zdaniem Irlandii, poparcie społeczne dla zmian w Unii, jakie miała przygotować Konferencja (w tym również dla poszerzenia) jest fundamentalnie ważne. Wynik Konferencji powinien więc być zrozumiały dla przeciętnego obywatela Unii, który powinien być przekonany, że nowy traktat jest dobrym dla niego rozwiązaniem. W tym kontekście Irlandia proponowała dołączenie do traktatu deklaracji mówiącej o przejrzystości. Proponowała danie opinii publicznej formalnych gwarancji dostępu do informacji. Mogłoby się to odbyć dzięki obarczeniu rzecznika praw obywatelskich zadaniem kontrolowania, czy instytucje wywiązują się z obowiązku udzielania dostępu do informacji.

Dublin szczególnie obawiał się handlu narkotykami i dlatego dążył do tego, by przyszły traktat był maksymalnie skuteczny w tej dziedzinie. Powinien usprawnić trzeci filar i umożliwić skuteczne przeciwdziałanie przemytowi narkotyków w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Taka właśnie powinna być odpowiedź Unii na troski jej obywateli.

Irlandia jako 'mały' kraj (3,5 mln mieszkańców, 3 głosy w Radzie) niechętna była zmienianiu systemu ważenia głosów w Radzie. Wynikało to z obawy przed zmniejszeniem jej wpływu w tej ważnej instytucji Unii. Jednak godziła się na ograniczone reformy, które miałyby na celu zapobieżenie sytuacji, jaka mogłaby wystąpić po poszerzeniu - gdy większość nie będzie mogła zebrać wystarczającej do zablokowania decyzji liczby głosów. Popierała rozszerzenie kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie na niektóre obszary pierwszego filaru, w których obecnie wymagana jest jednomyślność.

Uważała, że należy wzmocnić Parlament Europejski poprzez nieznaczne rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania. Jednocześnie chciała zwiększenia roli parlamentów narodowych, jednak w taki sposób, by nie prowadziło to do rywalizacji z Parlamentem Europejskim.

Dublin dążył do zachowania uprawnień Komisji, którą postrzegał - podobnie jak inne 'małe' kraje - jako głównego 'strażnika' traktatów oraz 'gwaranta' praw i wpływów 'małych' państw. Z tego samego powodu był przeciwny rezygnacji z własnego komisarza, widząc w tym możliwość zdominowania Komisji przez państwa 'duże'.

Popierał też powołanie zespołu planowania i analiz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego zdaniem, potrzebne są bowiem skuteczniejsze niż do tej pory sposoby zbierania informacji, prowadzenia analiz i planowania, które z czasem pozwolą na lepsze uzgadnianie wspólnych inicjatyw wobec świata zewnętrznego.

Irlandia jako kraj neutralny z ostrożnością patrzyła na próby sformułowania wspólnej polityki obronnej. Widząc jednak dążenia innych państw, gotowa byłaby o takiej polityce rozmawiać gdy integracja Unii osiągnie właściwy poziom. W prowadzeniu ewentualnej polityki obronnej Unia powinna przestrzegać pewnych zasad. Po pierwsze musi być zgodna z regułami ONZ i OBWE. Po drugie nie może prowadzić do nowych podziałów w Europie. Po trzecie, polityka bezpieczeństwa musi brać pod uwagę aspekt gospodarczy i ekologiczny. Po czwarte, powinny zostać uwzględnione zasady Irlandii dotyczące kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Po piąte, ewentualne uzgodnienie polityki obronnej Unii musi być zaakceptowane w Irlandii przez referendum.

### **3.7. Dania**

Już w drugim zdaniu stanowiska duńskiego na Konferencję Kopenhaga deklarowała, że przygotowanie Unii do przyjęcia nowych członków jest najważniejszym zadaniem stojącym przed negocjatorami. Poszerzenie musi objąć również państwa bałtyckie. Efekty Konferencji powinny być takie, by umożliwić rozpoczęcie negocjacji ze wszystkimi kandydatami i jak najszybsze ich zakończenie.

Warunkiem poszerzenia jest przeprowadzenie reformy instytucjonalnej, która usprawni działanie Unii przed przyjęciem nowych członków. Dania była więc gotowa rozważyć nową równowagę między krajami 'dużymi', a 'małymi', a więc była przygotowana do negocjowania nowego ważenia głosów w Radzie. W stanowisku duńskim pominięto kwestię składu Komisji. Można się jednak domyślać, że gotowość do negocjowania nowej wagi głosów w Radzie była obłożona warunkiem nie oddawania własnego komisarza. Dania jako państwo 'małe', podobnie jak inne tego typu państwa, w posiadaniu własnego komisarza widziała gwarancje poszanowania własnych interesów w procesie integracji.

Współpraca między Radą, Komisją a Parlamentem Europejskim powinna być prostsza - trzeba zatem zmniejszyć liczbę procedur decyzyjnych i uprościć je. Parlament Europejski powinien mieć górną granicę liczby posłów.

Rząd Danii, państwa skandynawskiego przecieź, nie zaskoczył nikogo określając zbliżenie obywateli do Unii jako swój najwyższy priorytet na Konferencję. Owo zbliżenie miałyby polegać na zwalczaniu bezrobocia, ochronie środowiska naturalnego, zwalczaniu

międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz na całościowej poprawie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Nowy traktat powinien być tak sformułowany, by zredukować poczucie 'oddalenia' jakie obywatele mają w stosunku do Europy. Można to, zdaniem rządu duńskiego, osiągnąć poprzez uproszczenie tekstów traktatów, wprowadzenie zasady otwartości procesu decyzyjnego oraz dzięki starannemu wprowadzaniu w życie zasady subsydiarności.

W sprawach drugiego filaru (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa - WPZB) Dania bardzo wyraźnie opowiadała się za utrzymaniem jej międzyrządowego charakteru. Jednocześnie rząd w Kopenhadze był gotów zaakceptować wspólną akcję Unii, na którą nie ma wyraźnej zgody wszystkich - tzw. konsensus bez zgody jednego lub dwóch państw. Przy takiej formule państwa te nie uczestniczyłyby we wspólnym działaniu, które - mimo to - odbywałoby się pod banderą całej Unii.

Podobnie w kwestii trzeciego filaru (współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) Dania uważała, że obszar ten powinien pozostać domeną współpracy o charakterze międzyrządowym. Mając jednak na względzie współczesne zagrożenia przestępczością zorganizowaną, należy uprościć tę współpracę i uczynić ją skuteczniejszą.

## 4. Przebieg Konferencji

Przewodnictwo w Konferencji sprawowali przedstawiciele kolejnych państw sprawujących prezydencję Unii: Włoch, Irlandii i Holandii. Od sprawności negocjacyjnej i technicznej administracji tych krajów w dużej mierze zależał przebieg tego skomplikowanego procesu kształtowania nowego traktatu o Unii Europejskiej.

Istotną rolę odegrał również stały, stosunkowo mocny nacisk środowisk opiniotwórczych poszczególnych państw członkowskich, a także ciągłe postulaty napływające ze strony organizacji pozarządowych.<sup>93</sup> Parlament Europejski i Komisja czyniły starania o jak najszersze poinformowanie opinii publicznej o przebiegu negocjacji. Jednak ich wysoce techniczny charakter oraz naturalna tendencja negocjatorów do unikania sporów w bezpośredniej obecności kamer telewizyjnych i prasy spowodowały, że Konferencja nie stała się ulubionym tematem czołówek gazet. Więcej, Konferencja odbywała się w swoistej ciszy informacyjnej przerywanej od czasu do czasu doniesieniami, że negocjacje toczą się zbyt wolno lub że wręcz zamarły (jak twierdzono pod koniec prezydencji włoskiej i na początku irlandzkiej, czyli latem 1996 roku).

### 4.1. Spór o udział Parlamentu Europejskiego

Trzy pierwsze miesiące roku 1996, od zakończenia prac Grupy Refleksyjnej w grudniu 1995, do otwarcia Konferencji w marcu 1996, upłynęły pod znakiem sporów o udział Parlamentu Europejskiego w jej pracach.

Pełna nazwa Konferencji Międzyrządowej brzmi: Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. Nazwa ta nie jest przypadkowa. Oznacza, że negocjują rządy. Oznacza to również, że zmiany w traktatach - w najważniejszych dokumentach integracji - uzgadniane są między rządami, a nie między instytucjami Unii. Ta prawna definicja Konferencji uwypukla konflikt legitymizacji Unii, ponieważ odwołuje się do jedynie międzyrządowej drogi. Ponadnarodowa droga legitymizacji, której wyrazicielem chce być Parlament Europejski, jest tu pomijana.

Pewnym ustępstwem na jej rzecz jest obecność przedstawiciela Komisji podczas negocjacji Konferencji. Udział przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w pracach Grupy Refleksyjnej przyczynił się do wzrostu oczekiwań Parlamentu w odniesieniu do samej Konferencji. W Grupie Parlament miał dwoje przedstawicieli: Francuzkę Elisabeth Guigou i Niemca Elmara Broka. Dlaczego więc nie miałyby mieć żadnego na Konferencji? Tu jednak postulaty Parlamentu natrafiły na zdecydowany opór ze strony Francji i Wielkiej Brytanii. Państwa te przeciwstawiły się pomysłowi, by Parlament miał status obserwatora podczas Konferencji. Podobną niejako 'ofiara' tego samego punktu widzenia stały się państwa stowarzyszone, z których Polska najbardziej domagała się statusu obserwatora na Konferencji. Sposób, w jaki Parlament oraz państwa stowarzyszone będą 'informowane', pozostawiono do rozstrzygnięcia ministrom spraw zagranicznych Unii.

Oś sporu była jednak umiejscowiona nieco płycej niż kwestia politycznej wyższości tej, czy innej drogi legitymizacji Unii. Poprzez prawo do uczestniczenia w Konferencji Parlament domagał się bowiem prawa udzielania zgody na ustalone zmiany w traktacie, zanim staną się one przedmiotem ratyfikacji przez parlamenty narodowe.<sup>94</sup> Również z powodu opozycji ze strony m. in. Francji i Wielkiej Brytanii, Parlament zgody takiej nie uzyskał. Problem powrócił więc po zakończeniu Konferencji, gdy Belgia i Włochy oświadczyły, że rozpoczną swe procedury ratyfikacyjne dopiero po zatwierdzeniu nowego traktatu przez Parlament

<sup>93</sup> Patrz Załącznik nr 5.

<sup>94</sup> Agence Europe, 1 luty 1996.

Europejski. Było to stanowisko podobne, jak podczas ratyfikacji Maastricht. Parlament Europejski w niektórych krajach powoli zyskuje polityczny status super-legislatury. Poszukiwanie osiągnięć poszczególnych prezydencji Unii wyraża się zwykle w znajdowaniu dobrych jej stron. Jak zwykle w polityce. Prezydencji włoskiej z pewnością udało się znaleźć kompromis, który pozwolił nie tylko na uczestnictwo Parlamentu Europejskiego w Konferencji. Pozwolił również na jej otwarcie. Potem wiele już się nie zdarzyło. Parlament Europejski tymczasem wyraźnie dawał do zrozumienia, że bez satysfakcjonującego dlań rozwiązania, nie udzieli Konferencji błogosławieństwa w postaci pozytywnej opinii. Artykuł N traktatu z Maastricht, który mówi o zasięgnięciu przez Radę opinii Parlamentu i Komisji, nie rozstrzyga jasno co by się stało, gdyby Parlament wydał negatywną opinię o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej. Jednak jasne jest, że Unii groziłby w takiej sytuacji poważny kryzys polityczny.

To właśnie prezydencja znalazła ‘salomonowe’ rozwiązanie. Parlament Europejski nie brał ostatecznie bezpośredniego udziału w pracach Konferencji. Przedstawiciele Parlamentu byli informowani o przebiegu Konferencji bezpośrednio po spotkaniach negocjatorów. Przy okazji rozmów na szczeblu ministrów spraw zagranicznych odbywały się spotkania z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego oraz z przedstawicielami Parlamentu w Grupie Refleksyjnej - Elisabeth Guigou i Elmarem Brokiem. Przy okazji negocjacji niższego szczebla, spotkania odbywały się tylko z Guigou i Brokiem. Zwróćmy uwagę, że państwa stowarzyszone, które również domagały się statusu obserwatorów, były regularnie informowane (tak, jak postanowiła Rada Europejska w Madrycie) i mogły prezentować swe stanowiska podczas spotkań z prezydencją Unii odbywanych co dwa miesiące.

Różnica między pozycją Parlamentu wobec Konferencji, a pozycją państw stowarzyszonych polegała więc na tym, że Parlament informowany był częściej i na wyższym szczeblu (przewodniczący) oraz na tym, że mógł zgłaszać swe propozycje bezpośrednio Konferencji, podczas gdy państwa stowarzyszone - jedynie za pośrednictwem Prezydencji.

Ostatecznie Parlament był ‘dość’ zadowolony z przyjętego rozwiązania. Natomiast posłanka z Partii Europejskich Socjalistów Pauline Green „nie mogła zrozumieć”, dlaczego to dwie najstarsze demokracje europejskie, Francja i Wielka Brytania, zablokowały szerszy udział Parlamentu Europejskiego w Konferencji.<sup>95</sup> Ta uwaga być może najlepiej odzwierciedla rozdzwięk, jaki istnieje między podejściem ‘europejskim’, lub ponadnarodowym, a międzyrządowym. Gdzie indziej upatrywana jest legitymizacja, a w związku z tym w inny sposób rozumiane jest funkcjonowanie samej demokracji na poziomie europejskim.

Ostatecznie, trzy miesiące dzielące Madryt od Turynu przyniosły dwie niezbędne do formalnego rozpoczęcia prac Konferencji opinie Komisji i Parlamentu Europejskiego.<sup>96</sup>

#### **4.2. Mandat Turyński, czyli wszyscy zadowoleni**

Mimo, że pod znakiem choroby wściekłych krów, Konferencja miała stosunkowo niezły start. Dobrze przygotowane przez Grupę Refleksyjną podstawy Konferencji zaowocowały przyjęciem jej mandatu przez turyńską Radę Europejską, która odbywała się w centrum kongresowym Lingotto, zaadoptowanym po byłej fabryce Fiata.

---

<sup>95</sup> Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego z 27 marca 1996, Reuters, REU4318 4 OEC 391 (ECR) F2800966.

<sup>96</sup> Komisja Europejska, „*Intergovernmental Conference 1996. Commission opinion - Reinforcing political union and preparing for enlargement*”, Bruksela, luty 1996; Parlament Europejski, „*Resolution on the European Council in Turin*” - Resolution embodying (i) Parliament’s opinion on the convening of the Intergovernmental Conference, and (ii) an evaluation of the work of the Reflection Group and a definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference, Strasbourg, 13 marca 1996, A4-0068/96.

Podążając za wnioskami sformułowanymi przez Grupę Refleksyjną, turyńska Rada Europejska zasugerowała Konferencji, by za punkt wyjścia swych prac wzięła fakt, iż to obywatele stanowią „jądro konstrukcji europejskiej”.<sup>97</sup> Unia musi więc w sposób „kategoryczny” dać odpowiedź na ich „potrzeby i troski”. Zdaniem Rady Europejskiej, obywatele Europy zwracają coraz większą uwagę na kwestie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ponieważ tu poszukują ochrony przed zagrożeniem ze strony rosnącej przestępczości, a w szczególności zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Należy więc wzmocnić kontrolę zewnętrznych granic Unii. W tym kontekście Rada wezwała Konferencję do znalezienia - po pierwsze - skutecznych metod i instrumentów pracy w ramach zdefiniowanych przez traktat z Maastricht celów trzeciego filaru. Po drugie, Konferencja ma znaleźć sposoby zapewnienia lepszej ochrony obywateli Unii przed przestępczością międzynarodową, a w szczególności przed terroryzmem i przemytem narkotyków. Po trzecie, należy spowodować, by polityki azylowa, imigracyjna i wizowa stały się skuteczne i spójne. Po czwarte zaś należy wyjaśnić różnice poglądów dotyczących sądowniczej i parlamentarnej kontroli decyzji Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Według Rady Europejskiej, walka z bezrobociem jest dla Unii i jej państw członkowskich zadaniem priorytetowym. Oprócz dokończenia dzieła jednolitego rynku i unii walutowej, potrzebna jest więc koordynacja działań poszczególnych państw członkowskich w tej materii „przy jednoczesnym utrzymaniu ochrony socjalnej”. Podobnie ma się rzecz, zdaniem Rady, z ochroną środowiska naturalnego, co jest „przedmiotem wielkiej troski naszych obywateli”.

Konferencja powinna również rozważyć sposoby „lepszego zastosowania” zasady subsydiarności. Musi również rozważyć uproszczenie i skonsolidowanie traktatów.

Poszerzenie jest, zdaniem Rady Europejskiej, główną przyczyną konieczności zreformowania instytucji Unii. Konferencja powinna więc przeanalizować uproszczenie procedur legislacyjnych, zbadać możliwość poszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania oraz rozważyć rolę Parlamentu Europejskiego, w tym kwestię jego składu i jednolitej ordynacji wyborczej.

Konferencja powinna zbadać, w jaki sposób parlamenty narodowe mogłyby pełniej uczestniczyć w procesie decyzyjnym Unii. Powinna również „rozważyć”, z ilu komisarzy składać się będzie Komisja Europejska, a także poprawić funkcjonowanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Rewidentów Księgowych.

Jeśli chodzi o Radę Unii Europejskiej, Konferencja powinna „podjąć” kwestie zakresu stosowania głosowania większościowego, ważenia głosów oraz progu blokującego w kwalifikowanym głosowaniu większościowym.

Szefowie Państw i Rządów „poprosili” też Konferencję, by rozważyła zastosowanie elastyczności („wzmocnionej współpracy”), która będzie „otwarta dla wszystkich, zgodna z celami Unii, przestrzegająca *acquis communautaire* i jednolitych ram instytucjonalnych UE”

„Polityczna waga Unii musi odpowiadać jej sile gospodarczej” - zauważyła po raz n-ty Rada Europejska w Turynie. Dlatego prosi Konferencję, by ta zastanowiła się, w jaki sposób poprawić zdolność Unii do określania celów wspólnej polityki zagranicznej, do definiowania koniecznych działań, do podejmowania „w duchu lojalności i wzajemnej solidarności” skutecznych decyzji oraz do uzgadniania budżetu w tej dziedzinie. Konferencja powinna również przeanalizować czy i w jaki sposób można powołać funkcję przedstawiciela zagranicznego Unii, który dałby jej widoczne na zewnątrz „głos i twarz”.

---

<sup>97</sup> Konkluzje Rady Europejskiej, Turyn, 29 marca 1996, SN 100/96. Poniższe cytaty, o ile nie zostało zaznaczone inaczej, pochodzą z tego właśnie dokumentu.

Ponadto Konferencja miała zająć się stosunkami UE z Unią Zachodnioeuropejską. Tu celem powinno być „polepszenie zdolności operacyjnych Unii”. Miała również przeanalizować czy jest możliwe „traktatowe” ustanowienie ściślejszej współpracy zbrojeniowej państw europejskich.

„Konferencja Międzyrządowa nie jest rutynowym, technicznym przedsięwzięciem. Zależy od niej przyszłość Europy. Naszym obowiązkiem jest wymagać”, pisali razem ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec w przeddzień Konferencji.<sup>98</sup> W ocenie wydarzeń dyplomatycznych można się oczywiście zawsze dopatrywać ‘sukcesu z konieczności’. Wielkie spotkania na szczycie zawsze muszą zaowocować zwycięstwem, ponieważ do domu nie można przywieźć porażki. Tak też było po Turynie. Jednak stopień zadowolenia z rozpoczęcia Konferencji wydaje się prawdziwy. Na to wielkie wydarzenie, na reformę Unii czekali wszyscy. Każdy jednak widział w mandacie Konferencji co innego, dostrzegał te elementy, do których sam dążył. Wielkie przetargi się jeszcze nie rozpoczęły. A wszystko podsumował kanclerz Niemiec Helmut Kohl, który powiedział po Turynie: „Na cztery lata przed końcem dwudziestego wieku, który doświadczył dwóch światowych wojen, musimy pracować nad zagwarantowaniem pokoju i bezpieczeństwa w wieku dwudziestym pierwszym.”<sup>99</sup>

### **4.3. Martwy sezon - prezydencja włoska**

Prezydencja włoska, która sprawowała przewodnictwo Konferencji przez zaledwie trzy miesiące, a na dodatek była osłabiona kłopotami politycznymi w kraju, dokonała jedynie oficjalnego przeglądu stanowisk poszczególnych państw. Jej przewodniczącemu, doświadczonemu dyplomacie włoskiemu Silvio Fagiolo udało się zebrać poglądy przedstawicieli państw i przedstawić je Radzie Europejskiej we Florencji w czerwcu 1996 roku. Przez trzy miesiące przedstawiciele państw członkowskich zbierali się i dość jałowo powtarzali swe stanowiska, w znacznej części powielając pracę Grupy Refleksyjnej.

Stosunkowo słaba politycznie prezydencja oraz brak presji zewnętrznej (np. czasowej) nie zmuszały negocjatorów do nadmiernego wysiłku. Z punktu widzenia osiągnięć prezydencji włoskiej, udało się jej otworzyć Konferencję zgodnie z planem w pierwszej połowie roku 1996, poza tym niewiele więcej.

Włosi przeprowadzili dwa czytania tematów Konferencji. Drugie czytanie nie wniosło żadnych poważniejszych zmian. Jak to ocenił pod koniec maja sam przewodniczący zespołu negocjatorów Silvio Fagiolo „na dzisiejszej sesji mieliśmy do czynienia z takimi samymi stanowiskami jak na pierwszej”.<sup>100</sup> Nic więc dziwnego, że pod koniec prezydencji włoskiej panowało przekonanie, że Konferencja jest w „fazie martwej”.

Prezydencja włoska przygotowała „Raport etapowy z postępów Konferencji Międzyrządowej 1996”.<sup>101</sup> Raport jest dokumentem technicznym, pozbawionym wątków i eksplikacji politycznych, które były charakterystyczne dla Raportu Westendorpa. Został przygotowany przez Prezydencję włoską, aby ułatwić prezydencji irlandzkiej kontynuowanie prac Konferencji. Jako cel raportu Włosi postawili sobie dokonanie kolejnego zawężenia opcji i umożliwienie Irlandczykom przedstawienia konkretnych propozycji negocjacyjnych w postaci wariantowo sformułowanych artykułów nowego traktatu. Do raportu dołączono „Aneks”

<sup>98</sup> Klaus Kinkel, Hervé de Charette, „A duty to be demanding”, *Financial Times*, 29 marca 1996.

<sup>99</sup> „European Council: Satisfaction all round with launch of IGC'96”, *European Report*, nr 2121, 3 kwietnia 1996.

<sup>100</sup> „Role of national parliaments on IGC'96 agenda”, *European Report*, nr 2136, 1 czerwca 1996.

<sup>101</sup> „Progress Report on the Intergovernmental Conference”, Florencja, 17 czerwca 1996, CONF 3860/96 (REV.1). Jeśli nie zaznaczono inaczej, cytaty w tym rozdziale pochodzą z tego dokumentu.

(„Addendum”),<sup>102</sup> który zawierał pierwsze warianty propozycji traktatowych ilustrujące zawężone opcje wypracowane podczas prezydencji włoskiej.

Raport został skierowany do wszystkich państw Unii, ale nie był dokumentem oficjalnym Unii - nie został przedstawiony do akceptacji przez Radę Europejską we Florencji.

Podobnie jak w dokumentach Grupy Refleksyjnej, również w raporcie włoskim nie wymieniano konkretnych państw opowiadających się za poszczególnymi opcjami. Dokonano natomiast oceny stanu negocjacji - wyróżniono opcje, które cieszyły się szerszym poparciem, i te, które uzyskały słabszy rezonans.

### **Zawieszanie w prawach członka**

Prawa związane z członkostwem w Unii powinny być uzależnione od stosowania się państw członkowskich do zasad Unii: demokracja, poszanowanie praw człowieka, prawo wspólnotowe. Dlatego w przypadku naruszenia tych zasad prawa członkowskie takiego państwa mogłyby być częściowo zawieszane.

W odróżnieniu od poprzednich dyskusji nad tym problemem, raport włoski nie mówi o „pozbawieniu” praw członkowskich, czy o „wyrzuceniu” z Unii. Zgodzono się na „zawieszanie” praw członkowskich. Raport sugeruje możliwą procedurę, która byłaby uruchamiana w takim przypadku. Decydować miałyby Rada Europejska (sposób podejmowania decyzji należy jeszcze określić) na podstawie opinii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz po wysłuchaniu państwa, którego sprawę będzie się rozpatrywać.

### **Elastyczna integracja**

W toku pierwszego etapu prac Konferencji na znaczeniu stopniowo zyskał termin ‘wzmocniona współpraca’. W odróżnieniu od sformułowania ‘elastyczna integracja’, nie jest neutralny i nacisk kładzie na pozytywny aspekt problemu - państwa, które wchodzą w obszar ‘wzmocnionej współpracy’ są postrzegane w tej terminologii jako awangarda integracji. Otwierają one mają pola współpracy dla innych, a sama idea elastyczności uzyskuje bardziej pozytywny, inkluzywny wydźwięk - jest otwarta dla wszystkich, którzy chcą i spełniają odpowiednie po temu kryteria. Gdyby takie rozumienie elastyczności zostało powszechnie uznane, oznaczałoby to w znacznym stopniu pominięcie szerszych konsekwencji politycznych elastyczności - uniknięcie możliwości, że elastyczność będzie działała raczej jako narzędzie dezintegracji niż wzmocnienia współpracy. Oznaczałoby również przyjęcie jako zasady sposobu rozwiązywania problemów pojawiających się coraz częściej na drodze integracji politycznej, gdy nie wszyscy zgadzają się (‘chwilowo’) na dane cele. W języku raportu, jest to „dodatkowa wartość” jaką elastyczność wprowadzi do procesu integracji pozwalając na unikanie sytuacji patowych.

Raport ujawnia, że niektóre państwa nie chcą określić swojego stanowiska wobec samej zasady elastyczności, zanim nie zostaną sformułowane konkretne warunki i procedury jej stosowania. Pojawił się natomiast wśród negocjatorów Konferencji konsens co do **zasad** jakim powinna podlegać elastyczność:

- Po pierwsze, musi być zgodna z celami traktatu;
- Po drugie, musi przestrzegać jednolitych ram instytucjonalnych Unii;
- Po trzecie, nie może podważać dotychczasowych dokonań integracji, czyli *acquis communautaire*;
- Po czwarte, idea wspólnego przedsięwzięcia jakim jest integracja musi być nadrzędna. Nie może ona jednak stać na przeszkodzie uruchamiania wzmocnionej współpracy;
- Po piąte, obszar elastycznej integracji musi być dostępny dla wszystkich członków, którzy chcą w nim uczestniczyć.

---

<sup>102</sup> „Addendum to report”, Florencja, 18 czerwca 1996.



W trakcie prac pod przewodnictwem włoskim nie osiągnięto zgody co do warunków, na jakich elastyczność jest możliwa do osiągnięcia. Rozważano jednak czy nie ograniczyć zgody na uruchamianie elastyczności do momentu wyczerpania wszystkich innych sposobów rozwiązywania problemów. Zastanawiano się też, czy nie postawić temu zjawisku granic czasowych trwania. Myślano także, czy nie sformułować warunku ilościowego w postaci minimalnej liczby uczestniczących państw. Miałoby to zapobiegać powstawaniu konkurujących ze sobą kręgów oraz utracie tożsamości Unii.

Nie rozstrzygnięto również problemów związanych z praktycznym funkcjonowaniem elastyczności w pracach Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, choć zdawano sobie sprawę z konieczności ich rozważenia.

W okresie włoskim Konferencji Międzyrządowej okazało się, że wyłoniła się generalna różnica zdań co do przyszłego kształtu elastyczności. Z jednej strony pojawili się zwolennicy ogólnej klauzuli umożliwiającej wzmocnioną współpracę, z drugiej zaś - zwolennicy odrębnych klauzul dla trzech filarów. Kompromis zawarty w Amsterdamie pozwolił na pogodzenie tych opcji. Przyjęto zarówno klauzulę ogólną, jak i szczegółowe warunki funkcjonowania elastyczności, ale tylko w dwóch filarach.

### **Działania zewnętrzne Unii**

Zgodnie z oczekiwaniami po pracach Grupy Refleksyjnej Konferencja stosunkowo łatwo i szybko uzyskała konsens w sprawie utworzenia zespołu planowania i analiz. W zasadzie łatwo zgodzono się, że w skład zespołu powinni wchodzić przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady, państw członkowskich, Komisji i „prawdopodobnie” UZE. Powinien on mieć dostęp do poufnych informacji dyplomatycznych.

Francuska idea powołania Mr. Europe/PESC, czyli polityka wysokiej rangi, odpowiedzialnego za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, nadal nie uzyskała poparcia negocjatorów pozostałych krajów. Pomysł był rozważany, ale jednocześnie zgłaszano konkurencyjne (zwane ‘kompromisowymi’) rozwiązania: powiązanie tej funkcji z funkcją Sekretarza Generalnego Rady, lub powierzenie zadań związanych z reprezentowaniem Unii na zewnątrz tandemowi Prezydencja/Komisja.

Raport prezydencji włoskiej był zaskakująco optymistyczny, jeśli chodzi o możliwość porzucenia jednomyślności, jako zasady podejmowania decyzji w drugim filarze, na rzecz kwalifikowanego głosowania większościowego. Nawet propozycja Francji, by dany kraj mógł powoływać się na ważne interesy narodowe, spotkała się z ‘półnegatem’. Wniosek taki (o jednomyślność w danej sprawie) mógłby być odrzucony przez kwalifikowaną większość.

Również podczas prezydencji włoskiej pojawił się pomysł, by Rada Europejska określała generalne kierunki polityki zagranicznej. Zostało to ostatecznie przyjęte w artykule J.3 traktatu Amsterdamskiego.

### **Bezpieczeństwo i obrona**

Końcowa faza prezydencji włoskiej napawała optymizmem wielu zwolenników europejskiego systemu obrony. Po berlińskim spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej NATO (3 czerwca 1996), na którym postanowiono o „użyczeniu” UZE strategicznego potencjału Sojuszu, wydawało się, że pojawi się wśród negocjatorów wola wypracowania możliwości militarnych Unii. Wola ta przejawiała się w „szerokim”, choć nie powszechnym zainteresowaniu przeniesieniem tzw. zadań z Petersbergu UZE (misje humanitarne, peacekeeping, peacemaking, etc.) do traktatu o Unii Europejskiej, a więc przejściem przez nią pewnych aspektów natury militarnej.

Ponieważ już wówczas nie wydawało się prawdopodobne połączenie UZE z UE, a jedyne możliwe zmiany w wojskowych aspektach Unii mogły polegać na drobnych poprawkach w artykule J.4 (1) i (2) z Maastricht, który mówi o UZE jako realizatorze wojskowej polityki Unii, paradoksalnie rosła rola samej UZE. Dlatego „szeroko akceptowana” była potrzeba

wzmocnienia związków między UE a UZE. Oczywiście nie pojawiła się jeszcze zgoda co do sposobów osiągnięcia zbliżenia między obiema organizacjami.

W przypadku decyzji o charakterze wojskowym, jednomyślność nie była podważana jako sposób podejmowania decyzji. Jednak również w przypadku spraw obronnych pojawiały się głosy, że nie może być to metoda powstrzymywania „koalicji chcących” przed wspólnym działaniem. Najprawdopodobniej chodziło tu o Francję i Niemcy.

Generalnie, w raporcie włoskim uniknięto (znacznie sprawniej niż w raporcie Westendorpa) określania, jakie kraje stoją za poszczególnymi opcjami. Nie padało nadużywane przez Westendorpa sformułowanie „jeden z nas”, które najczęściej wskazywało na Wielką Brytanię. Metoda przyjęta przez Włochów na użytek tego raportu, polegająca na akcentowaniu pozytywnych opcji, bez podkreślania opozycji, powodowała, że z samego brzmienia raportu dość trudno było stwierdzić, które kraje stoją za poszczególnymi opcjami.

Być może z powodu wycięcia z tego raportu całego sztafazu retoryki politycznej, wzmianki o poszerzeniu Unii były niezwykle rzadkie. Sprowadzały się do krótkiego stwierdzenia, że poszerzenie stanowi przyczynę rozważania klauzuli o zawieszeniu praw członka. W sposób naturalny przywołano je również przy rozważaniach dotyczących sposobu głosowania i ważenia głosów w Radzie, a także składu Parlamentu Europejskiego, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Co ciekawe, nawet przy rozpatrywaniu spraw elastyczności nie pojawiła się wzmianka o poszerzaniu jako przyczynie.

Brak rozważań dotyczących poszerzania jest zapewne największa i najważniejszą różnicą między Raportem Westendorpa a raportem prezydencji włoskiej. Nie wydaje się, by była to świadoma decyzja polityczna jego autorów. Porównanie struktury obu raportów wskazuje raczej na to, że Włosi zdecydowali się na formułę czysto techniczną, co było niewątpliwie związane z faktem, że raport ten nie został przedstawiony do akceptacji przez Radę Europejską we Florencji.

Jakie inne istotne elementy można dostrzec, porównując oba raporty? Po pierwsze, nastąpił kolejny wzrost znaczenia spraw społecznych i ochrony środowiska. Sprawom tym Włosi poświęcili odrębne, obszerne rozdziały, choć nie osiągnięto tu jakiegoś znaczącego postępu. Różnica polegała raczej na ilości miejsca i słów. Po drugie można było dostrzec, że mocno promowana przez Francję idea powołania Rady Międzyparlamentarnej ds. stosowania zasady subsydiarności uzyskuje stosunkowo słaby oddźwięk. Po trzecie, widać było generalny brak postępu w kluczowych sprawach reformy instytucjonalnej: głosowanie w Radzie, sposób ważenia głosów, skład i sposób powoływania Komisji;

Ze względu na przygotowawczy charakter prac prezydencji włoskiej, okres ten należy zaliczyć do wstępnego, mającego podobny charakter jak prace Grupy Refleksyjnej. Jednocześnie wraz z końcem prezydencji włoskiej latem 1996 roku okres ten został zamknięty. Rzeczywiste negocjacje Konferencji nie rozpoczęły się jednak natychmiast po wakacjach tego roku, na początku prezydencji irlandzkiej. Przez kilka miesięcy Konferencja nadal dreptała w miejscu.

#### **4.4. Szkic nowego traktatu - prezydencja irlandzka**

Prezydencja irlandzka zorganizowała dwa szczyty Rady Europejskiej poświęcone Konferencji. Oprócz normalnego, grudniowego posiedzenia, głównie pod presją francuskiego prezydenta Jacquesa Chiraka, w październiku 1996 odbył się nadzwyczajny szczyt Unii, tzw. Dublin I.

Spotkanie to nie zaowocowało istotnymi wydarzeniami. Przywódcy negocjujących rządów kolejny raz złożyli przyrzeczenie, że Konferencja zakończy się w terminie (czyli w połowie 1997 roku, podczas prezydencji holenderskiej). Właśnie od tego momentu zaczęto nazywać przyszły traktat traktatem Amsterdamskim. Cechą charakterystyczną tego spotkania był wyjątkowy brak sporów o unię monetarną. Szefowie państw i rządów uzgodnili też dwie

kwesie ramowe: Francja dała do zrozumienia, że jest gotowa na bardziej zaawansowaną współpracę we wspólnym zwalczaniu przestępstw międzynarodowych, a Hiszpania postanowiła jednak rozważyć sprawę elastyczności, której do tej pory była zasadniczo przeciwna. „W dzisiejszych czasach nie oczekuje się wiele” - skomentował szczyt anonimowy dyplomata. A minister spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel dodał, „Musimy przygotować Unię do poszerzenia. Nie będzie ono możliwe bez [poważnych] rezultatów Konferencji”.<sup>103</sup>

Na tym właśnie etapie Konferencji kanclerz Kohl zaczął spekulować na temat możliwości zwołania Maastricht III. Według jego koncepcji, jeśli Konferencja 1996 nie przyniosłaby rezultatów, wówczas konieczna byłaby kolejna Konferencja Międzyrządowa. Kanclerz oczywiście pospieszył z wyjaśnieniami, że ta następna nie przeszkodziłaby w rozpoczęciu negocjacji z kandydatami w sprawie członkostwa w Unii. Przecież kolejne traktaty europejskie nie są doskonałe, nie tworzą trudnej do zmienienia konstytucji i wymagają ciągłej pracy, ciągłych zmian, wyjaśniał kanclerz. Wcześniej, czy później kolejna Konferencja będzie konieczna.<sup>104</sup>

W połowie Konferencji Wielka Brytania była poważnie osamotniona. Zdając relację Izbie Gmin z dotychczasowych wydarzeń, Stephen Wall, główny negocjator brytyjski i stały przedstawiciel w Brukseli, przyznał, że „generalnie, większość naszych partnerów jest gotowa do dalej posuniętej integracji niż my”.<sup>105</sup> Przyznał również, że tak naprawdę poważne negocjacje jeszcze się nie rozpoczęły, że przyjdzie na nie czas dopiero po drugim szczycie Unii zorganizowanym przez Irlandczyków w grudniu 1996 - Dublin II, po przedstawieniu przez prezydencję pierwszego projektu traktatu. Irlandczycy bowiem, chcąc przyspieszyć negocjacje, a jednocześnie widząc niechęć delegacji do wchodzenia w konkrety, postanowili przedstawić własny projekt nowego traktatu.<sup>106</sup> Nie był on więc uważany przez Konferencję za uzgodniony wspólnie.<sup>107</sup>

Projekt irlandzki traktatu, uzupełniony wczesną wiosną następnego roku przez prezydencję holenderską tzw. dodatkiem do Dublin II,<sup>108</sup> był podstawą do ostatecznych negocjacji traktatu Amsterdamskiego. Nie będziemy więc osobno omawiać obu projektów, odwołując się do nich tam gdzie to potrzebne i niezbędne przy analizie samego traktatu Amsterdamskiego.

Wbrew pozorom, przyszły traktat o Unii Europejskiej nie był najważniejszym wydarzeniem spotkania Rady Europejskiej w Dublinie. Znowu najważniejsze było euro. A właściwie pakt stabilności przyszłej waluty, na którym najbardziej zależało Niemcom. Według głównego architekta paktu, niemieckiego ministra finansów Theo Weigla, z którym w zupełności zgadzał się szef Bundesbanku Hans Tietmeyer, przyszłe euro musi być maksymalnie silną walutą. Ma to nie tylko pomóc Unii i jej przyszłym stosunkom ze światem zewnętrznym (dolarem i jenem) ale również, a może przede wszystkim, musi być tak skonstruowane, by przyszli członkowie sami nie rozbili jednolitej waluty od wewnątrz. Według konstrukcji z Maastricht, euro będzie zarządzane przez Europejski Bank Centralny, a więc z poziomu

---

<sup>103</sup> Tom Buerkle, „EU Promises to Meet Deadline for Reforms. No Agreement, but Vows to Cooperate”, *International Herald Tribune*, 7 października 1996.

<sup>104</sup> Baudoin Bollaert, Pierre Bocev, „«Maastricht 2»: neuf mois pour conclure”, *Le Figaro*, 7 października 1996.

<sup>105</sup> House of Commons, Foreign Affairs Committee, Fourth Report, „Developments at The Intergovernmental Conference”, HMSO, Londyn, 19 marca 1997, pkt. 1, str. 1.

<sup>106</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, „The European Union Today and Tomorrow. Adapting the European Union for the Benefit of Its Peoples and Preparing It for the Future. A General Outline for a Draft Revision of the Treaties. Dublin II”, Bruksela, 5 grudnia 1996, CONF 2500/96, str. 91.

<sup>107</sup> House of Commons, Foreign Affairs Committee, Fourth Report, „Developments...”, op. cit., pkt. 3, str. 1.

<sup>108</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, „Addendum to Dublin II - General outline for a draft revision of the Treaties”, Bruksela, 20 marca 1997, CONF 2500/96 Add. I.

europejskiego, ale polityka fiskalna, budżety i polityka społeczna pozostaną w rękach państw członkowskich. Tym samym możliwe jest - czy też byłoby bez paktu stabilności - nadmierne zadłużanie poszczególnych krajów przez ich rządy, co mogłoby rozsadzić euro od wewnątrz. Dlatego pakt stabilności stał się kolejnym elementem pejzażu politycznego Unii Europejskiej czasu Konferencji Międzyrządowej, który pochłonął energię i zaprzętnął uwagę Europejczyków. Bardziej niż przedstawione po raz pierwszy w Dublinie zaakceptowane przez Komisję projekty monet i banknotów euro.

Pakt stabilności pochłonął polityków do tego stopnia, że rozmaite jego aspekty stały się przedmiotem zacieklejczych przetargów podczas dwóch kolejnych, bardzo ważnych dla Konferencji Międzyrządowej, Rad Europejskich - w Dublinie i Amsterdamie. W stolicy Irlandii poważne spory między delegacją francuską i niemiecką toczyły się prawie bez przerwy przez 24 godziny. Kością niezgody był sposób uruchamiania sankcji gospodarczych wobec krajów, które będąc w strefie euro przekroczyłyby kryteria unii walutowej. Niemcy chcieli, by sankcje były uruchamiane automatycznie po przekroczeniu trzech procent deficytu budżetowego. Francja wołała, by ewentualne sankcje były rozpatrywane przez odpowiednie ciało polityczne, np. podczas spotkań ministrów finansów. „Co pewien czas [minister finansów Francji] Jean Arthuis powtarzał: «suwerenność narodowa». Te dwa słowa (...) podkreślały również francuski pogląd, że unia monetarna nie może być pozostawiona w rękach niezależnych, centralnych bankierów i musi mieć składnik polityczny.”<sup>109</sup> Na innym poziomie spór toczył się również o poziom recesji, który można byłoby uznać za usprawiedliwienie dla przekroczenia granicy deficytu budżetowego. Niemcy chcieli, by za ‘głęboką recesję’ uznać spadek produktu krajowego brutto o dwa procent, Francuzi - by ponownie pozostawić to do decyzji ministrów finansów i każdy spadek PKB uznawali za ‘poważny’. W rezultacie - dzięki mediacjom polityków z innych krajów, a w szczególności bezbłędnie mówiącego po francusku i niemiecku premiera Luksemburga (jedynego kraju spełniającego wówczas wszystkie kryteria z Maastricht) Jean-Claude’a Junckera - zawarto kompromis: dwa procent spadku PKB dopuszcza zwiększenie deficytu budżetowego. Spadek PKB między 0,75-2 procent to ‘szara strefa’. O sankcjach decydować ma Rada (kwalifikowaną większością głosów) na wniosek Komisji. „Nasi francuscy przyjaciele nie są już tacy, jak byli kiedyś” - podsumował ciężki dzień dyplomata niemiecki.<sup>110</sup>

Wstępny projekt uzupełnień do traktatu z Maastricht, który prezydencja irlandzka przedstawiła po trzech kwartałach pracy Konferencji Międzyrządowej, wymęczona dublińska Rada Europejska przyjęła. Pojawiły się jednak rozbieżności dotyczące konkluzji prezydencji irlandzkiej. Francuzi naciskali, by do tekstu konkluzji włączyć sugestie listu Kohl-Chirac (znajdowały się tam też rekomendacje dotyczące składu Komisji i ważenia głosów w Radzie). Jednak Irlandia, obawiając się reakcji pozostałych krajów ‘małych’ (sama też będąc krajem ‘małym’) twardo przeciwstawiła się takiemu ‘obchodzeniu’ projektu nowego traktatu i samej prezydencji. W związku z tym francuski minister spraw zagranicznych ostro skrytykował projekt irlandzki jako nie wystarczająco posuwający sprawę reformy instytucjonalnej do przodu.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Lionel Barber, „*France and Germany struggle to turn their European dream into reality*”, *Financial Times*, 14-15 grudnia 1996, str. 2.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Agence Europe, nr 6873, 13 grudnia 1996.

## 5. Co postanowiono w Amsterdamzie?

Pod przewodnictwem Holendrów prace Konferencji toczyły się na bazie dwóch tekstów przyszłego traktatu: irlandzkiego Dublin II oraz holenderskiego „Aneksu” do Dublin II. Zaś grunt pod ostatni etap negocjacji oraz przed wielkim finałem w wykonaniu szefów państw i rządów w Amsterdamie został przygotowany podczas nadzwyczajnego i nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w holenderskiej miejscowości Noordwijk 23 maja 1997 roku. W trakcie tego spotkania postanowiono ostatecznie zakończyć negocjacje podczas czerwcowej Rady Europejskiej w Amsterdamie, odsuwając tym samym pojawiające wówczas się sporadycznie pomysły przedłużenia Konferencji.

W Noordwijk uzgodniono między innymi zmiany dotyczące funkcji przewodniczącego Komisji. W zasadzie wtedy również postanowiono odsunąć na później reformę jej składu, co zaproponowały wspólnie Francja i Niemcy. W tej sytuacji pojawiły się głosy niektórych państw, żeby odłożyć na później również zmiany w wadze głosów poszczególnych krajów w Radzie. Jednak przeciwko temu szczególnie mocno oponowała Francja. Państwa nie uzgodniły w Noordwijk niczego w sprawie elastycznej integracji, natomiast sprawa przeniesienia układu z Schengen do pierwszego filaru została praktycznie załatwiona. Zastanawiano się nadal nad właściwymi rozwiązaniami dla specyficznych żądań Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii w tej materii.<sup>112</sup>

### 5.1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

MOTTO: „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ma karoserię jak Jaguar, ale w środku silnik od kosiarki do trawy”.

Jacques Delors

Zdaniem poważnej grupy polityków francuskich i niemieckich, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obrona powinny stać się narzędziami natychmiastowego nadania integracji europejskiej nowej dynamiki. „Europejska polityka zagraniczna i obrony jest kluczowym elementem unii politycznej. Potrzeba czasu [na jej tworzenie]. To jeszcze jeden powód do przyspieszenia.”<sup>113</sup>

Rozmaicie można rozumieć rolę polityki zagranicznej w konstrukcji europejskiej. Rolę europejskiej tożsamości obronnej i tego wszystkiego, co wiąże się w jedną całość zwaną bezpieczeństwem europejskim. Intuicyjnie można powiedzieć, że może to być rola bardzo znacząca. Wszak sukces dziewiętnastowiecznego państwa narodowego polegał na zapewnieniu obywatelom tożsamości, dostatku i właśnie poczucia bezpieczeństwa. Przy braku ogólnoeuropejskiej tożsamości i mając względny dostatek w Europie, właśnie w polityce zagranicznej, wspólnych działaniach pokojowych i obronnych, w zapewnianiu sobie nawzajem i wspólnie bezpieczeństwa można upatrywać właściwego narzędzia dla kontynuowania integracji.

Francja i Niemcy - nie tylko motor integracji europejskiej generalnie, ale również ‘para’ napędzająca dążenie do usprawnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii

<sup>112</sup> Agence Europe, nr 6981, 27-27 maja 1997, str. 4-6.

<sup>113</sup> Deklaracja została podpisana przez posłów najważniejszych partii politycznych Francji (z klubu Vauban) i Niemiec, zarówno z partii rządzących, jak i z opozycji: Jean-Pierre Delalande (RPR), Patrick Devedjian (RPR), Freimut Duve (SPD), Roger Fauroux, Jean-Pierre Fourcade (UDF), Elisabeth Guigou (PS), Helmut Haussmann (FDP), Alain Lamassoure (UDF), Friedrich Merz (CDU), Henri Nallet (PS), Andreas Schockenhoff (CDU), Bernard Stasi (UDF), Lionel Stoleru, Jörg Van Essen (FDP), Antoine Veil, Karsten D. Voigt (SPD), Jürgen Warnke (CSU), „*Une nouvelle étape pour l'Europe. Une initiative franco-allemande*”, *Le Monde*, 13 października 1995, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 października 1995.

(WPZB), uzgodniły tuż przed otwarciem Konferencji takie oto priorytety tej polityki: stabilizowanie sąsiadujących z Unią obszarów na wschodzie i południu, umocnienie stosunków transatlantyckich, rozwój kontaktów z Ukrainą i Rosją.<sup>114</sup>

Zmiany, jakie wprowadzono do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, są stosunkowo najmniejsze ze wszystkich obszarów poddanych reformie instytucjonalnej. Ustanowienie stanowiska wysokiego przedstawiciela ds. WPZB znacznie niższego rangą niż chciała Francja (Sekretarz Generalny Rady - a więc raczej biurokrata niż znany i posiadający autorytet polityk) oraz powołanie zespołu planowania politycznego i wczesnego ostrzegania WPZB (lapidarnie zwanego zespołem planowania i analiz) przy Sekretariacie Generalnym Rady, a także zasada 'konstruktywnego wstrzymania się od głosu', to jedyne co pozostało z szeroko zakrojonych planów „nadania Unii Europejskiej większej zdolności do działań zewnętrznych”.<sup>115</sup> Ponadto, wprowadzono nowe stanowisko Zastępcy Sekretarza Generalnego Rady (mianowanego jednogłośnie przez Radę, podobnie jak sam Sekretarz Generalny), który będzie odpowiedzialny za codzienne zarządzanie pracami Rady.

To ostatnie jest związane ze wspomnianym obciążeniem Sekretarza Generalnego Rady nowymi obowiązkami, w szczególności nadzorem nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Sekretarz Generalny Rady został (artykuł J.8(3) TUE) wysokim przedstawicielem ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyli tzw. 'Mr Europe' lub 'Mr CFSP'. Ma wspomagać prezydencję Unii, która nadal jest odpowiedzialna za całość wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, i ma stanowić - zgodnie z postulatami Francji - 'głos i twarz' polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Wbrew stanowisku Francji, nie została więc utworzona po temu nowa funkcja, ani też wysoki przedstawiciel nie ma wysokiej rangi politycznej. Jednak Francuzi sądzą, że wraz z wygaśnięciem mandatu obecnego Sekretarza Generalnego Rady Jürgena Trumfpa - stosunkowo mało znanego polityka z kręgów bliskich kanclerzowi Helmutowi Kohlowi - na stanowisko to zostanie powołany polityk znacznie większej rangi i w ten sposób ich wizja spersonifikowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez wysokiego rangą, doświadczonego i znanego polityka, zostanie spełniona.<sup>116</sup>

Dość interesującym *novum* w traktacie Amsterdamskim jest zapis artykułu J1.(2), mówiący o wzajemnej „solidarności politycznej” państw członkowskich. Może on mieć pewne znaczenie w sytuacjach kryzysowych Unii, jeśli będzie interpretowany razem z zapisem poprzedniego ustępu tego artykułu, który z kolei wspomina o strzeżeniu „integralności Unii” w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Jest to więc sformułowanie dalekie od gwarancji bezpieczeństwa, których chciały Finlandia (z powodu Rosji) i Grecja (z powodu Turcji),<sup>117</sup> a które nie mogły znaleźć się w traktacie m.in. z powodu nie włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do UE. Można jednak te postanowienia traktatu o celach WPZB odczytywać również jako domniemane gwarancje bezpieczeństwa, ponieważ Karta Narodów Zjednoczonych daje prawo do kolektywnej i indywidualnej obrony w razie napaści z zewnątrz.

---

<sup>114</sup> „*La politique étrangère et de sécurité commune. Orientations prises à l'occasion du séminaire franco-allemand des ministres des affaires étrangères*”, Fribourg-en-Brisgau, 27 lutego 1996.

<sup>115</sup> Raport Grupy Refleksyjnej, op. cit., str. VIII-X; zob. również: Werner Hoyer, „*Perspectives for the 1996 Intergovernmental Conference. Excerpts of the speech at the Institut für Europäische Politik in Bonn on 28 September 1995*”, *CFSP Forum*, nr 3/95, str. 8.

<sup>116</sup> Paul Taylor, „*Netherlands: EU does minimum on foreign, defence policy*”, Reuters, 17 czerwca 1997, 20:13 GMT.

<sup>117</sup> Zobacz: Tom Todd, Richard Ware, Alison Weston, „*The Amsterdam Treaty*”, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Londyn, Research Paper 97/83, 25 czerwca 1997, str. 22.

## Planowanie i analiza

Pracujący pod kierownictwem Sekretarza Generalnego Rady zespół planowania i analiz WPZB został powołany postanowieniem specjalnej deklaracji dołączonej do traktatu. Zespół ma prowadzić monitoring i analizować rozwój sytuacji w obszarach, za które odpowiada wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Analizy zespołu mają wyprzedzać wydarzenia i proponować opcje polityczne oraz kroki, jakie Unia Europejska powinna podjąć, tak aby była gotowa do szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Zespół planowania i analiz został nawet nieco wzmocniony w ostatecznym brzmieniu traktatu Amsterdamskiego, w porównaniu z propozycją złożoną wcześniej przez prezydentkę holenderską<sup>118</sup>. Zmienione zostało brzmienie artykułu 2(d) deklaracji nr 6, mówiącej o powołaniu takiego zespołu do życia. Aktualnie traktat mówi, że zespół może przedstawiać Radzie analizy polityczne zawierające rekomendacje i tu traktat dorzuca, również dotyczące rekomendacji i strategii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tym samym zespół może pracować nie tylko na rzecz Rady Unii, ale również na rzecz Rady Europejskiej, bo to ona właśnie ma się zajmować formułowaniem strategii WPZB.<sup>119</sup> Traktat określa następujące cztery zadania jakie zespół ma wykonywać:

- monitorowanie i analiza wydarzeń;
- definiowanie interesów Unii i obszarów, w których WPZB może zadziałać;
- ostrzeganie o nadchodzących wydarzeniach;
- przedstawianie opcji politycznych, jakie Unia ma przed sobą.

Ważne jest, że w skład zespołu będą wchodzić nie tylko przedstawiciele państw członkowskich, ale również Unii Zachodnioeuropejskiej i Komisji. Dzięki temu, należy mieć nadzieję, zespół będzie w stanie prezentować swe oceny nie tylko z perspektywy państw członkowskich, czy też najniższego wspólnego mianownika ich stanowisk, ale również z perspektywy unijnej, wspólnotowej, a więc przekraczającej ograniczenia właściwe stanowiskom poszczególnych państw członkowskich. Może to mieć niezwykle istotne znaczenie w przyszłym kształtowaniu się wspólnego poglądu państw członkowskich UE na sprawy polityki zagranicznej oraz na jej sytuację bezpieczeństwa oraz na politykę obronną.

Istotne jest również, że artykuł 5 wspomnianej deklaracji zobowiązuje nie tylko Komisję, ale również wszystkie państwa członkowskie do dostarczania zespołowi „jak najpełniejszych i odpowiednich informacji, w tym również poufnych”. Zobowiązanie to zostało z drugiej strony uzupełnione postanowieniem innej deklaracji „dotyczącej wzmocnionej współpracy między UE a UZE”, tym razem dołączonej do „Protokołu dotyczącego artykułu J.7 TUE”, mówiącego o współpracy między Unią Europejską, a Unią Zachodnioeuropejską. Ta ostatnia deklaracja zobowiązuje Radę do wprowadzenia odpowiednich reguł dostępu do tajnych informacji przez osoby pracujące w Sekretariacie Generalnym Rady. Ma to o tyle znaczenie, że bez właściwego przestrzegania tajności informacji przekazywanych Radzie w ogólności, a zespołowi planowania i analiz w szczególności, trudno byłoby oczekiwać, że ciało to będzie miało dostęp do odpowiednich danych, które dziś znajdują się głównie w rękach odpowiednich ministerstw państw członkowskich.

W powołaniu zespołu planowania zawarte są nadzieje autorów traktatu, że pomoże on w długofalowym wypracowywaniu wspólnego, ogólnounijnego podejścia do wydarzeń na arenie

---

<sup>118</sup> Projekt deklaracji o powołaniu zespołu planowania i wczesnego ostrzegania można znaleźć w: House of Commons, Foreign Affairs Committee, Fourth Report, „*Developments ...*”, op. cit., Aneks VIII, str. LII. Źródło: CONF 3833/97.

<sup>119</sup> Deklaracja nr 6 „*O ustanowieniu zespołu planowania politycznego i wczesnego ostrzegania*”, traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, Bruksela 23 września 1997, CONF 4005/97, str. AF/TA/en 17-18.

międzynarodowej. Niewątpliwie jest to posunięcie racjonalne, choć dopiero czas pokaże, czy odpowiednio skuteczne.

### **Funkcjonowanie WPZB**

Obok wspomnianych zmian w obowiązkach Sekretarza Generalnego Rady oraz powołania zespołu planowania i analiz, w Amsterdamie wprowadzono też do traktatu cały szereg zmian, których celem jest usprawnienie podejmowania decyzji i ogólne uporządkowanie WPZB. Pozytywnym *novum*, jakie wprowadza traktat Amsterdamski jest nieco jaśniejsza niż w Maastricht struktura funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Traktat określa ją następująco:

- Rada Europejska określa zasady i ogólne wytyczne WPZB (jednomyślnie);
- Rada Unii (jednomyślnie) proponuje Radzie Europejskiej przyjęcie wspólnych strategii (*common strategies*) w stosunku do określonych problemów polityki zagranicznej (artykuł J.3).
- Rada Europejska (jednomyślnie) przyjmuje proponowane przez Radę Unii wspólne strategie. Jest to nowe narzędzie WPZB. Ma ono na celu wypracowanie przez Unię całościowego podejścia do danego państwa, regionu, czy też szerokiego problemu. Po przyjęciu traktatu Amsterdamskiego można byłoby spodziewać się sformułowania wspólnej strategii Unii np. w stosunku do Białorusi.
- Rada Unii wprowadza w życie wspólne strategie przyjęte przez Radę Europejską. Kieruje się przy tym zasadami i ogólnymi wytycznymi wskazanymi przez Radę Europejską. Wprowadzanie w życie wspólnych strategii polega na podejmowaniu wspólnych działań (*joint actions*) i ustalaniu wspólnych stanowisk (*common positions*). Decydując o podjęciu wspólnego działania, a także o przyjęciu wspólnego stanowiska Rada stosuje kwalifikowane głosowanie większościowe. Stosowane jest ono również dla podejmowania wszelkich decyzji koniecznych do wprowadzenia w życie tego, co ustalono wspólnie. Jest to oczywisty postęp w stosunku do Maastricht. Lecz i od tej zasady wyjątek stanowią sytuacje, gdy jakieś państwo powoła się na swój ważny interes narodowy - wówczas sprawa może być odesłana do Rady Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnej. Jest to tzw. osłabione weto. Podejmowanie przez Radę decyzji w kwalifikowanym głosowaniu większościowym nie może dotyczyć takich decyzji, które mają konsekwencje wojskowe lub obronne. Tym samym żadne państwo nie może zostać przegłosowane w sytuacji, gdy do działania potrzebne będzie wysłanie jego żołnierzy.

Wspólne działanie polega - według definicji traktatu (artykuł J.4(1)) - na „operacyjnej” odpowiedzi na zaistniałą sytuację. Działanie takie powinno określać cele, zakres i środki, jakie mają być zastosowane oraz warunki ich użycia. Powinno również określać czas ich trwania. Przykładem wspólnego działania mogą być sankcje. Wspólne stanowisko natomiast (artykuł J.5) powinno określać jaką opinię Unia (a więc wszystkie państwa członkowskie) ma wobec danego problemu tematycznego lub geograficznego. Według tego rozumienia, jest to rodzaj wypowiedzi Unii w ważnej sprawie międzynarodowej, która jednak nie ma dla wszystkich państw członkowskich najwyższego znaczenia lub też sytuacja nie wymaga bardziej stanowczych środków. Rozróżnienia przyjęte w Amsterdamie, wprowadzając klarowniejsze niż w Maastricht, nie rozjaśniają jednak całkowicie przyszłego obrazu funkcjonowania WPZB. Na pytanie, czy zmiany te przyczynią się do sprawniejszego podejmowania bardziej skutecznych niż do tej pory decyzji odpowie nam praktyka.

Traktat przewiduje również możliwość mianowania specjalnego przedstawiciela, lub wysłannika (może to zrobić Rada), który będzie zajmował się szczególnymi przypadkami w polityce zagranicznej. Odpowiada to praktyce działania na arenie międzynarodowej w ostatnich latach. Zarówno Unia, jak i inne państwa lub organizacje (np. ONZ) w ostatnim czasie często uciekały się do tego rozwiązania. Carl Bildt, a później Carlos Westendorp byli



wysłannikami Unii do spraw Bośni. Richard Holbrook był specjalnym wysłannikiem USA do Bośni, a później do spraw Cypru. Tradycja specjalnych wysłanników USA na Bliski Wschód jest już długa (ostatnio Denis Ross). Podobnie jak tradycja nominowania specjalnych wysłanników przez ONZ, z których jednym był Tadeusz Mazowiecki.

### **Głosowanie i weto**

Generalną zasadą w podejmowaniu decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostała więc jednomyślność. Wprowadzono jednak zasadę pozytywnego wstrzymania się od głosu,<sup>120</sup> jako wyraz elastycznego podejścia do potrzeb WPZB. Procedura ta polega na tym, że państwo członkowskie może określić swoje wstrzymanie się od głosu jako nie blokujące podjęcia danej decyzji. Decyzja taka zatem wiąże Unię jako całość, a dane państwo członkowskie nie musi uczestniczyć we wprowadzaniu jej w życie. Jeśli kraje pozytywnie wstrzymujące się od głosu reprezentują więcej niż jedną trzecią głosów ważonych w Radzie, decyzja nie jest przyjmowana. Państwa negocjujące Amsterdam uznały - pod naciskiem Wielkiej Brytanii, Austrii, Irlandii i Grecji - że taka procedura jest wystarczająco elastyczna jak na WPZB i dlatego w drugim filarze nie obowiązuje generalna klauzula elastyczności. „Możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu wydaje się ułatwiać podejmowanie decyzji. Może ona wzmocnić zdolność do działania w ramach WPZB, ale również może prowadzić na drogę do narastającej fragmentaryzacji Unii Europejskiej jako podmiotu działań na arenie międzynarodowej, ponieważ kraje członkowskie, które powstrzymają się od głosu i zadeklarują ten akt poprzez formalną deklarację, «nie będą zobligowane do wprowadzania decyzji w życie».”<sup>121</sup> (więcej na ten temat w osobnym rozdziale poświęconym elastyczności)

W przypadku jednak podejmowania wspólnych działań lub zajmowania wspólnych stanowisk oraz innych decyzji, które są wynikiem strategii przyjętej przez Radę Europejską (jednomyślnie) Rada decyduje poprzez kwalifikowane głosowanie większościowe (artykuł J.13(2)), a więc wniosek przechodzi, gdy popiera go przynajmniej 10 krajów, które reprezentują 62 głosy. Tu nadal każde państwo może zawetować decyzję, gdy przedstawi ważne „powody polityki narodowej”. Weto nie jest więc dowolne, bo musi być uzasadnione. Jednak gdy dany wniosek ma poparcie większości kwalifikowanej, to pomimo weta decyzja jest zaledwie odsuwana. Zajmuje się nią w takim przypadku Rada Europejska, gdzie dany wniosek, mimo stałej obstrukcji ze strony mniejszości nie kwalifikowanej, może powracać dwa razy do roku gdy Rada się zbiera. „Jasne jest, że weto w Radzie Ministrów będzie widziane jako poważny krok i tekst traktatu zniechęca do niego tu i ówdzie.”<sup>122</sup> Lecz konsekwencją tego jest powrót kompromisu Luksemburskiego, tym razem już nie jako narzędzia politycznego, ale jako mechanizmu prawnego, usankcjonowanego przez traktat.

### **‘Trojka’, czyli lider**

Traktat Amsterdamski zmienia również nieco dotychczasową formułę ‘trojki’. Według traktatu z Maastricht do tej pory ‘trojkę’ tworzyły trzy państwa kolejno sprawujące prezydencję. Był to mechanizm wymyślony w celu znalezienia sposobu na zapewnienie kontynuacji prowadzonych przez Unię działań i negocjacji na arenie międzynarodowej. Prezydencja jest bowiem głównym reprezentantem Unii na zewnątrz. Pomimo wezwań (głównie Francji, z którą nie zgodziły się przede wszystkim Niemcy) do powołania jednej osoby odpowiedzialnej za reprezentowanie Unii na zewnątrz, traktat Amsterdamski zachowuje rozwiązanie przyjęte w Maastricht - najważniejsza jest prezydencja. Wprowadza jednak zmianę do konstrukcji ‘trojki’: zrezygnowano z państwa, które właśnie skończyło

<sup>120</sup> Artykuł J.13 (1) drugi akapit, ibidem.

<sup>121</sup> Maximilian H. Schröder, „CFSP in the Amsterdam Treaty: Handle With Care!”, CFSP Forum, nr 2/1997, str. 1.

<sup>122</sup> Tom Todd, Richard Ware, Alison Weston, „The Amsterdam Treaty”, op. cit., str. 25.

sprawowanie prezydencji (zachowując państwo aktualnie ją sprawujące i to, które będzie ją sprawowało w przyszłości) i do nowej 'trojki' dokooptowano Sekretarza Generalnego Rady (artykuł J.8), który będzie jednocześnie wysokim przedstawicielem Unii ds. WPZB (artykuł J.16). Komisja jest „stowarzyszona” z pracami WPZB (artykuł J.17), ale pozostaje poza dowodzącą trójką/trojką. Aby wspomóc funkcję sekretarza generalnego wprowadzono stanowisko jego zastępcy, który będzie - tak jak do tej pory sam sekretarz - odpowiedzialny głównie za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Będzie wybierany - podobnie jak sekretarz - przez Radę, przy zachowaniu jednomyślności.

### **Unia Zachodnioeuropejska**

Traktat Amsterdamski nie określa, czy w przyszłości Unia Zachodnioeuropejska zostanie włączona do Unii Europejskiej. Wprawdzie w Artykule J.7 par. 1 traktat nie wyklucza takiej możliwości, ani też możliwości sformułowania wspólnej polityki obronnej, „jeśli postanowi tak Rada Europejska”,<sup>123</sup> a więc jednomyślnie i po odrębnej ratyfikacji tej decyzji, jednak cały projekt włączenia UZE do UE, wraz polityką w dziedzinie zbrojeń, został odrzucony. Projekt połączenia UE i UZE przedstawiły 24 marca 1997 Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Belgia i Luksemburg. Cieszył się on też poparciem Holandii, która jednak jako sprawująca prezydencję Unii w okresie negocjowania traktatu, nie podpisała dokumentu.<sup>124</sup> Nieco później propozycję wsparły również Portugalia, neutralna Austria i Grecja.<sup>125</sup> Tuż przed Radą Europejską w Amsterdamie, przeciwko temu projektowi oponowały tylko Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja i Dania.<sup>126</sup> Oznacza to, że również neutralna Finlandia poparła ten projekt. Projekt Sześciu zakładał trzyetapowy proces całkowitego włączenia UZE do UE. Pierwsza faza przewidywała ustanowienie podstaw prawnych dla połączenia oraz podjęcie pierwszych praktycznych kroków zbliżania instytucji UZE i UE. Na drugim etapie Unia mogłaby podejmować decyzje o konsekwencjach militarnych, które wykonywałaby UZE. Na trzecim etapie tego procesu Unia Europejska stałaby się gwarantem bezpieczeństwa swoich członków, przejmując gwarancje z artykułu V traktatu Brukselskiego, powołującego do życia UZE. Jednocześnie obowiązywanie traktatu Brukselskiego zostałoby zakończone, a UZE zostałaby wchłonięta przez UE. Z całego szeroko zakrojonego projektu połączenia obu organizacji pozostał więc tylko skromny artykuł J.7 i dołączony do niego protokół. Stanowi on, że w ciągu roku po wejściu traktatu w życie UE razem z UZE ustalą reguły pogłębionej współpracy

---

<sup>123</sup> Warto zapewne przytoczyć cały paragraf 1 artykułu J.7: „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa zawiera wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym również stopniowe kształtowanie wspólnej polityki obronnej - zgodnie z drugim akapitem - która z czasem może doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli zadecyduje tak Rada Europejska. W takim przypadku zaleca ona przyjęcie takiej decyzji Państwom Członkowskim w zgodzie z ich odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi.

Unia Zachodnioeuropejska (UZE) stanowi integralną część rozwoju Unii, dając jej dostęp do zdolności operacyjnych w kontekście paragrafu 2. Wspiera ona Unię w kształtowaniu obronnych aspektów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zgodnej z niniejszym artykułem. W związku z tym Unia ustanowi ściślejsze związki instytucjonalne z UZE, mające na celu możliwość integracji UZE z Unią, jeśli tak postanowi Rada Europejska. W takim przypadku, zaleca ona Państwom Członkowskim przyjęcie takiej decyzji w zgodzie z ich odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi.

Polityka Unii zgodna z niniejszym artykułem nie stanowi przeszkody dla specyficznego charakteru polityki obronnej i bezpieczeństwa niektórych Państw Członkowskich i będzie respektowała zobowiązania niektórych Państw Członkowskich, które realizację swej wspólnej obrony widzą w NATO w ramach Traktatu Północnoatlantyckiego, oraz będzie zgodna ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa ustanowioną w tych ramach.

Stopniowe kształtowanie wspólnej polityki obronnej będzie wspierane, jeśli Państwa Członkowskie uznają to za stosowne, przez współpracę między nimi w dziedzinie zbrojeniowej.” Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/en 12.

<sup>124</sup> Pełny tekst projektu przyłączenia UZE do UE patrz: Agence Europe, nr. 6941, 24/25 marca 1997, str. 4-5.

<sup>125</sup> Agence Europe, nr 6966, 1 maja 1997, str. 2.

<sup>126</sup> Agence Europe, nr 6992, 11 czerwca 1997, str. 2.

między nimi. Pewnym ustępstwem na rzecz krajów opowiadających się za połączeniem UZE z UE jest paragraf 5 artykułu J.7, który mówi o możliwości rozważenia tego podczas przyszłej Konferencji Międzyrządowej.

W pewnym sensie traktat Amsterdamski wykorzystuje wszystkie możliwości zarysowane na etapie pierwszymi i drugim (z wyjątkiem oczywiście działań wojskowych), nie dając szansy na ostateczne połączenie obu ciał i przejęcie przez Unię gwarancji bezpieczeństwa swych członków. Traktat Amsterdamski pozwala bowiem, by Unia Europejska „skorzystała” (*avail itself*) z Unii Zachodnioeuropejskiej w celu „wypracowania i wprowadzania w życie decyzji i działań Unii mających konsekwencje obronne” [artykuł J.7(3)]. W tych dziedzinach, w których Unia będzie „korzystała” z UZE, Rada Europejska będzie ustalała wytyczne dla UZE. Unia może więc skorzystać z ‘usług’ UZE w wykonywaniu tzw. zadań z Petersbergu, to jest: misji humanitarnych i ratunkowych, zadań związanych z utrzymaniem pokoju (*peacekeeping*), zadań sił zbrojnych w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych (*crisis management*), a także do zaprowadzania pokoju (*peacemaking*) - mówi o tym artykuł J.7(2).

Znacznie mniej ambitną propozycję dotyczącą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa złożyły podczas Konferencji Szwecja wraz z Finlandią. Wychodziły one z założenia, że wśród państw UE nie da się obecnie osiągnąć zgody na włączenie UZE do UE. Odpowiadało to postulatowi obu krajów, by móc kontynuować politykę neutralności wobec sojuszy militarnych. Za punkt wyjścia oba państwa proponowały rozróżnienie między obroną terytorium państwa i zobowiązaniami wynikającymi z sojuszy wojskowych, a rozwiązywaniem konfliktów międzynarodowych (*crisis management*) w oparciu o Kartę NZ. Takie rozróżnienie umożliwiłoby państwom neutralnym udział w operacjach pokojowych w ramach Unii, pozostawiając im wolną rękę w kwestiach obronnych.

Postulowały one również zacieśnienie związków instytucjonalnych między UZE a UE, tak aby w działaniach UZE mogły brać udział wszystkie państwa członkowskie UE. Działania obu organizacji powinny mieć mandat ONZ lub OBWE. Tym samym oba państwa proponowały przejęcie przez UE stanowiska w sprawach międzynarodowych, prezentowanego przez nie od lat: działania na rzecz pokoju, ale wyłącznie w oparciu o Kartę NZ. Rzeczywiście odniesienie do Karty NZ znalazło miejsce w nowym sformułowaniu artykułu J.1 (cele WPZB), który w drugim akapicie, jako pierwszy cel określa: „ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów, niepodległości i integralności Unii w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”. Zmiana w stosunku do Maastricht polega na dodaniu słów „w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”.

Zatem celem obu państw jest posiadanie przez Unię zdolności do reagowania na kryzysy międzynarodowe w oparciu o „solidarność, humanizm i światły interes własny”. Przygotowywanie takich działań musi jednak być prowadzone przy poszanowaniu równości wszystkich państw członkowskich (a więc jednomyślność), choć muszą one być prowadzone sprawnie, aby „uniknąć ofiar w ludziach”. Decyzja o uczestniczeniu każdego państwa w takich przedsięwzięciach musi być podejmowana na poziomie narodowym.

Okazało się więc, że do samego końca przetrwały głębokie różnice zdań co do przyszłości wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Budowaniu samodzielnej polityki obronnej sprzeciwiały się w szczególności tzw. państwa atlantyckie, a więc tradycyjnie przywiązane do dominującej roli NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego - Wielka Brytania i Dania, oraz dwa państwa neutralne: Szwecja i Irlandia. Interesujące jest, że projekt wchłonięcia UZE przez UE ostatecznie poparły Portugalia i Holandia (a więc dwa kraje uważane zwykle za zwolenników opcji atlantyckiej) oraz Austria i Finlandia (a więc dwa kraje neutralne). Być może jest to świadectwo pewnej tendencji, która z czasem doprowadzi jednak do nadania Unii cech sojuszu wojskowego.

Opozycja Wielkiej Brytanii przeciwko budowaniu europejskiej tożsamości obronnej rozumianej jako 'konkurencja wobec', a nie 'dopełnienie do', roli NATO w zapewnianiu Europie bezpieczeństwa strategicznego nie była zaskoczeniem. Również zmiana po 18 latach partii rządzącej na wyspach brytyjskich nic tu nowego nie wniosła. Jak zwykle Partia Pracy jest co najmniej tak samo ostrożna wobec dalekosiężnych postępów integracji europejskiej, jak Partia Konserwatywna. Dziś całościowa ocena obu partii może jawić się nieco inaczej. Laburzyści starają się wypracować wizerunek Wielkiej Brytanii gotowej do współpracy, przeciwny do tego, który zostawili po sobie konserwatyści. Nie powinno to jednak łudzić pozornym brakiem ostrożności. Laburzyści są zwykle bardzo ostrożni w stosunku do daleko idących projektów integracji europejskiej, szczególnie w dziedzinach związanych z obronnością, bezpieczeństwem i polityką zagraniczną. Zarówno debata nad UZE jak i opór przed wejściem Londynu do unii walutowej (w obu przypadkach nowa Partia Pracy przejęła spuściznę po konserwatystach) są w tym kontekście szczególnie ważne.

Ciekawe jest, że Brytyjczycy uzyskali silne wsparcie nie tylko ze strony tradycyjnych sojuszników w tej materii (Dania i Irlandia), ale również ze strony nowego członka Unii Europejskiej: Szwecji. Te tradycyjnie neutralne kraje wyrażały obawy, że nadanie Unii cech sojuszu obronnego może utrudnić przyjęcie do niej państw bałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii, na skutek niepotrzebnego wywołania sprzeciwu Rosji wobec ich członkostwa w 'takiej' Unii. Jak to określił w nocy 17 czerwca, podczas gorączkowych negocjacji nad zamknięciem traktatu Amsterdamskiego, negocjator szwedzki Gunnar Lund, zbliżenie UZE do UE „niepotrzebnie skomplikowałoby proces poszerzenia UE”.<sup>127</sup> Trudności te miałyby powodować Rosja, która – w obliczu umacniania się europejskiej tożsamości obronnej (złanie się UZE z UE), mogłaby protestować przeciwko przyjęciu Bałtów do UE równie gwałtownie jak dziś protestuje przeciwko ich przyjęciu do NATO.

Takie rozumowanie jest interesujące o tyle, że być może rzeczywiście korzystając z trwającej ciągle historycznej okazji *window of opportunity*, łatwiej byłoby najpierw przyjąć państwa bałtyckie, a potem nadawać Unii cechy sojuszu wojskowego. Jasne jest, że w interesie Skandynawów leży jak najszybsze członkostwo Bałtów w Unii. Jednak koalicja, jaką Szwedzi zawiązali w Amsterdamie dla obalenia projektu włączenia UZE do UE, koalicja razem z nie-Skandynawską Irlandią i równie mało-Skandynawską Wielką Brytanią sugeruje, że mógł to być tylko pretekst. Prawdziwym zaś celem mogło być po prostu zachowanie możliwości kontynuowania wygodnej neutralności, co być może będzie służyć samym Szwedom, ale zapewne nie będzie służyć całej Unii.

Papierkiem lakmusowym dalszego rozwoju sytuacji to, czy Estonia zostanie włączona do pierwszej fali poszerzenia. Tylko taka ugoda - UZE za Estonię - ma cechy ugody w interesie ogólnoeuropejskim. Każdy inny pretekst byłby obroną partykularnych interesów poszczególnych państw, nie dającą powodów do optymizmu na przyszłość w sprawie WPZB, ani też całej Unii rozumianej jako jednostka polityczna. Pierwszy krok we właściwym kierunku został zrobiony. W miesiąc po zakończeniu negocjacji Konferencji Międzyrządowej 16 lipca 1997 roku Komisja Europejska rekomendowała Radzie rozpoczęcie negocjacji członkowskich z Estonią w pierwszej grupie państw Europy Środkowej i Wschodniej do poszerzenia, a w grudniu tego samego roku Rada Europejska w Luksemburgu zatwierdziła otwarcie negocjacji z Estonią. Może to oznaczać, że podczas ostatniego etapu negocjacji Konferencji dokonano swobodnego targu: UZE za Estonię. Być może opcja taka nie została postawiona wprost na stole obrad. Lecz koincydencja czasu i wydarzeń jest uderzająca.

---

<sup>127</sup> Patrz: Paul Taylor, „Netherlands: EU does minimum on foreign, defence policy”, Reuters, 17 czerwca 1997, 20:13 GMT

Szwedzi też konsekwentnie opowiadali się za otwarciem negocjacji ze wszystkimi państwami stowarzyszonymi, w tym również z Litwą i Łotwą.

Podobne rozumienie problemu bałtyckiego przedstawiła Finlandia. Dla prezydenta Martti Ahtisaari ważne jest, by do pierwszej grupy nowych członków weszło choćby jedno z państw bałtyckich, „i szczęśliwy jestem, że tak się stało” - powiedział.<sup>128</sup> Jednak Finlandia ostatecznie nie oponowała przeciwko połączeniu UZE z UE.

Na skutek istnienia wspomnianych różnic, traktat Amsterdamski w ostatecznym wypadku nie zawiera dwóch ważnych wymienionych propozycji, wielokrotnie zgłaszanych podczas Konferencji Międzyrządowej oraz przed nią: możliwości elastycznej, zinstytucjonalizowanej integracji w drugim filarze (takiej, jaka stoi do dyspozycji państw członkowskich w filarach pierwszym i trzecim) oraz drogi zbliżenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej. Również odrzucenie propozycji nadania Unii osobowości prawnej sugeruje, że państwa członkowskie nie były jeszcze gotowe do dania wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa jakiegoś mocniejszego wyrazu.

### 5.1.1. Kto płaci i reprezentuje - osobowość prawna Unii

Za esopowym terminem ‘osobowość prawna Unii Europejskiej’ kryje się jeden z kluczowych i pasjonujących problemów Unii. Dotyka on bowiem w radykalny sposób istoty obecnego, politycznego etapu integracji europejskiej. Mówienie o osobowości prawnej Unii ma przede wszystkim sens właśnie w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W gospodarce bowiem Wspólnota Europejska (pierwszy filar traktatu z Maastricht) posiada własną osobowość prawną, która pozwala jej na podejmowanie międzynarodowych zobowiązań. Trzeci filar - współpraca w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości - jest zorientowana głównie do wewnątrz: na rozwiązywanie problemów trapiących kraje członkowskie. Natomiast WPZB jest niewątpliwie skierowana na zewnątrz, na świat. Problem pozycji Unii w świetle prawa międzynarodowego jest tu sprawą podstawową. Jeśli bowiem ktoś chciałby dochodzić swych praw w związku z administracją bośniackiego Mostaru przez Unię Europejską,<sup>129</sup> to pozew swój powinien złożyć przeciwko Unii, czy też przeciwko jej piętnastu krajom członkowskim? Zdaniem zwolenników istnienia domniemanej osobowości prawnej Unii, jest ona odpowiedzialna prawnie za to, co dzieje się pod jej administracją w Mostarze i pozew taki należałoby złożyć właśnie przeciwko Unii, a nie jej członkom.<sup>130</sup>

Wszystkie trzy wspólnoty, składowe Unii: Wspólnota Europejska, Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej Euroatom mają osobowości prawne nadane im w traktatach założycielskich.<sup>131</sup> Pierwszym krokiem do uzyskania przez integrację europejską aspektu politycznego było powołanie europejskiej współpracy politycznej (EWP) przez Jednolity Akt Europejski w 1986 roku. Ten załączek przyszłej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZB) polegał jednak prawie wyłącznie na koordynowaniu polityk zagranicznych państw członkowskich i nie posiadał żadnych aspektów instytucjonalnych, a więc nie utworzono żadnej instytucji, która miałaby prowadzić EWP. Jednolity Akt ustanowił **współpracę** w dziedzinie polityki zagranicznej, a nie **wspólną politykę**, jak to miało miejsce w traktacie z Maastricht. Uzgadniając JAE, państwa

<sup>128</sup> David Buchan, Quentin Peel, „Finns fear Russia's pollution bomb”, *Financial Times*, 25 listopada 1997, str. 2.

<sup>129</sup> W wyniku Memorandum o administrowaniu Mostaru przez Unię Europejską, podpisanego w Genewie 5 lipca 1995 roku, Unia przejęła międzynarodową kontrolę nad tym miastem.

<sup>130</sup> Ramses A. Wessel, „The International Legal Status of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, nr 2, 1997, str. 127-128.

<sup>131</sup> Odpowiednio artykuły: 211 WE, 6 EWWS i 184 EWEA.

europejskie były „świadome odpowiedzialności spoczywającej na Europie”<sup>132</sup> – jak to formuluje preambuła JAE. Jednocześnie postanowienia traktatu w całym rozdziale poświęconym EWP wyraźnie mówią o ‘umawiających się stronach’, które są podmiotem współpracy politycznej. Tak więc dopiero traktat z Maastricht powołał Unię Europejską, której jednym z celów jest, jak to znów formuluje preambuła: „realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej ostateczne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej, mogącej doprowadzić w przyszłości do wspólnej obrony, wzmacniając w ten sposób europejską tożsamość i niezależność”.<sup>133</sup> Jednak traktat ten nie obdarzył Unii odrębną osobowością prawną. Wywołało to serię analiz i sprowokowało spory prawne, mające konkretne konsekwencje polityczne. Wyraźnie komentatorzy podzielili się na dwa obozy: tych, którzy w Unii Europejskiej widzieli już odrębne ciało obdarzone *implicite* osobowością prawną, a więc potencjalnego aktora międzynarodowej sceny politycznej i podmiot prawa międzynarodowego; oraz na tych, którzy Unię interpretowali nadal jako ciało tylko koordynujące poczynania państw członkowskich. Do tej drugiej grupy zaliczyć należy ważne stanowisko niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, który w swej opinii o traktacie z Maastricht stwierdził wyraźnie, że Unii nie należy uważać za ciało posiadające międzynarodową osobowość prawną, a także stanowisko rządu holenderskiego, który wyraźnie sprzeciwił się interpretacji nadającej Unii jej własną osobowość.<sup>134</sup>

Tymczasem obóz pierwszy, grupa zwolenników poszukiwania w traktacie z Maastricht śladów domniemanej osobowości prawnej Unii wsparła się na klasycznej teorii organizacji międzynarodowych, która mówi o czterech koniecznych elementach, aby organizacja była czymś innym niż jej państwa członkowskie: (1) musi posiadać *volonté distincte*, a więc mieć możliwość podejmowania własnych decyzji, wiążących państwa członkowskie; (2) musi mieć zdolność do zawierania umów; (3) zdolność do bycia stroną w procesie sądowym jako powód lub pozwana; (4) musi mieć zdolność do nabywania własności.<sup>135</sup> Pewne światło na ten problem rzuca rozstrzygnięcie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1949 roku w sprawie o odszkodowania za uszczerbki poniesione w służbie ONZ, w wyniku którego pozytywnie został zinterpretowany, podobny do problemu UE, problem osobowości prawnej ONZ.<sup>136</sup> Na bazie tego postanowienia rozwinięto doktrynę, mówiącą o następujących koniecznych cechach organizacji, aby móc domniemywać istnienia jej osobowości prawnej: (1) musi być stowarzyszeniem państw lub organizacji międzynarodowych, które dąży do legalnych celów oraz posiada niezależne organy, nie podlegające władzy jakiegokolwiek innej organizacji; (2) musi istnieć różnica między państwami członkowskimi, a tą organizacją w odniesieniu do praw jakie posiadają i obowiązków jakie na nich spoczywają.<sup>137</sup>

Komisja, w swojej opinii o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej 1996, zwracała uwagę, że Unia nie posiadająca osobowości prawnej, a obejmująca sobą trzy odrębne osobowości Wspólnoty Europejskiej, Euroatomu i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jest niezrozumiała.<sup>138</sup> Nie tylko dla obywateli, również dla polityków i prawników.

Rzeczywiście projekt traktatu przedstawiony przez prezydentkę irlandzką (Dublin II) przewiduje nadanie Unii osobowości prawnej poprzez proste stwierdzenie w nowym artykule

---

<sup>132</sup> Anna Przyborowska-Klimczak, Ewa Skrzydło-Tefelska, „Dokumenty...”, op. cit., str. 312.

<sup>133</sup> Ibidem, str. 317.

<sup>134</sup> Ramses A. Wessel, „*The International Legal Status...*”, op. cit., str. 121.

<sup>135</sup> Rosalyn Higgins, „*Problems and Process: International Law and How We Use It*”, Clarendon Press, Oksford, 1994, str. 46.

<sup>136</sup> „*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*”, Raport Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, nr 174, 1949.

<sup>137</sup> Ramses A. Wessel, „*The International Legal Status...*”, op. cit., str. 113.

<sup>138</sup> Komisja Europejska, „*Intergovernmental Conference 1996. Commission Opinion. Reinforcing political union and preparing for enlargement*”, Bruksela, luty 1996, str. 12

TEU: „Unia Europejska ma osobowość prawną”.<sup>139</sup> Jednocześnie prezydencja stwierdziła, że jest wśród negocjatorów wyrażana opinia, iż brak osobowości prawnej Unii nie jest przeszkodą w jej skutecznym działaniu.<sup>140</sup> Oczywiście więc jest, że państwa, które są o tym przekonane, sprzeciwiają się nadaniu Unii osobowości prawnej. Irlandczycy zasugerowali również, że - gdyby jednak wystąpiła zgoda na nadanie Unii osobowości prawnej - w konsekwencji należałoby wykonać następny krok, czyli złąć osobowość prawną wszystkich trzech wspólnot (Wspólnoty Europejskiej, EWWS i Euroatomu) w jedną osobowość prawną - właśnie Unii. Ten krok zrobiła następna prezydencja - holenderska. W trzy miesiące po projekcie Dublin II przedstawiła ona dodatek do niego („Addendum”), w którym zaproponowała właśnie takie rozwiązanie, jakie sugerowali Irlandczycy. Nowy artykuł A TUE w paragrafie 1 miałby brzmieć: „Unia zastępuje i jest sukcesorem Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej”, a paragraf 2 brzmiał dokładnie tak, jak proponowali Irlandczycy: „Unia Europejska ma osobowość prawną”.<sup>141</sup>

Ostatecznie Unia nie uzyskała pełnej osobowości prawnej. Przeważały zastrzeżenia niektórych państw członkowskich, iż może to prowadzić do nadmiernej konkurencji ze strony Unii, głównie w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Konsekwencje osobowości prawnej Unii, która przecież ma zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej, są tak daleko idące, że państwa członkowskie nie były jeszcze gotowe do ich otwarcia. Przede wszystkim powstałby problem statusu Unii w ONZ, a to otworzyłoby kwestię ewentualnego członkostwa Unii w Radzie Bezpieczeństwa. Z drugiej strony osobowość prawną pozwoliłaby Unii na łatwe przejście Unii Zachodnioeuropejskiej, a to nie wydaje się politycznie możliwe w najbliższym czasie. Z trzeciej wreszcie strony, sprawa osobowości prawnej Unii, oraz idących za nią zobowiązań, jakie Unia może zawierać na arenie międzynarodowej, otwiera problem nadzoru demokratycznego nad jej działaniami. Tymczasem, obecny kształt oraz podstawy polityczne istnienia zarówno Parlamentu Europejskiego jak i Komisji, nie wydają się w tej materii wystarczające. Tak więc nadanie osobowości prawnej Unii pociąga za sobą cały szereg daleko idących konsekwencji, w tym również konsekwencji politycznych związanych z polityczną naturą integracji.

Amsterdam wprowadza jako nowość pewien rodzaj ograniczonej osobowości prawnej Unii w artykule J.14. „kiedy dla realizacji niniejszego traktatu konieczne jest zawiązanie umowy z jednym lub większą liczbą państw, albo z organizacjami międzynarodowymi.” Decyzję co do takiej umowy, w której stroną jest Unia Europejska (w takiej chwili, nie deklarując tego, Unia pozyskuje ‘chwilową’ osobowość prawną, co jest praktykowane w prawie międzynarodowym), podejmuje jednomyślnie Rada. Negocjacje ma prowadzić prezydencja, a Komisja ma mieć pełnić jedynie pomocniczą rolę. Co więcej, umowa taka może nie mieć skutków prawnych dla państw członkowskich, a to z powodu wymagań, jakie w niektórych przypadkach stawiają ich procedury konstytucyjne. Wstępna ocena takiego stanu rzeczy sugeruje, że jest to „krok we właściwym kierunku, ale bardzo mały”.<sup>142</sup> Komisja w swej szybkiej analizie traktatu Amsterdamskiego nazwała takie rozwiązanie „mini-osobowością”<sup>143</sup> prawną Unii, co spotkało się z trzeźwą reakcją prawników, którzy taką określenie uznali za „absurd prawny”, ale jednocześnie przyznali, iż jest to „rzeczywistość”.<sup>144</sup> Prawdopodobnie

<sup>139</sup> „Dublin II”, op. cit., str. 91.

<sup>140</sup> Ibidem, str. 93.

<sup>141</sup> „Addendum to the Dublin II”, op. cit., str. 49.

<sup>142</sup> Maximilian H. Schröder, „CFSP in the Amsterdam Treaty...”, op. cit., str. 1.

<sup>143</sup> „Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam”, Komisja Europejska, Task-Force IGC, Bruksela, 7 lipca 1997.

<sup>144</sup> „The Issue of the European Union's Legal Personality”, w: The European Policy Centre, Challenge Europe, „Making Sense of the Amsterdam Treaty”, Bruksela, 1997, pkt. 10, str. 89.

też wykorzystanie tej możliwości przez Unię może być bardzo trudne praktycznie. Tym bardziej, że niektóre umowy ewentualnie zawierane przez Unię we własnym imieniu, mogą dotyczyć tych obszarów, do których uprawnienia ma Wspólnota Europejska (np. zewnętrzne stosunki gospodarcze), która ze swej strony ma odrębną osobowość prawną nadaną jej traktatowo.

O ostrożności państw członkowskich w tej dziedzinie świadczy najlepiej deklaracja nr 4, mówiąca, że jakiegokolwiek zobowiązania powzięte przez Unię w stosunkach ze światem zewnętrznym, a więc innymi państwami i organizacjami, nie powodują w konsekwencji żadnego przeniesienia suwerenności państw członkowskich w tej dziedzinie na Unię.<sup>145</sup> Jak zauważyli przy tej okazji komentatorzy prawni traktatu Amsterdamskiego, „państwa członkowskie bardzo starają się zapobiec [nadaniu Unii] jakichkolwiek atrybutów osobowości prawnej w kontekście nowych postanowień dotyczących współpracy policyjnej i sądowniczej oraz we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa”.<sup>146</sup> Z drugiej strony eksperci brytyjskiej Izby Gmin zauważają, że deklaracja ta zmierza do uniknięcia wypierania państw członkowskich z obszaru umów międzynarodowych w drugim i trzecim filarze (zgodnie z artykułami J.14 i K.10), jak to się powoli stało w obszarze międzynarodowych umów handlowych.<sup>147</sup>

### 5.1.2. Gwarancje bezpieczeństwa: jak uniknąć błędów przeszłości?

Podczas Konferencji Międzyrządowej wypląnął bardzo wyraźnie fundamentalny problem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, problem mogący żywo dotyczyć Polski jako jej przyszłego członka. W jaki sposób wywołać zdolność Europejczyków do działania w dziedzinie bezpieczeństwa w sensie szerszym niż tylko dbanie o partykularny interes własnego państwa, lub przedłużenie tradycyjnych obszarów jego żywotnych interesów? Z polskiej perspektywy problem ten przedstawia się następująco: w jaki sposób zapobiec powtórce z 1939 roku, kiedy to gwarancje przyręczone Polsce nie zostały wypełnione? Tak jak to było w 1939 roku. A więc, w jaki sposób uniknąć ‘niechęci’ sojuszników do ‘umierania za Gdańsk’?

Z jednej strony odpowiedź wydaje się stosunkowo prosta. Nasuwa ją doświadczenie NATO. Potrzebne są gwarancje bezpieczeństwa na tyle silne i wiarygodne, by nie trzeba było ‘umierać za Gdańsk’. Choć jest to warunek konieczny i dający się zrealizować w polskich warunkach wyłącznie dzięki rozszerzeniu NATO, jednak ciągle jeszcze nie wystarczający. Rozszerzenie Sojuszu to tylko pierwszy krok do osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczeństwo państwa polskiego w dzisiejszych warunkach. Potrzebne jest zbudowanie przez państwa Europy Środkowej, w tym Polskę, takiego rodzaju stosunków z Zachodem, które dostarczą materialnej i psychologicznej tkanki ‘twardemu’ bezpieczeństwu dawanemu przez NATO. Stosunków, które dadzą NATO pożywkę do rozwoju i zapobiegną przekształceniu się w organizację gwarancji martwych. Stosunków opartych na gęstej sieci wymiany i przyjaźni międzyludzkiej oraz na mocnych powiązaniach gospodarczych.

Ponieważ problem ten wydaje się być jedną z podstawowych kwestii związanych z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej, spróbujmy się mu przyjrzeć w trójkącie Polska - Wielka Brytania - Portugalia. Dlaczego akurat taki trójkąt? Polska i Portugalia to kraje peryferyjne Europy, oczywiście z punktu widzenia jej centrum rozumianego jako obszar

<sup>145</sup> Deklaracja nr 4 brzmi krótko i stanowczo: „Postanowienia artykułów J.14 i K.10 traktatu o Unii Europejskiej oraz inne umowy z nich wynikające nie powodują żadnego przeniesienia kompetencji z Państw Członkowskich na Unię Europejską”. Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. AF/TA/en 15.

<sup>146</sup> „The Issue of the European Union's Legal Personality”, w: „Making Sense...”, op. cit., pkt. 6, str. 88.

<sup>147</sup> Tom Todd, Richard Ware, Alison Weston, „The Amsterdam Treaty”, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Londyn, Research Paper 97/83, 25 czerwca 1997, str. 25.



wyznaczonej przez północną Francję i Włochy, Beneluks, środkowe Niemcy i Anglię. Wielka Brytania była przez wiele lat gwarantem bezpieczeństwa Portugalii, a w 1939 roku gwarantem bezpieczeństwa Polski. Po drugiej wojnie światowej rolę Wielkiej Brytanii wobec Portugalii przejęło NATO, a w gruncie rzeczy Stany Zjednoczone. Wkrótce Sojusz i USA podobną rolę będą odgrywały wobec Polski.

Polskę i Portugalię historycznie charakteryzuje specyficzna sytuacja potencjalnego zagrożenia ze strony graniczących z nimi potęg kontynentalnej Europy: Hiszpanii i Niemiec. 'Po drugiej stronie' oba kraje graniczą z obszarami trudnymi do zdefiniowania w kategoriach polityczno-instytucjonalnych - Maghreb i Bliski Wschód w przypadku Portugalii, Rosja w przypadku Polski. To dwustronne zagrożenie stanowi dla obu krajów podstawowe źródło niepokoju w sferze bezpieczeństwa. Wreszcie to, co je różni, wydaje się szczególnie interesujące. Portugalii, pomimo dyktatorskiej przeszłości, udało się utrzymać na tyle wiarygodne gwarancje bezpieczeństwa, że pozostała niezagrożona w czasie drugiej wojny światowej i w ciągu całego okresu zimnej wojny. Udało się jej utrzymać więc tak duże zainteresowanie gwarantów (najpierw Wielkiej Brytanii, a potem USA i NATO), że jej sytuacja bezpieczeństwa nigdy nie została poddana w wątpliwość, nie wspominając o pojawieniu się bezpośredniego zagrożenia dla państwa. Tak więc Portugalii udało się (co dla nas szczególnie interesujące) wobec Wielkiej Brytanii to, co Polsce się wobec Wielkiej Brytanii nie powiodło. Nawiasem mówiąc, przypadek Portugalii wskazuje, że same gwarancje bezpieczeństwa, a więc samo zapewnienie pokoju nawet we współczesnym świecie jest warunkiem niewystarczającym do wyjścia z zacofania cywilizacyjnego. To dopiero początek - szansa, której wykorzystanie nie zależy od samego bezpieczeństwa kraju, a raczej od zaradności gospodarczej jego obywateli i od politycznej aktywności rządu.

Pomińmy na wstępie jedną z narzucających się odpowiedzi historycznych. W przypadku Polski umieszczonej między dwiema skrajnie agresywnymi potęgami: Związku Radzieckiego i faszystowskich Niemiec inaczej być nie mogło. Taka odpowiedź, choć być może prawdziwa z punktu widzenia historycznego, nie jest politycznie konstruktywna. Determinizm geopolityczny, podkreślający tragiczne położenie naszego kraju, nie skłania do podejmowania dalej idących kroków, mających na celu zapewnienie lepszej pozycji państwa, przy niezmiennych wszak określnikach geograficznych i geopolitycznych. Wydaje się, że pewną formą determinizmu geopolitycznego jest upatrywanie wyłącznie w NATO gwarancji trwałego bezpieczeństwa dla Polski. Ta postać determinizmu geopolitycznego za pewnik przyjmuje, że NATO - nowe, w zmienionych warunkach post-zimnowojennych - będzie równie mocną tarczą jak to było do roku 1989 w odniesieniu do Europy Zachodniej. Odsuwając na bok, skądinąd wartą zastanowienia, kwestię czy tak rzeczywiście może być (jest to bowiem sprawa dotycząca natury samego Sojuszu Atlantyckiego i jako taka nie stanowi przedmiotu naszych rozważań), warto też spojrzeć na możliwości wpływania na naszą sytuację geopolityczną. Dlatego właśnie spróbujemy rozważyć pewne aspekty hipotetycznego trójkąta bezpieczeństwa między Polską, Wielką Brytanią, a Portugalią.

Głównym wyznacznikiem portugalskiego geopolitycznego myślenia o bezpieczeństwie państwa było postrzeganie potęg kontynentalnej Europy, a Hiszpanii w szczególności, jako najpoważniejszego zagrożenia dla istnienia państwa.<sup>148</sup> Stąd poszukiwanie kolonii w Afryce i Azji jako oparcia przeciwko zagrożeniom płynącym z kontynentu Europy. Stąd upór Portugalii w utrzymywaniu tych kolonii pomimo wewnętrznej słabości państwa i powojennej krytyki ze strony sojuszników. Stąd też taktyka António Salazara trzymania drugiej wojny

---

<sup>148</sup> Przegląd współczesnych założeń i ewolucji portugalskiego myślenia o polityce bezpieczeństwa do lat dziewięćdziesiątych można znaleźć m.in. w: João Marques de Almeida, „*Portuguese Security Policy. Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*”, Lumiar Paper nr 4, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lizbona, 1995.

światowej z dala od Półwyspu Iberyjskiego. W 1939 roku Hiszpania i Portugalia zawarły pakt, w którym Portugalia zdecydowała się zachować neutralność wobec konfliktu na północy Europy. W przeciwnym przypadku, wojna weszłaby na półwysep zagrażając istnieniu państwa. Ten sposób rozumienia własnej sytuacji, a z nim tendencja Portugalii do izolowania się od Europy, przetrwały aż do lat osiemdziesiątych. Nawet wspólne uczestnictwo obu państw w NATO i Unii Europejskiej było postrzegane jako możliwe zagrożenie: „im bardziej oba kraje były widziane jako partnerzy, tym większa stawała się potrzeba Portugalii do umocnienia swych praw i własnej niezależności względem sąsiada”.<sup>149</sup>

Punktu wyjścia do nowego widzenia stosunków Portugalii z Europą należy poszukiwać w stopniowej zmianie myślenia, jaka dokonała się w Lizbonie po uzyskaniu członkostwa w EWG w 1986 roku. Portugalia zdała sobie sprawę, że kontynuacja izolacjonistycznego stanowiska wobec Europy nie pomaga jej w stabilizowaniu basenu Morza Śródziemnego. „Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie (...) musi odrzucić teorie o nieuniknioności konfliktu między cywilizacjami pokazując, że jest możliwa integracja krajów o różnych korzeniach kulturowych w ramach jednego obszaru współpracy i pokoju.”<sup>150</sup> Integracja jest tu rozumiana w sposób szczególny. Oznacza budowanie ram instytucjonalnych, a więc pewnego rodzaju powtórkę metody zastosowanej po wojnie w Europie. Oczywiście inne są cele tego przedsięwzięcia. Nie ma domniemania o możliwości dotarcia do etapu politycznego integracji. U podstaw jednak leży wiara, że współpraca w ramach wspólnych instytucji zbliża do siebie kraje w nich uczestniczące i zarazem obniża między nimi stopień nieufności, który jest najpoważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa w regionie.

Obszar basenu Morza Śródziemnego to miejsce specyficznych problemów bezpieczeństwa, na które może, czy powinna odpowiedzieć wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Unia jako taka, nie ma jednak uzgodnionego wspólnego stanowiska wobec poszczególnych, palących kwestii regionu śródziemnomorskiego: Algierii, Izraela i Palestyńczyków, Turcji i Grecji, czy generalnego problemu jaki stanowi radykalizm islamu politycznego. Przejawem tego jest różnorodność inicjatyw międzynarodowych. Wprawdzie niepowodzenia tych przedsięwzięć nie są wystarczającym dowodem na brak prawidłowego podejścia, to jednak świadczą one, że Unia i jej kraje członkowskie - w okresie post zimnowojennym - nie mają wypracowanej strategii i działają na tym obszarze metodą prób i błędów.

Dodatkowo, obserwatorzy stosunków Unii Europejskiej z krajami Maghrebu stwierdzają, że początkowe wysiłki stabilizacji regionu poprzez działania gospodarcze i pomoc finansową, a więc swoistą integrację gospodarczą tych krajów z Unią, nie przyniosły rezultatów. „Kryzys jakiego miały [te działania] zapobiec jest dziś rzeczywistością, a w przypadku Algierii rzeczywistością bardzo poważną. Aspekty polityczne zaczynają dziś dominować nad czynnikami ekonomicznymi, a kwestie bezpieczeństwa zaczynają być brane pod uwagę w relacjach między Europą a Afryką Północną.”<sup>151</sup>

Unia Europejska może odegrać znaczącą rolę stabilizującą w Afryce Północnej. Zdaniem Álvaro Vasconcelosa, wprawdzie rządy krajów tego regionu po zakończeniu zimnej wojny przyjęły nieco przychylniejszą postawę wobec Zachodu jako całości, jednak opinie publiczne

---

<sup>149</sup> Bernardo Futscher Pereira, „Portugal and Spain”, w: Kenneth Maxwell (red.), „Portugal in the 1980's: Dilemmas of Democratic Consolidation”, Greenwood Press, Nowy Jork, 1986, str. 83.

<sup>150</sup> Roberto Aliboni, Abdel Monem Said Aly, Álvaro de Vasconcelos, EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission) Joint Report of Working Group on Political and Security Cooperation and Working Group on Arms Control, Confidence-Building and Conflict Prevention, Institute of Strategic and International Studies, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lizbona, kwiecień 1997 (druga wersja), str. 14.

<sup>151</sup> Fernanda Faria, Álvaro Vasconcelos, „Security in Northern Africa: Ambiguity and Reality”, Chaillot Paper nr 25, WEU Institute for Strategic Studies, wrzesień 1996, str. 18.

tych krajów pozostają wrogo nastawione do dawnych kolonialistów. Mówi się nawet w tym kontekście o trzeciej fali dekolonizacji: po uzyskaniu wolności politycznej i gospodarczej, przyszedł czas na odzyskanie wolności kulturowej.<sup>152</sup> „Czyż amerykańska kultura nie była głównym celem irańskiej rewolucji? Z kolei islamiści algierscy atakują rządy oskarżane o importowanie z Zachodu ‘moralności sprzecznej z islamem’, która ma prowadzić do nierówności społecznej i zależności gospodarczej; atakują mówiących po francusku intelektualistów i sekularyzm (równany tu z ateizmem) ‘półdiabłów’ i emancypację kobiet. Wszystko to stanowi w ich oczach nieznośną ingerencję Zachodu.”<sup>153</sup>

Przykładem wzajemnego niezrozumienia intencji może być wojna w Bośni. Presja europejskich elit i opinii publicznej na rzecz interwencji w obronie wielonarodowego państwa bośniackiego całkowicie uszła uwadze opinii publicznej śródziemnomorskich krajów muzułmańskich. Dlatego też długotrwały brak zdecydowanych działań polityków Zachodu na rzecz Bośni był postrzegany w gruncie rzeczy jako dowód na istnienie jakiegoś anty-muzułmańskiego spisku. Szczególnie Stany Zjednoczone oraz Francja mogą mieć kłopoty z uzyskaniem akceptacji dla swych działań w tym obszarze wśród opinii publicznej regionu. Dlatego ważne miejsce mogą zająć przedsięwzięcia podejmowane przez Unię Europejską, która jako całość nie ma imperialnego bagażu, nie ma wyraźnie określonych i zdefiniowanych interesów bezpieczeństwa, działających odstraszańco na muzułmańskie elity intelektualne, wreszcie jest postrzegana jako główny partner gospodarczy na przyszłość.<sup>154</sup>

Podobnie jak państwa Zachodu, czy Wschodu, dla których przestały być użyteczne tradycyjne, wypracowane od dawna sposoby zachowań z okresu zimnej wojny, tak też i kraje basenu Morza Śródziemnego muszą na nowo szukać prawidłowego sposobu patrzenia na współczesny system międzynarodowy. „Świat przestał być dwubiegunowy, niezaangażowanie straciło swe *raison d'être*. Żadne państwo nie może już liczyć na sprzeczności między super mocarstwami.”<sup>155</sup>

Problemem najważniejszym w stosunkach Europy z południem - a więc z basenem Morza Śródziemnego - jest instytucjonalizacja stosunków na bazie multilateralnej. Zakłada się, że współpraca w oparciu o międzynarodowe instytucje jest najlepszym sposobem stabilizowania stosunków międzynarodowych w ogóle. Jest to podstawowe założenie tzw. szkoły instytucjonalnej stosunków międzynarodowych, która właśnie w instytucjonalizacji współpracy państw europejskich upatruje głównych powodów sukcesu integracji europejskiej w utrwalaniu pokojowych stosunków w Europie.<sup>156</sup>

Podejście to cieszy się dużym poparciem wśród elit europejskich. Zostało ono zastosowane również przy negocjowaniu Układów Europejskich z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, oraz później przy formułowaniu programu Partnerstwa dla Pokoju przez NATO. Zanim zostaliśmy kandydatami na członków, zanim zostaliśmy zaakceptowani jako rodzina, byliśmy obszarem, który należało stabilizować. Z pewnością mechanizm ten sprawdził się w łagodzeniu napięć między Węgrami i Rumunią oraz - do pewnego stopnia - w stosunkach między Węgrami a Słowacją. W stosunkach z krajami Afryki Północnej Europejczycy najchętniej zastosowaliby to samo podejście. Jednak jawią się tu dwie podstawowe różnice, które uwypuklają jednocześnie problemy z wykorzystaniem tego mechanizmu w tym regionie. Po pierwsze, kraje te albo nie chcą same widzieć się w orbicie ścisłych związków z Europą, albo też nie są przez Unię Europejską akceptowane jako przyszli członkowie. Dotyczy to

---

<sup>152</sup> François Burgat, „*L'Islamisme en France*”, Editions La Découverte, Paryż, 1995, str. 77.

<sup>153</sup> Faria, Vasconcelos, op. cit., str. 6.

<sup>154</sup> Ibidem, str. 10-11.

<sup>155</sup> Ibidem, str. 9.

<sup>156</sup> Patrz m.in. Jack Snyder, „*Averting Anarchy in Europe*”, w: Sean Lynn-Jones, Steven Miller (red.), „*The Cold War and After*”, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1992.

przede wszystkim Maroka, które dwukrotnie składało aplikację o członkostwo w UE, oraz Turcji, podążającej podobną drogą. Tak więc mechanizm, który sprawdził swą stabilizującą skuteczność w przypadku krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ma naturalnie mniejsze szanse oddziaływania w regionie Morza Śródziemnego. Nie ma on bowiem tej najsilniejszej bazy, jaką jest dostrzeganie szansy na członkostwo przez kraje niestabilnego regionu. Widzenie siebie jako przyszłego członka, a obecnego kandydata wpływa niewątpliwie łagodząco na zachowanie danego państwa.

Po drugie, z braku możliwości wykorzystania dążenia do członkostwa na rzecz stabilizowania areny międzynarodowej, naturalna tendencja Europejczyków, przyzwyczajonych do instytucjonalizacji problemów współpracy międzynarodowej i bezpieczeństwa, polega na poszukiwaniu instytucjonalnego partnera po drugiej stronie. Ta tendencja do poszukiwania instytucjonalnego partnera jest też znana z podejścia Unii do problemów Europy Środkowej. Powstanie i rozwój Środkowo-Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (CEFTA) odbywały się pod patronatem i wyraźną presją Unii. Starła się ona niejako 'sprawdzić' zdolność byłych krajów komunistycznych do wzajemnej współpracy przed zaoferowaniem im możliwości członkostwa w dalece zinstytucjonalizowanej Europie zachodniej. Jednak w przypadku nieeuropejskich krajów śródziemnomorskich, jest to o wiele trudniejsze, jako że głównym problemem zaprzatającym głowy przywódców i elit tych krajów są problemy bezpieczeństwa wewnętrznego, problemy z radykalnym islamem politycznym i możliwością rozbicia przezeń kruchych struktur politycznych tych krajów.<sup>157</sup> Znaczenie zewnętrznych, tradycyjnych wrogów takich jak Izrael wyraźnie spadło wraz z końcem zimnej wojny i rozwojem - choć burzliwym - procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Dodatkowo, współpracę tych państw, szczególnie zinstytucjonalizowaną, praktycznie uniemożliwiają tradycyjne animozje między kolejnymi parami: Egiptem a Libią, Tunezją a Algierią, Algierią a Marokiem. Dochodzi do tego tradycyjny problem kontroli nad źródłami wody w regionie oraz tendencje Turcji i Iraku, a także do pewnego stopnia Egiptu, do uzyskania statusu regionalnej potęgi, która miałaby dominować na tym obszarze.<sup>158</sup>

Jaki jednak związek analiza ta ma z tematem podstawowym niniejszej książki, z Konferencją Międzyrządową i postanowieniami traktatu Amsterdamskiego? Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii wyszła z Amsterdamu nieznacznie tylko usprawniona. Nie określono w Amsterdamie twardych, wiążących państwa członkowskie ram prawnych WPZB, ani też nie nadano jej dynamiki, która mogłaby poprowadzić tę politykę na drogę elastycznej ewolucji. Zapewne dylematów tych nie rozstrzygnie również przyszła Konferencja Międzyrządowa, która odbędzie się tuż przed przyjęciem nas do Unii.

Dlatego można dość zasadnie założyć, że cały ten bagaż dotychczasowych meandrów WPZB oraz starania o wpisanie Europy do globalnego systemu bezpieczeństwa staną się również i naszym udziałem. Pozytywne rozwiązanie polskiego kompleksu „nie chcemy umierać za Gdańsk” jest w gruncie rzeczy określeniem drogi rozwoju znacznej części bezpieczeństwa europejskiego. Z punktu widzenia Europy jako całości, także jej bezpieczeństwa jak całości, oprócz niezbędnego motoru pojednania francusko-niemieckiego i pojednania polsko-niemieckiego, konieczna jest też rama współpracy spinająca Wschód z Południem Unii. Na przykład współpraca polsko-portugalska. Wzajemne zrozumienie problemów bezpieczeństwa i głębokich przyczyn, dla których oba państwa właśnie w integracji europejskiej poszukują drogi na przyszłość, wydaje się niezbędne jeśli nie chcemy, by peryferia uległy dynamice odśrodkowej. Uniknięcie takiego scenariusza leży w najlepiej pojętym interesie obu państw. Nie tylko tych dwóch państw zresztą. Ktoś jednak musi zacząć.

---

<sup>157</sup> Patrz: Fernanda Faria, „*Politiques de sécurité au Magreb. Les impératifs de la stabilité intérieure*”, Cahiers du Lumiar, nr 1, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lizbona, wrzesień 1994.

<sup>158</sup> Patrz: Abdallah Saaf, „*Le discours stratégique arabe...*”, op. cit.

## 5.2. Obywatel

Traktat Amsterdamski ‘sprawom obywatela’ poświęcona prawie dwie trzecie tekstu. Nie tylko sekcja poświęcona „obywatelowi i Unii”, ale również pierwszy duży rozdział „Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, wywodzi się z chęci przybliżenia Unii ludziom. Przywołuje się tu podstawowe zasady, na których wspiera się UE, daje się jej narzędzia i sposoby obrony tych zasad oraz projektuje powołanie - w ciągu pięciu lat od wejścia w życie traktatu - właśnie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Na obszarze tym, jak mówi w czwartym akapicie poprawiony artykuł B TUE, zapewniona jest swoboda poruszania się osób przy jednoczesnym uruchomieniu takich środków i metod, które zapewnią obywatelowi bezpieczeństwo.

Zgodnie z zaleceniami kolejnych Rad Europejskich oraz Grupy Refleksyjnej Konferencja Międzyrządowa miała postarać się, by Unia stała się obywatelowi ‘bliższa’. Przy tak sformułowanym zadaniu pojawiają się dwa podstawowe pytania. Po pierwsze, w jakim sensie jest to możliwe? Czy w ogóle w dzisiejszej Unii można coś zrobić, by przybliżyć ją obywatelowi i pozyskać dlań jego uczucia, zwiększyć stopień utożsamiania się z Unią, uzyskać jego akceptację dla procesu integracji europejskiej na obecnym etapie? I drugie pytanie: czy to się Konferencji Międzyrządowej udało? Czy traktat Amsterdamski daje nadzieję na osiągnięcie zakładanych celów?

Badania opinii publicznej wykazały, że w okresie kwiecień - lipiec 1996 zaledwie 28 procent Europejczyków słyszało o Konferencji Międzyrządowej.<sup>159</sup> Lecz i ta liczba nie pokazuje całości słabego zorientowania obywateli Europy w reformie ich instytucji. Z tych 28 procent, aż 37 procent uważało, że Konferencja jest poświęcona problemom unii walutowej (co nie było prawdą), kolejne 23 procent sądziło, że rozważa problemy poszerzenia Unii (co prawdą było tylko częściowo), a tylko 19 procent poprawnie odpowiedziało, że Konferencja dotyczy reformy instytucji Unii. Zatem, po uwzględnieniu powyższych danych, można powiedzieć, że zaledwie nieco ponad pięć procent Europejczyków orientowało się mniej więcej o co chodzi w przypadku Konferencji Międzyrządowej, i to już po jej rozpoczęciu.

Spróbujmy jednak podejść do odpowiedzi na pierwsze pytanie poprzez przyjęcie założeń klasycznej teorii legitymizacji instytucji politycznych. Teoria ta powiada, że instytucje polityczne, a szczególnie sukces w tej dziedzinie państwa narodowego, są legitymizowane dzięki skutecznej odpowiedzi na potrzeby ludzi w trzech obszarach: bezpieczeństwa (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego), poczucia tożsamości oraz dobrobytu.

Kwestia bezpieczeństwa wewnętrznego zostanie omówiona poniżej, w rozdziale o przeniesieniu umowy z Schengen do pierwszego i trzeciego filaru. Bezpieczeństwo zewnętrzne było przedmiotem rozważań w części poświęconej wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także będzie rozważane w rozdziale o elastycznej integracji. Warto w tym miejscu więc jedynie dodać, że bezpieczeństwo zewnętrzne, związane z siłą militarną, oddziaływaniem na sytuację poza granicami Unii, świadczy o statusie Unii na arenie międzynarodowej i niesie ze sobą potencjalnie ogromny ładunek symboliczny, niesłuchanie ważny dla poczucia przynależności. Truizmem jest stwierdzenie, że wygrana wojna przynosi politykowi również zwycięstwo polityczne ‘w domu’. W dzisiejszej sytuacji międzynarodowej być może lepiej nie wyobrażać sobie zwycięstwa Unii w wojnie z kimkolwiek. Niewątpliwie jednak fiasko działań europejskich w byłej Jugosławii, a szczególnie w Bośni w znacznym stopniu przyczyniło się do podważenia legitymizacji Unii w oczach jej obywateli.

---

<sup>159</sup> Agence Europe, nr 6811, 14 września 1996, str. 4.

Natomiast sprawy związane z poczuciem tożsamości i kwestia dobrobytu zostaną poruszone w podrozdziale dotyczącym praw i obowiązków obywatela europejskiego.

### 5.2.1. Wolność podróżowania, czyli Schengen w Unii

Jednolity Rynek opiera się na czterech wolnościach: przepływu towarów, usług i kapitału oraz podróżowania ludzi. Zniecierpliwione brakiem postępów w znoszeniu kontroli ludzi na granicach, Niemcy, Francja oraz kraje Beneluksu podpisały w 1985 roku umowę z Schengen, która miała wprowadzić właśnie pełną swobodę przekraczania granic tych państw. Bezpośrednią przyczyną podpisania umowy był upór Wielkiej Brytanii, która postanowiła utrzymać pełnię kontroli nad swymi granicami, wychodząc z założenia, że jako wyspa ma sytuację szczególną. To stanowisko Wielkiej Brytanii nie zmieniło się i dziś, mimo zmiany na stanowisku szefa rządu konserwatywnego oraz zmiany partii rządzącej na laburzystowską.

Jednakże wcale nie z powodu Brytyjczyków umowa z Schengen zaczęła obowiązywać tak późno (od marca 1995) i w dodatku nie w pełni. Najdłużej utrzymywała swe posterunki graniczne Francja. W 1996 roku zdjęła je z granic z Niemcami i Hiszpanią. Ale nie z granicy z Belgią. Kraje Beneluksu jak wiadomo są powiązane unią paszportową, podróżować więc tam można swobodnie, bez paszportu, a na granicach nie ma kontroli. Paryż, sam mając problemy z powstrzymaniem przemytu narkotyków, od dawna sugerował, że Holandia, a w szczególności Amsterdam jest zbyt 'przyjaznym' miejscem dla narkomanów. W istocie, pomimo, że posiadanie narkotyków w Holandii jest nielegalne, rząd tego państwa wychodzi z założenia, że ostre kary za używanie łagodnych narkotyków nie zlikwidowałyby zjawiska, a spowodowałyby rozrost narkotykowego podziemia. Dlatego dostęp do używek jest w Amsterdamskich w kawiarniach i barach w miarę swobodny.

Francja, pod presją rosnącego w siłę skrajnie prawicowego Frontu Narodowego, za prezydentury Jacquesa Chiraka walkę z narkomanią uczyniła jednym ze swych priorytetów. Dlatego umowa z Schengen długo nie wchodziła w życie, a raport francuskiego Senatu określił nawet Holandię jako 'narkopaństwo', co - oczywiście - wywołało skandal dyplomatyczny. Premier Holandii Wim Kok stwierdził, że z prezydentem Chirakiem nie da się rozmawiać o narkotykach „w sposób racjonalny”.<sup>160</sup>

Umowa z Schengen powstała poza ramami prawnymi i instytucjonalnymi Unii. Traktat Amsterdamski znosi ten stan. Tzw. *acquis* Schengen, czyli dorobek prawny tej organizacji,<sup>161</sup> a więc wszystkie postanowienia pozwalające na osiągnięcie pełnej swobody w podróżowaniu na terytorium Unii (za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii - które w każdej chwili mogą częściowo lub w całości przystąpić), mają być przejęte przez Unię w ciągu pięciu lat. (Wielkie zadanie dla Rady Ministrów Unii.) Oznacza to, że na przykład Polak, gdy Polska zostanie pełnoprawnym członkiem UE, będzie mógł przejechać z Warszawy do Lizbony, samochodem, pociągiem, bądź samolotem bez paszportu i nie kontrolowany przez nikogo. Tak samo jak ze Szczecina do Płocka. Również Rosjanin lub Japończyk podróżujący z

<sup>160</sup> Małgorzata Alterman, Marek Rapacki „Trawka niezgody”, *Gazeta Wyborcza*, 27 marca 1996.

<sup>161</sup> Załącznik do protokołu w sprawie przejęcia *acquis* Schengen tak oto je definiuje:

1. Umowa podpisana w Schengen 14 czerwca 1985 między Niemcami, Francją i Beneluksem w prawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.
2. Konwencja podpisana w Schengen 19 czerwca 1990 między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią w sprawie wprowadzania w życie uprzednio podpisanej umowy.
3. Umowy i Protokoły akcesyjne z kolejnymi krajami, które przystąpiły do Umowy: Włochami (27.11.1990), Hiszpanią i Portugalią (25.06.1991), Grecją (6.11.1992), Austrią (28.04.1995), Danią, Finlandią i Szwecją (19.12.1996).
4. Decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy ustanowiony do wprowadzenia w życie umowy Konwencją z 1990 roku.

Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/P/en 11.

Wiednia do Paryża nie będzie kontrolowany na granicach. Oznacza to też, że granice zewnętrzne Unii zostaną przez wszystkich, wszystkie państwa członkowskie uznane za bezpieczne, za wystarczająco dobrze nadzorowane. Wschodnia i część północnej granicy Polski - na znacznym odcinku - pozostaną zapewne przez długi czas granicami zewnętrznymi Unii (za wyjątkiem granicy z Litwą, która niewątpliwie również wkrótce przystąpi do Unii).

Włączenie Schengen do pierwszego i częściowo trzeciego filaru Unii jest tylko jednym z elementów przedsięwzięcia porządkującego i usprawniającego traktat z Maastricht. Wraz z *acquis* Schengen do pierwszego filaru przeszła znaczna część postanowień trzeciego filaru, dotyczącego współpracy - do tej pory międzyrządowej - w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W skrócie, wszystkie kwestie związane z nadzorowaniem granic zewnętrznych, które znajdowały się w trzecim filarze przeniesiono do pierwszego: sprawy dotyczące udzielania azylu i zwalczania nielegalnej imigracji, kontrolowanie granic zewnętrznych Unii, współpracę celną oraz współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Oprócz tego z trzeciego do pierwszego filaru przeniesiono wszystko, co związane ze zwalczaniem przestępstw gospodarczych przeciwko Wspólnocie.

Trzeci filar traktatu z Maastricht po Amsterdamie został więc znacznie odchudzony. Nadal jest to obszar współpracy międzyrządowej. Obecnie składać się on będzie ze współpracy sądowniczej w sprawach kryminalnych i współpracy policyjnej. Komisja dzielić będzie prawo inicjatywy legislacyjnej z państwami członkowskimi [artykuł K.6 (2)], do tej pory w niektórych sprawach była pozbawiona tego prawa.

Przeniesienie Schengen do Wspólnoty oznacza między innymi, że jeśli Polska weszłaby do Unii przed upływem siedmiu lat (dwa lata na ratyfikację traktatu Amsterdamskiego plus pięć lat okresu przejściowego), a więc przed połową roku 2004 (pomijając ewentualną konieczność zgodzenia się na okres przejściowy zanim swoboda podróżowania dla Polaków - również w poszukiwaniu pracy - zostanie wprowadzona w pełni), to i tak w początkowym okresie członkostwa potrzebowalibyśmy paszportów do podróżowania po Europie. Teoretycznie możliwe jest też przystąpienie Polski do umowy z Schengen, ale z praktycznych względów nie wydaje się to możliwe. Trudno wyobrazić sobie, by kraje Schengen chciały kontynuować swą współpracę na tyle, by negocjować układy z nowymi członkami, mając w perspektywie likwidację całego przedsięwzięcia w niedalekiej przyszłości. Mimo to warto zapewne rozważyć taką możliwość, szczególnie biorąc pod uwagę, że protokół w sprawie przenoszenia Schengen do Wspólnoty wyraźnie stwierdza, iż *acquis* Schengen będzie obowiązywało kraje przystępujące od samego początku.<sup>162</sup> Swoiste 'ćwiczenie' w tej dziedzinie przydałoby się z pewnością tak władzom polskim, jak i krajów Schengen.

Na pozytywny wynik Konferencji Międzyrządowej w trzecim filarze z pewnością cień rzuca dramatycznie skomplikowany język prawny oraz zawilości proceduralne. Jest to spowodowane wysiłkiem, jaki państwa członkowskie podjęły w celu znalezienia rozwiązania dla wszystkich interesów krajów w tym obszarze. Specyficzna pozycja Wielkiej Brytanii wzięła się z przywiązania tego kraju do utrzymywania kontroli na swych granicach, uzasadnianego jego wyspiarskim charakterem. Irlandia z powodów praktycznych musiała podążyć w ślad za Wielką Brytanią - oba kraje są związane unią paszportową, a 80 procent wyjazdów i wjazdów do Irlandii odbywa się poprzez Wielką Brytanię. Gdyby Dublin uznał, że kontynuowanie związku paszportowego z Wielką Brytanią w ramach Wspólnego Obszaru Podróżniczego (*Common Travel Area*), jest już nie praktyczne, może w każdej chwili przystąpić do wspólnotowych rozwiązań traktatu Amsterdamskiego.

---

<sup>162</sup> Artykuł 8 protokołu stanowi: „*acquis* Schengen i inne postanowienia podjęte przez instytucje w jego ramach będą uważane za *acquis*, które musi być w pełni przejęte przez Państwa kandydujące do członkostwa”. Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/P/en 10.

Dania z kolei ma szczególną sytuację konstytucyjną. Każde zobowiązanie, które niesie ze sobą ograniczenie suwerenności musi być zaakceptowane przez większość czterech piątych posłów w Folketingu oraz przez referendum. Dlatego Dania wynegocjowała protokół, który pozwala jej na przejmowanie zobowiązań przechodzących stopniowo z umowy Schengen do pierwszego filaru, lecz nie na podstawie zobowiązań wynikających z jej członkostwa we Wspólnocie, ale z woli wchodzenia w zobowiązania 'podobne' do wspólnotowych. Zezwalając na takie rozwiązanie, państwa członkowskie umożliwiły powstanie pęknięcia w systemie prawnym Wspólnoty i Unii: *casus* Danii będzie przedmiotem prawa międzynarodowego, a nie wspólnotowego. Jak słusznie zauważają komentatorzy prawni, stanowi to niezwykle ważny i mogący nieść za sobą dalekosiężne skutki precedens.<sup>163</sup>

Również specyfika sytuacji Szwecji, która ma unię paszportową z Norwegią i Islandią znalazła swoje odzwierciedlenie. Oba te kraje będą 'stowarzyszone' podczas prac nad przejmowaniem przez Unię *acquis* Schengen, podobnie jak to miało miejsce, gdy Szwecja przystępowała do Schengen od 1996 roku. Tu również znajdujemy niezwykle komplikacje wynikające z trudności geograficzno-politycznych. Za przykład niech posłuży, że Rada będzie musiała doprowadzić do zawarcia osobnych umów między Norwegią i Islandią z jednej strony, a Wielką Brytanią i Irlandią z drugiej. Dotyczyć to będzie tych dziedzin, w których te dwa ostatnie państwa postanowią jednak uczestniczyć w Schengen przeniesionym do Wspólnoty (artykuł 6 protokołu).

W sumie dochodzenie do 'obszaru bezpieczeństwa i wolności' będzie się odbywało przez pięć lat od wejścia w życie traktatu Amsterdamskiego. Rada będzie znajdowała kolejne podstawy w systemie prawnym Wspólnoty bądź Unii dla przejmowania kolejnych postanowień tworzących Schengen. Decyzje Rady mają zapadać jednomyślnie, co zostało ocenione jako „zdecydowanie najsłabsza część postanowień dotyczących współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”.<sup>164</sup> Teoretycznie, po upływie pięciu lat i przejęciu dorobku Schengen decyzje powinny zapadać kwalifikowaną większością. Lecz w tym celu potrzebna jest za każdym razem jednomyślna zgoda Rady (artykuł 73 o).

Nieco podobnie sprawy się mają z tymi kwestiami trzeciego filaru, które przeniesione zostały do filaru wspólnotowego. Podlegają one nadal procedurze jednomyślności w Radzie (głównie z tego powodu, że Niemcy w ostatniej chwili wycofali się z popierania pełnego uwspólnotowienia polityki azylowej), a Parlament Europejski ma prawo tylko do konsultacji. Nie dotyczy to zwalczania przestępstw gospodarczych popełnianych przeciwko Wspólnocie oraz współpracy celnej - te dwa obszary znajdują się w pierwszym filarze z chwilą wejścia w życie traktatu Amsterdamskiego.

Po pięciu latach okresu przejściowego Rada może, ale nie musi (znowu artykuł 73 o) postanowić (jednomyślnie) o objęciu tego obszaru pełną procedurą wspólnotową: inicjatywa Komisji, kwalifikowane głosowanie większościowe w Radzie i procedura współdecydowania dla Parlamentu Europejskiego. Całkowicie automatycznie po pięciu latach do pierwszego filaru przechodzą tylko sprawy związane z polityką wizową. W związku z tą sytuacją, Parlament Europejski wyraził niepokój: „przejście do metody wspólnotowej nie jest możliwe wcześniej niż w roku 2004, innymi słowy dopiero po poszerzeniu, a to czyni przejście owo wysoce nieprawdopodobnym jeśli weźmiemy pod uwagę [potrzebny do tego] wymóg

---

<sup>163</sup> Analiza prawna traktatu Amsterdamskiego, w: „*Making Sense...*”, op. cit., pkt. 182, str. 116.

<sup>164</sup> Ibidem, pkt. 189, str. 117.

Artykuł 73 o, par. 1 stanowi: „W pięcioletnim okresie przejściowym od momentu wejścia w życie tego Tytułu, Rada podejmuje decyzje jednomyślnie na wniosek Komisji lub z inicjatywy Państwa Członkowskiego, po konsultacji z Parlamentem Europejskim.”

Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/en 49.



jednomyślności”.<sup>165</sup> Cytowane zdanie doskonale świadczy o stopniu zaniepokojenia perspektywą poszerzenia Unii wśród środowisk, których sercu bliskie są przede wszystkim instytucje europejskie i ich działanie.

Dla obywatela wynika z tego, że owszem, najprawdopodobniej będzie mógł w niedługiej przyszłości całkiem swobodnie podróżować bez paszportu (za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii), ale nadzór nad podejmowaniem decyzji i wykonywaniem zobowiązań w tej dziedzinie jest bardzo skromny. Uprawnienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są nadal ograniczone. Jeśli więc zdarzy się jakieś nadużycie władz np. hiszpańskich, przeciwko któremu obywatel np. polski (załóżmy na chwilę, że jesteśmy w Unii po przejściu Schengen) będzie chciał się skarżyć, to właściwym sądem będzie lokalny sąd hiszpański, od którego decyzji nie będzie miał możliwości odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości. Nie będzie to sytuacja najlepiej służąca strzeżeniu interesów obywatelskich.

Parlament Europejski też nie ma tu wiele do powiedzenia. Pewną rolę będą mogły odegrać parlamenty narodowe, które uzyskały więcej czasu na zapoznawanie się z projektami legislacyjnymi w Radzie (gwarantowane sześć tygodni) zanim Rada będzie mogła je wprowadzić do porządku swych prac.

Warto na koniec odnotować, że dyskusje w trakcie Konferencji Międzyrządowej długo nie wskazywały na tak optymistyczną wersję ostatecznego kształtu traktatu w tej materii. Zastanawiając się nad usprawnieniem trzeciego filaru przez pewien czas rozważano, czy nie sformułować pakietu poprawiającego częściowo funkcjonowanie współpracy sędziowskiej i spraw wewnętrznych, który tworzyłby swoisty nowy filar. Ostatecznie do powstania nowego, czwartego filaru nie doszło. Między innymi dlatego, że byłby zbyt ‘nowatorski’: jego natura polegałaby na wymieszaniu metody wspólnotowej filaru pierwszego z metodą międzyrządową filaru trzeciego. Prezydencja włoska w swym raporcie z pierwszego etapu Konferencji Międzyrządowej tak opisywała tę propozycję: „zastosowanie niektórych metod i mechanizmów Wspólnoty (prawo inicjatywy Komisji dzielone z państwami członkowskimi, głosowanie większościowe - być może z wprowadzeniem większości super kwalifikowanej, większy wpływ Parlamentu Europejskiego, jakaś rola Trybunału Sprawiedliwości). To podejście, zwane powołaniem jakiegoś ‘nowego filaru’, powinno być zdaniem niektórych uzupełnione poprzez nadanie większej roli parlamentom narodowym”.<sup>166</sup> Ta niezwykle skomplikowana mieszanka nie uzyskała akceptacji.

Irlandzki projekt nowego traktatu Dublin II nastrajał nieco bardziej optymistycznie - przede wszystkim postulował przejście *acquis* Schengen w ciągu jednego roku od wejścia w życie traktatu.<sup>167</sup> Jednak wybrano opcję pośrednią - ‘stopniowe’ ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a więc pięcioletni okres przejściowy. W tym czasie będzie panowało poważne zamieszanie proceduralno-prawne.

### 5.2.2. Obywatelstwo europejskie - prawa i obowiązki

Obywatelstwo europejskie dostaje się automatycznie, jeśli się jest obywatelem państwa - członka Unii Europejskiej. Przychodzi z nim szereg praw i nie ma żadnych związanych z nim obowiązków. O ile obywatelstwo narodowe jest związane z obowiązkiem obrony państwa, płaceniem podatków i różnymi formami uczestnictwa politycznego, które - przynajmniej w jakiejś części społeczeństwa - wzbudzają czasami silne emocje, o tyle obywatelstwo europejskie nie nakłada na człowieka żadnych obowiązków: jest łatwe. Nie budzi w związku

<sup>165</sup> European Parliament, Directorate-General for Committees and Delegations, Committee on Institutional Affairs, „Initial Analysis of the Treaty of Amsterdam”, Bruksela, 25 czerwca 1997, PE233.056, str. 5.

<sup>166</sup> „Presidency's Progress Report ...”, op. cit., str. 18.

<sup>167</sup> Artykuł B z Tytułu „Swoboda przemieszczania się osób, sprawy azylowe i imigracyjne”, op. cit., str. 28.

z tym żadnych wielkich emocji. A jeśli je budzi, to najczęściej negatywne: obcokrajowcy wykupią naszą ziemię, Europa jest bezsilna, Bruksela jest daleko, nieprzenikalna i elitarna. Traktat Amsterdamski nie zmienił zasadniczo postanowień dotyczących samej formuły obywatelstwa, tak jak definiował ją traktat z Maastricht w artykule 8. Jedyna zmiana polega na włączeniu do definicji zastrzeżenia, wynegocjowanego przez Duńczyków po pierwszym, nieudanym podejściu do ratyfikacji Maastricht: „obywatelstwo europejskie uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwa narodowego”.<sup>168</sup> Równocześnie obywatel uzyskał prawo do zwrócenia się z zapytaniem do każdej dowolnej instytucji Unii w jednym z dwunastu oficjalnych języków. Odpowiedź musi również uzyskać w języku, w którym pytanie zostało sformułowane (artykuł 8d). Dodatkowo, preambuła traktatu o Wspólnocie mówi, że Wspólnota będzie się starała promować wykształcenie obywateli.<sup>169</sup> Nie jest to jednak sformułowanie, które dawałoby się interpretować jako prawo obywateli do edukacji, podobnie jak deklaracje padające w preambule znowelizowanego traktatu o Unii dotyczące „przywiązania do podstawowych praw socjalnych”, czy „promowania postępu społecznego i gospodarczego”.<sup>170</sup>

Jednym z ważniejszych postanowień traktatu, z punktu widzenia praw obywatelskich, jest wspomniane uprzednio przeniesienie umowy z Schengen do pierwszego filaru. Traktat Amsterdamski stanowi, iż w ciągu pięciu lat od momentu wejścia w życie, wszelkie kontrole na granicach wewnętrznych Unii zostaną zniesione. Oznacza to, że do tej pory teoretyczne prawo obywatela do swobody podróżowania na terytorium Unii stanie się rzeczywistością. Ponadto traktat wprowadza generalną klauzulę zabraniającą dyskryminacji ze względu na „płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wyznanie, wiek lub orientację seksualną” (artykuł 6a TWE). Zawiera także deklarację nr 22, wzywającą instytucje Wspólnoty do brania pod uwagę potrzeb ludzi niepełnosprawnych. Równość między kobietami a mężczyznami będzie „promowana”, co deklarują artykuły 2 i 3 traktatu o Wspólnocie. Od 1 stycznia 1999 instytucje Wspólnoty i Unii będą zobowiązane do przestrzegania reguł dotyczących prywatności danych.

Jeśli chodzi o cały rozdział traktatu zatytułowany „Unia a obywatel” komentatorzy prawni słusznie zwracają uwagę, że równie dobrze mógłby on nosić tytuł „polityka gospodarcza, społeczna i legislacyjna”. Ten z pewnością lepiej odzwierciedlałby jego zawartość. Należy się również z nimi zgodzić, że szeroko rozreklamowane postanowienia traktatu dotyczące subsydiarności, przejrzystości (kto co robi oraz dostęp do dokumentów), a także jakości legislacji nie interesują obywateli za bardzo, może za wyjątkiem samych prawników.<sup>171</sup>

Zdaniem prawników więc, taki wynik traktatu Amsterdamskiego jest skutkiem „tradycyjnej ostrożności ze strony rządów państw członkowskich wobec nadawania obywatelom nowych praw, w każdym razie na poziomie europejskim”.<sup>172</sup> W ten sposób sugeruje się, że nadając obywatelom prawa do np. wykształcenia (najlepiej za darmo), do pracy (pomijając przyczyny bezrobocia, bo prawo nie tworzy przecież miejsc pracy), do opieki społecznej i zdrowotnej (znów bez względu na konsekwencje gospodarcze), obywatele ci będą zadowoleni z Unii dającej im te prawa i będą ją kochali. Przykładem takiego podejścia jest przede wszystkim debata o zwalczaniu bezrobocia. Prawicowy rząd francuski, wprawdzie przybył do Turynu na otwarcie Konferencji Międzyrządowej z wezwaniem do budowania *l'Europe sociale*, ale

<sup>168</sup> Traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/en 42.

<sup>169</sup> Państwa członkowskie są „zdecydowane promować najwyższy możliwy poziom wiedzy wśród obywateli poprzez szeroki dostęp do kształcenia i jego ciągłe doskonalenie”, uzupełniona preambuła traktatu o Wspólnocie Europejskiej, traktat Amsterdamski, ibidem, str. TA/en 37.

<sup>170</sup> Uzupełniona preambuła traktatu o Unii Europejskiej, ibidem, str. TA/en 2.

<sup>171</sup> Analiza prawna traktatu Amsterdamskiego w: „*Making Sense...*”, op. cit., pkt. 62 i 63, str. 96-7.

<sup>172</sup> Ibidem, pkt. 56, str. 96.

postarał się, by problemu bezrobocia nie wprowadzić bezpośrednio do agendy Konferencji. Rząd austriacki przedstawił jednak w drugiej połowie 1996 roku propozycję wprowadzenia odpowiednich zmian do traktatu w tej sprawie. Zaproponował, by wśród celów Wspólnoty, a więc w filarze gospodarczym, wymienić „pełne zatrudnienie” (w artykule 2).<sup>173</sup> Po wielu dyskusjach prezydencja irlandzka sformułowała pierwszy projekt nowego traktatu, który zawierał wezwanie do utrzymywania „wysokiego poziomu zatrudnienia” wśród celów Unii, a więc na wyższym poziomie i nieco mniej konkretnie.<sup>174</sup>

Prawa socjalne nie istnieją jednak w taki sam sposób, jak prawa wyborcze, wolność osobista, czy wolność wyznania. Ich wypełnianie jest znacznie trudniejsze, bo nieodłącznie związane z możliwościami, bądź państw członkowskich, bądź też samej Unii. Niewątpliwie dobrze byłoby dać obywatelom prawo do pełnego zatrudnienia. Kwestia tylko polega na tym, jak wypełnić takie zobowiązanie. Bezrobocie jest przecież jednym z najtrudniejszych problemów całej Unii i niemal wszystkich jej państw członkowskich.

W klasycznym dziele o obywatelstwie T. H. Marshall rozróżniał trzy rodzaje obywatelstwa, które związane były z ewolucją państwa narodowego.<sup>175</sup> Najpierw było obywatelstwo cywilne, a więc równość wobec prawa, wolność słowa i wyznania, a także prawo do prywatnej własności. Wszystkie te elementy obywatelstwa cywilnego są dziś niekwestionowane w cywilizacji europejskiej. Ostatni, miejmy nadzieję, atak na te prawa był sformułowany przez doktrynę państwa komunistycznego. Następnym etapem rozwoju obywatelstwa były prawa polityczne. „Rozumiem [je] jako prawo do uczestnictwa i wykonywania władzy politycznej jako członek ciała obdarzonego władzą polityczną lub też jako wyborca takiego ciała” - pisał T. H. Marshall. Instytucje odpowiadające prawom politycznym, to parlament i rady samorządu lokalnego.<sup>176</sup> W ramach poszczególnych państw narodowych zasady te nie są współcześnie kwestionowane. Jednak problem pojawia się właśnie na poziomie europejskim. Traktat z Maastricht nadaje obywatelom europejskim prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w miejscu zamieszkania. Podobnie ma się rzecz w przypadku wyborów do władz lokalnych. A więc np. Niemiec, czy Brytyjczyk mieszkający przez kilka miesięcy w roku w swoim letnim domu na południu Europy może skorzystać z tego prawa. Pojawia się tu jednak problem podstawowy. Czy obcokrajowiec może być dobrym obywatelem obcej mu wspólnoty lokalnej? Pytanie to jest nieco zatrważające. Sięga ono do korzeni do tego, co nas Europejczyków różni, dzieli, a jednocześnie łączy i jest nam wspólne. Zapewne nie ma na nie dobrej odpowiedzi. Wątpliwości jakie się nasuwają przy rozważaniu tego aspektu obywatelstwa europejskiego można w jakimś sensie porównać do starych argumentów przeciwko rozszerzeniu praw wyborczych na ludzi niższego stanu, a później na kobiety - problem tak trudny na przestrzeni całego wieku dziewiętnastego i znaczną część dwudziestego.<sup>177</sup> Rozumowanie, które kryło się za ostrożnością, bądź niechęcią do rozszerzania uprawnień politycznych (jeśli pominiemy banalną obronę własnych interesów), polegało - właśnie - na zastanawianiu się, czy ludzie nie mający na co dzień do czynienia z polityką, nie interesujący się nią dogłębnie, będą w stanie

<sup>173</sup> Agence Europe, nr 6823, 2 października 1996, str. 6.

<sup>174</sup> Agence Europe, nr 6820, 27 września 1996, str. 4.

<sup>175</sup> T. H. Marshall, „*Class, Citizenship, and Social Development*”, University of Chicago Press, Chicago i Londyn, 1977.

<sup>176</sup> Ibidem, str. 78.

<sup>177</sup> Amerykański stan Wyoming jako pierwszy prawa wyborcze przyznał kobietom (1869), ale całe USA - dopiero w 1919 roku. Wprowadzić w Europie kobiety z wyspy Man uzyskały prawa wyborcze już w 1881 roku, ale dopiero po pierwszej wojnie światowej przyznano je niektórym Brytyjkom i Szwedkom. Nieco wcześniej równe prawa kobiet w tej kwestii wprowadzono w Finlandii (1906), Norwegii (1909) i Danii (1915). Proces zakończyła praktycznie druga wojna światowa, za wyjątkiem Szwajcarii, gdzie dopiero w 1971 roku kobiety uzyskały równe z mężczyznami prawa wyborcze.

podejmować 'rozsądne' decyzje. Był to więc wariant dzisiejszej wątpliwości, czy obcokrajowiec będzie 'dobrym' obywatelem.

Jednak chyba najbardziej kontrowersyjnym elementem współczesnego pojęcia obywatelstwa jest kwestia praw socjalnych.

Po pierwsze: prawa socjalne nie są powszechnie uznane jako niezbędny element obywatelstwa. Jak zauważył Lord Dahrendorf, w Stanach Zjednoczonych - państwie bez wątplenia demokratycznym - pojęcie równości szans dominowało nad dążeniem do równości w sensie praw cywilnych, czy politycznych. Równość szans zawierała też raczej prawa cywilne, polityczne i 'otwartą granicę' (podbój Zachodu), niż prawa socjalne. Rozumiano, że prawa socjalne są pochodną możliwości wypracowanych, zresztą raczej indywidualnie, niż wspólnie.<sup>178</sup>

Po drugie: powojenna 'kariera' praw socjalnych jest w równym stopniu wynikiem krytyki porządku ekonomicznego w państwach europejskich przed drugą wojną światową (oskarżanego o umożliwienie sukcesu reżimom autorytarnym), co chęci powszechnego skorzystania z owoców pokoju. Według historyków, raport Lorda Beveridge'a, który położył podwaliny pod brytyjski system opieki społecznej i zdrowotnej: „został opublikowany wkrótce po zwycięstwie pod El Alamein, i wiara w Beveridge'a oznaczała wiarę w demokratyczną dystrybucję łupów zwycięstwa”.<sup>179</sup>

Po trzecie wreszcie: dzisiaj w Europie problem praw socjalnych został jeszcze bardziej skomplikowany przez relatywny spadek konkurencyjności gospodarek europejskich wobec dynamicznie rozwijających się USA i regionu dalekowschodniego z Japonią na czele. Współcześni Europejczycy chcą zarówno miejsc pracy, jak i opieki społecznej takiej, jaką była do tej pory - najlepiej od kołyski po grób. Oba wymagania są trudne do spełnienia. Obciążenia podatkowe konieczne dla szerokiej opieki społecznej redukują możliwość tworzenia nowych miejsc pracy. Próby intensywnej interwencji rządów w gospodarce, czego przykładem może być Francja, nie powiodły się. W wymiarze europejskim więc prawa socjalne zyskują dodatkowo wyrazisty aspekt - zarówno polityczny, jak i gospodarczy. Nie ułatwia to debaty nad nimi.

Interesujące światło na problem obywatelstwa rzuca refleksja amerykańskiego politologa Daniela Bella, który źródła dominacji praw socjalnych w obywatelskiej legitymizacji instytucji politycznych upatruje w szerokiej i ciągle rozszerzającej się koncepcji równości, w tym również równości wobec możliwości ekonomicznych. „Osiową zasadą polityki jest legitymizacja, a w ustrojach demokratycznych zasada, że władza i jej sprawowanie wymaga zgody rządzonych. Warunkiem niezbędnym jest idea równości, to znaczy uznanie, iż każdy ma równy głos w kształtowaniu tego konsensu. Koncepcja obywatelstwa, będąca ucieleśnieniem idei równości, uległa jednak w ciągu ostatnich stu lat rozszerzeniu, w wyniku którego objęła równość nie tylko w sferze publicznej, lecz również we wszystkich pozostałych obszarach życia społecznego - równość wobec prawa, równość praw obywatelskich, równość szans, a nawet równość wyników - tak, aby jednostka mogła w pełni uczestniczyć w społeczeństwie. Wiele z tych postulatów ma często charakter tylko formalny, ale stanowią one układ odniesienia, do którego odwoływać się mogą domagające się sprawiedliwości grupy uciskanych.”<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Ralf Dahrendorf, *„Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności”*, Czytelnik, Warszawa, 1993, str. 75.

<sup>179</sup> Alan Sked, Chris Cook, *„Post-War Britain. A Political History. 1945-1992”*, Penguin Books, Londyn, 1993, str. 19.

<sup>180</sup> Daniel Bell, *„Kulturowe sprzeczności kapitalizmu”*, PWN, Warszawa, 1994, str. 46.

Jeśli tak jest, nie wróży to dobrze spoistości Unii Europejskiej. Oddaje ją bowiem w ręce grup lobbystycznych, sprzecznych interesów i walki o swoje w grze o budżet. Ta zaś z natury swej jest grą o sumie zerowej: jeśli nie wygram ja, to wygrają inni.

Również dlatego, że państwo narodowe, poprzez swoje elity polityczne często, zbyt często postrzega Unię jako konkurenta do poczucia przynależności, jakim obywatel jest w stanie obdarzyć instytucje polityczne. Powszechna praktyka elit politycznych państw członkowskich Unii polega na zrzucaniu odpowiedzialności za prowadzenie trudnej polityki (najczęściej gospodarczej) na 'Brukselę'. Jeśli trzeba obciążyć wydatki, to nie dlatego, że nie powinno się żyć na kredyt i tym kredytem obciążać przyszłe pokolenia, ale dlatego, że kryteria z Maastricht tego wymagają. Gdyby nie Maastricht, zdają się czasem sugerować dzisiejsi reformatorzy Francji, Włoch, Hiszpanii i innych, żyłoby się nam lepiej, bo więcej moglibyśmy pożyczyć. Z drugiej strony, zupełnie pomijany jest fenomen zwiększenia możliwości państw wynikający z uczestnictwa w procesie integracji. „Poświęcenie pewnej części władzy i niezależności w prowadzeniu polityki na rzecz instytucji europejskich pozwoliło rządów narodowym lepiej wywiązywać się z gospodarczych i socjalnych zadań, jakie są wymagane od demokratycznego państwa dobrobytu i w ten sposób raczej wzmocniło niż osłabiło suwerenność i legitymizację europejskich państw narodowych.”<sup>181</sup>

Obywatelowi wiedzie się lepiej dzięki politykom krajowym, nigdy dzięki Europie - tak przynajmniej zdają się mówić politycy.

Dodatkowy aspekt kwestii obywatelstwa europejskiego ujawnia się gdy uznamy, za Marshalla, że pojęcie obywatelstwa jest pewnym ideałem, swoistą umową do jakiego stanu pełnego uczestnictwa i równości obywatele danego obszaru politycznego dążą.<sup>182</sup> Jeśli tak jest, to pojawiają się wątpliwości, czy możliwy jest jakiś wspólny, **europejski** ideał obywatelstwa. Co więcej, pojawia się też natychmiast konkurencja ze strony narodowych, żywych wciąż przecież ideałów. Zaczyna się więc tak częste przenoszenie na poziom europejski własnych, skądinąd dobrych i sprawdzonych, narodowych rozwiązań. Dlaczego niemiecki system federalny nie mógłby dobrze funkcjonować na poziomie europejskim? Albo belgijski? Albo austriacki? Dlaczego nie sięgnąć do modelu republikanizmu francuskiego?

Konkurują ze sobą nie tylko ogólne modele obywatelstwa, ale również tych modeli elementy składowe. Sposób zapewniania ludziom dostatku jest zdecydowanie różny w Wielkiej Brytanii i w pozostałych krajach Kontynentu. A i na Kontynencie nie ma zgody, co do jego cech: francuskie państwo dobrobytu jest jakościowo inne niż w krajach skandynawskich.

Prawdopodobnie jest tak dlatego, że nie są to ideały europejskie, choć przecież wszystkie należą do tradycji, z którymi Europa się identyfikuje. O wielkości Europy stanowi jej różnorodność. Ona też jest jej największą trudnością.

### 5.2.3. Wnioski dla przyszłych członków

Obszar ten jest niezwykle ważny dla kwestii zupełnie podstawowej w kontekście poszerzenia Unii: czy obywatele państw Unii Europejskiej zaakceptują ten traktat? Czy uznają go za wystarczający dla rozpoczęcia poszerzania Unii? Czy rzeczywiście więc otworzy on drogę do poszerzenia, jak stwierdziła Rada Europejska w swych konkluzjach z Amsterdamu?

Na drugie i trzecie pytanie odpowiedzą głównie politycy Unii oraz państw członkowskich wraz z kręgami opiniotwórczymi (media) oraz Parlamentem Europejskim i Komisją. Od

<sup>181</sup> Michael J. Baun, „*An Imperfect Union*”, Westview Press, Oksford, 1996, str. 159-160.

<sup>182</sup> „Nie istnieje uniwersalna zasada określająca jakie powinny być (...) prawa i obowiązki, lecz społeczeństwa, w których obywatelstwo jest instytucją rozwijającą się tworzą obraz obywatelstwa idealnego, wobec którego mierzone są osiągnięcia i do którego dążą aspiracje. Działanie wedle drogi tak wytyczonej jest więc działaniem na rzecz większej dawki wolności, wzbogacenia zawartości, z którego status ten jest sporządzony oraz zwiększenia liczby tych, którym status ten jest powierzony.” T.H. Marshall, op. cit., str. 92.

początku traktat uzyskał akceptację tych kręgów. Nawet jeśli był ostro krytykowany za niedociągnięcia, skomplikowanie, niezrealizowanie marzeń wielu, to i tak zawsze krytyka ta kończy się wezwaniem do jego ratyfikacji. Jest wprawdzie sporo środowisk niezadowolonych z odsunięcia na później kluczowych elementów reformy instytucjonalnej, ale dla wielu ludzi z tych środowisk kwestia poszerzenia Unii ma pierwszorzędne znaczenie. Postawieni więc przed wyborem: odrzucenie traktatu - odsunięcie poszerzenia na wiele lat, będą raczej skłonni traktat, acz niechętnie, zaakceptować. Dla innych, którzy reformę instytucjonalną traktują jako okazję do radykalnego pogłębienia integracji, do kolejnego dużego kroku na drodze federalistycznej, nadzieja tkwi w inicjatywie belgijskiego premiera Jean-Luc Dehaene, który zdobywszy poparcie Francji i Włoch doprowadził do umieszczenia w traktacie deklaracji wzywającej do daleko idącej reformy instytucjonalnej przed jakimkolwiek poszerzeniem Unii, a nie tylko poszerzeniem o ponad pięć krajów, jak stanowi protokół. Ludzie ci będą z pewnością zmierzać do równoległej z negocjacjami członkowskimi reformy instytucjonalnej, posuniętej znacznie dalej niż obietnica pozbawienia większych państw jednego komisarza. Stawką będzie szerokie wprowadzenie kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie.

Natomiast pytanie o akceptację traktatu przez obywateli wymaga nie tyle analizy samych postanowień traktatu w częściach ich dotyczących (zatrudnienie, prawa, obszar wolności), ile uważnej analizy reakcji na Amsterdam ze strony organizacji pozarządowych, wypowiadających się w imieniu swych członków. Choć przedstawiona poniżej ocena jest częściowa i przez to nieco ułomna, chociaż oparta na opiniach formułowanych przez grupy interesu, jest jednocześnie prawdopodobnie jedyną jaką można obecnie przedstawić. Dopełnią ją dopiero debaty ratyfikacyjne i referendalne w państwach członkowskich.

Reakcje organizacji pozarządowych na postanowienia traktatu Amsterdamskiego były następujące:

Konfederacja Europejskich Związków Zawodowych (ETUC) przedstawiła mieszaną ocenę traktatu. Jednak, odnotowując jego braki (sekretarz generalny ETUC Emilio Gabaglio stwierdził nawet, że ETUC jest „niezadowolona”) zamierza w pełni wykorzystać postanowienia dotyczące zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.<sup>183</sup>

Natomiast zdaniem Zrzeszenia Przemysłowców i Pracodawców Europejskich (UNICE), traktat zostanie dobrze wykorzystany do wprowadzenia euro, a rozdział poświęcony zatrudnieniu może, przy odpowiedniej interpretacji być wykorzystany do powstrzymania spadku konkurencyjności. Sekretarz generalny UNICE Zygmunt Tyszkiewicz zwraca uwagę, że odsunięcie reformy instytucjonalnej „czyni przyszłość mniej przewidywalną, co nie zachęca do inwestowania”.<sup>184</sup>

Unia Federalistów Europejskich (UEF) nie zaskoczyła nikogo stwierdzeniem, że traktat nie przyczynia się do bardziej demokratycznej, bardziej przejrzystej i skuteczniejszej Unii. Dlatego UEF rozpocznie kampanię na rzecz przyjęcia konstytucji europejskiej.<sup>185</sup>

Europejska Rada ds. Uchodźców i Emigrantów (ECRE) - wypowiadająca się w imieniu 60 organizacji pozarządowych - jest rozczarowana postanowieniami traktatu dotyczącymi protokołu w sprawie azylantów. Chodzi tu o protokół uznający, że wszystkie państwa Unii w zadowalający sposób chronią podstawowe prawa i wolności, a zatem ich obywatele uznaje się za pochodzących z ‘bezpiecznych’ krajów, co wyklucza udzielanie im azylu. Belgia dołączyła do traktatu jednostronną deklarację, w której stwierdza, że nadal będzie rozpatrywać każdy

---

<sup>183</sup> Agence Europe, nr 6999 (003), 20 czerwca 1997 oraz „*Employment and Competition*” w: „*Making Sense...*”, op. cit., str. 50.

<sup>184</sup> „*Employment and Competition*” w: „*Making Sense...*”, op. cit., str. 51; oraz Agence Europe, nr 6999 (003), 20 czerwca 1997.

<sup>185</sup> Agence Europe, nr 7000 (006), 21 czerwca 1997.

wniosek o azyl z osobna, bez względu na kraj pochodzenia wnioskodawcy. Zdaniem ECRE, protokół ten jest sprzeczny z Konwencją w sprawie Uchodźców z 1951 roku.<sup>186</sup> Podobną opinię przedstawił Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).<sup>187</sup> Starting Line Group - nieformalny związek ponad 250 organizacji pozarządowych, kościołów i związków zawodowych zainteresowanych zwalczaniem dyskryminacji rasowej i religijnej - zadowolonym przywitała w traktacie klauzulę zakazującą prześladowania ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie, wiek, płeć, orientacją seksualną, bądź niepełnosprawność (artykuł 6a TWE). Wolałyby jednak, by artykuł ten miał bezpośrednie zastosowanie w krajach członkowskich i nie podlegał jednomyślności.<sup>188</sup>

Euronet, organizacja broniąca praw dzieci, jest zadowolona z brzmienia artykułów 6a oraz 118 (zwalczanie ubóstwa), a także artykułu K.1, który wymienia zwalczanie przestępstw przeciwko dzieciom jako jeden z celów wprowadzenia obszaru wolności i bezpieczeństwa Unii.<sup>189</sup>

Szef Euro Citizen Action Service przyznaje, że organizacje pozarządowe uzyskały niewiele. Jeśli już coś, to w postaci deklaracji dołączonych do traktatu, a nie w tekście (deklaracje o ochronie zwierząt, sporcie, organizacjach i wspólnotach wyznaniowych). Podobnie jest z rozdziałem o zatrudnieniu, który nie zobowiązuje rządów do wydawania pieniędzy. Jednak nastąpiła „zmiana stylu”.<sup>190</sup>

Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych jest zadowolone z deklaracji załączonej do artykułu 100a, która mówi o projektowaniu towarów z uwzględnieniem osób niepełnosprawnych.<sup>191</sup>

Europejska Konfederacja Kierowników (Confédération Européenne des Cadres) za „przełom” uznała włączenie do traktatu protokołu socjalnego oraz rozdziału poświęconego zatrudnieniu.<sup>192</sup>

Europejski Komitet Łącznikowy ds. Usług Użyteczności Publicznej uznał nowy artykuł 7d za „znaczący postęp”. Podobnie pozytywnie wypowiedziała się w tej sprawie Inicjatywa w sprawie Usług Użyteczności Publicznej (IPUSE).<sup>193</sup> Nie należało spodziewać się innej oceny. Ochrona usług użyteczności publicznej zapewne jest w najlepiej pojętym, wąskim interesie grupowym pracowników i pracodawców tego sektora. Artykuł 7d wyłącza ten sektor spod zakazu udzielania dotacji przez państwo.

Konferencja Odległych Regionów Morskich Europy (CRPM) jest zadowolona z przyjęcia w traktacie zmian w artykule 130a TWE, dotyczących spójności gospodarczej i społecznej, oraz z deklaracji dołączonej do traktatu w tej sprawie.<sup>194</sup> Wspólnota będzie starała się pomagać regionom zacofanym, odległym i wyspom.

Belgijskie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz organizacja o nazwie Świat Pracy (zrzeszająca około 50 organizacji) wypowiedziały się negatywnie o traktacie. Nie odpowiada on, ich zdaniem, na troski obywateli (zatrudnienie, zwalczanie ubóstwa, równość płci, deficyt demokracji, większościowe podejmowanie decyzji i uproszczenie tekstów traktatów). Dlatego organizacje te zaproponowały, by premier Dehaene nie podpisywał traktatu przed przyjęciem go przez Parlament Europejski, oraz poddał go pod szeroką publiczną debatę w Belgii.<sup>195</sup>

---

<sup>186</sup> Agence Europe, nr 7000 (007), 21 czerwca 1997.

<sup>187</sup> Agence Europe, nr 7001 (006), 23/24 czerwca 1997.

<sup>188</sup> Agence Europe, nr 7000 (008), 21 czerwca 1997.

<sup>189</sup> Agence Europe, nr 7000 (009), 21 czerwca 1997.

<sup>190</sup> Tony Venables, „NGO's Viewpoint”, w: „Making Sense...”, op. cit., str. 54.

<sup>191</sup> Agence Europe, nr 7000 (010), 21 czerwca 1997.

<sup>192</sup> Agence Europe, nr 7000 (011), 21 czerwca 1997.

<sup>193</sup> Agence Europe, nr 7001 (005), 23/24 czerwca 1997.

<sup>194</sup> Agence Europe, nr 7001 (004), 23/24 czerwca 1997.

<sup>195</sup> Agence Europe, nr 7001 (008), 23/24 czerwca 1997.

George Soros, szef Open Society Institute, uznał, że traktat nie przynosi jeszcze „obywatelskiej Europy”, ale stanowi „pozyteczny krok w tym kierunku”.<sup>196</sup>

W imieniu konsumentów wypowiedziała się komisarz Emma Bonino. Jako komisarz "odpowiedzialny za sprawy konsumentów" chciałaby ona, żeby w niektórych obszarach traktat szedł dalej- co nie zaskoczyło nikogo. Ale - podobnie jak Soros - uważa, iż jest to „krok we właściwym kierunku”.<sup>197</sup>

Praktycznie wszystkie wymienione tu opinie organizacji pozarządowych, jeśli pozytywne, zostały opatrzone zastrzeżeniami, że trzeba wymagać przestrzegania przyjętych zobowiązań, że nie są to rozwiązania w pełni satysfakcjonujące, że nie w pełni odpowiadają postulatowi, etc., etc. Biorąc jednak pod uwagę w większości pochlebny ton tych opinii oraz takąż opinię Komitetu Regionów, a także akceptującą (choć z zastrzeżeniami) debatę w Parlamencie Europejskim należy założyć, że traktat nie spotka się z generalnym odrzuceniem. Jednak pytanie, czy zostanie zaakceptowany przez obywateli państw członkowskich Unii, pozostaje nadal otwarte.

Pierwszy sondaż opinii publicznej przeprowadzony w sprawie traktatu Amsterdamskiego w Danii przez dziennik Boersen, stwierdził lekką przewagę zwolenników traktatu, przy dużej liczbie osób niezdecydowanych. Spośród Duńczyków pytanym o opinię w sprawie traktatu 28,7% opowiedziało się jego ratyfikacją, a 22% było za jego odrzuceniem.<sup>198</sup> Ostatecznie wiosną 1998 roku Duńczycy zaakceptowali traktat Amsterdamski w referendum.

Pomimo wielu obietnic i zapowiedzi w tej sprawie, negocjatorom Konferencji Międzyrządowej nie udało się doprowadzić do nadania tekstowi traktatu bardziej czytelnej formy. Tuż przed podpisaniem traktatu Amsterdamskiego zakończono prace nad ujednoczeniem numeracji i wykreśleniem zdezaktualizowanych artykułów z traktatów o Wspólnocie i o Unii. Jednolita numeracja artykułów będzie jednak obowiązywać dopiero po ratyfikacji Amsterdamu. Z drugiej strony, wielość sprzecznych interesów i punktów widzenia, jakie musieli pogodzić zaowocowała bardzo trudnym dokumentem. Traktat jest ‘zaśmiecony’ protokołami i deklaracjami. Jest trudniejszy niż Maastricht. A całość ‘konstytucyjnego’ porządku prawnego Unii jeszcze bardziej skomplikowana niż po Maastricht. Czy to się obywatelom spodoba? Zapewne tak, jeśli jakiś rząd nie popełni tego samego błędu co rząd duński przed referendum w sprawie Maastricht: jeśli nie da traktatu Amsterdamskiego do czytania każdej rodzinie. Jeśli bowiem jakiś rząd rozda wszystkim tekst Amsterdamu, przerażeni obywatele najprawdopodobniej powiedzą - nie.

Po Maastricht uznano więc, że obywatelom brakuje demokracji, że pokochają Unię, gdy będą mieli szeroki dostęp do materiałów, nad którymi pracują Komisja i Rada, gdy będzie wiadomo, kto i jak głosował w Radzie, gdy nadzór nad Komisją przejmie Parlament Europejski, jako ciało pochodzące z wyboru, a więc ‘demokratyczne’, gdy Rada przestanie mieć tak dużo do gadania, bo przecież w Radzie zasiadają ministrowie, czasem zwani urzędnikami, a stąd już tylko krok to stwierdzenia ‘oczywistej’ prawdy, że zasiadają tam przez nikogo nie wybierani i nie kontrolowani urzędnicy, więc Rada jest niedemokratyczna. A przecież każdy minister każdego kraju został ministrem dzięki wyborom parlamentarnym w krajach członkowskich UE, wyborom na ogół niepodważalnie demokratycznym. Natomiast związki posłów do Parlamentu Europejskiego z ich wyborcami są minimalne. Bardzo rzadko wyborcy wiedzą, kim jest poseł reprezentujący ich w Parlamencie Europejskim.

Na czym polega to złudzenie demokracji, o którym mowa w przypadku Unii Europejskiej? Rzeczywiście nie jest to państwo, tak jak państwami są jej elementy składowe, a więc trudno przyłożyć doń miarę demokracji stosowaną wobec państw. Lecz często powiada się, że gdyby

<sup>196</sup> George Soros, „A Citizens' Europe”, w: „Making Sense...”, op. cit., str. 56.

<sup>197</sup> Emma Bonino, „Consumer Viewpoint”, ibidem, str. 55.

<sup>198</sup> Agence Europe, nr 7000 (002), 21 czerwca 1997.



Unia była kandydatem na członka Unii Europejskiej, to nie mogłaby nim zostać, bo nie spełnia kryteriów demokracji. Jakich kryteriów? Nie daje formalnych gwarancji poszanowaniu praw człowieka, nie ma jednolitych równych wyborów do Parlamentu Europejskiego, rządy prawa nie są stosowane równo w całym systemie instytucjonalnym, itd. Jak stwierdził Federico Mancini - jeden z sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (instytucji, którego zadaniem jest pilnowanie, by Unia przestrzegała swojego prawa, a więc też, by była demokratyczna): „Wspólnota nie została ustanowiona po to, by być demokratycznym ciałem”.<sup>199</sup> Rzeczywiście, Unia jest instytucją szalenie zbiurokratyzowaną. Członkowie Komisji istotnie są powoływani, a nie wybierani. Ale czy gdziekolwiek na świecie biurokrację się powołuje w wyborach? W samej rzeczy, dualizm legitymizacyjny (w którym uzupełniają się instytucje ponadnarodowe oraz administracje państw narodowych, jako składowych Unii) nie pozwala na łatwe przenoszenie atrybutów władzy i demokracji z państw Unii na samą Unię. Jeśli zakładamy, że wszystkie państwa członkowskie gwarantują przestrzeganie praw człowieka, że są generalnie demokratyczne, to dlaczego Unia składająca się z nich wszystkich miałaby być niedemokratyczna? Bo nie ma osobowości prawnej i w związku z tym statutowo zapisanego obowiązku przestrzegania tych praw? Skoro przestrzega się praw człowieka i honoruje reguły demokracji na całym jej terytorium, to może jednak jest demokratyczna?

O tej właśnie, rzekomo ‘niedemokratycznej’ Europie przez całe lata totalitarnych rządów marzyły kraje Europy Środkowej i Wschodniej. I właśnie są na najlepszej drodze do osiągnięcia celu - wejścia do jej struktur. Europa jest wzorem demokracji i to nie tylko dla państw leżących na jej obrzeżach (co jest zapewne naturalne i nie budzi zaskoczenia), ale również dla tych położonych daleko na innych kontynentach. Słynny meksykański pisarz Carlos Fuentes dopatrywał się źródeł takiego sukcesu Europy w jej systemie politycznym, w ‘europejskim modelu życia’, w umiejętności zapewnienia dostatku i likwidacji obszarów biedy: „Dla nas w Ameryce Łacińskiej, sukces europejskiego systemu federalnego jest kluczowy dla demokratycznego rozwoju. Kontynent nasz szybko przechodzi od pojęcia populacji do pojęcia obywatelstwa, od władzy wykonywanej odgórnie i z centrum, do władzy jakiej domagają się dół i peryferia. Jesteśmy spadkobiercami imperialnych i scentralizowanych imperiów Azteków i Inków, hiszpańskiej korony... Nagromadzone problemy niesprawiedliwości, nierówności i autorytaryzmu domagają się dziś rozwiązania w postaci federalizmu, który pozwoli naszym wiejskim, swojskim i prowincjonalnym wspólnotom na swobodny wybór swych przedstawicieli w wolnych wyborach nadzorowanych przez samych obywateli.”<sup>200</sup> Fuentes widzi więc pozytywne i korzystne cechy Europy tam, gdzie dziś kierowane są najmocniejsze ataki.

Powiada się nie bez racji, że Europa żyła na kredyt, że podróżowała na gapę nie płacąc za bilet swojego bezpieczeństwa, bo te koszty pokrywali Amerykanie, że tak dłużej być nie może, że nie można dziś przejadać pieniędzy z podatków nie zapłaconych jeszcze przez nasze dzieci i wnuki. Mówi się więc obecnie o końcu solidarności ekonomicznej Europejczyków - za wejście do strefy euro być może trzeba będzie ‘zapłacić’ rezygnacją z funduszu spójności (kohezyjnego), który wspiera finansowo regiony biedniejsze. Ale też taka jest logika wydarzeń: euro jest obszarem silnej waluty. Jeśli ktoś twierdzi, że się kwalifikuje, to skończmy żarty o dodatkowych, stałych funduszach pomocowych. Co innego, jeśli wydarzy się jakaś katastrofa, bądź nieszczęście, wówczas pojawi się nowa solidarność, solidarność euro. Powinna.

---

<sup>199</sup> Cytowany przez Enrique Barón Crespo, „*Europe at the Dawn of the Millennium*”, Macmillan, Londyn, 1997, str. 34.

<sup>200</sup> Carlos Fuentes, *ibidem*, str. xx.

Do pewnego stopnia oznacza to wejście na nowy, jakościowo inny poziom integracji. Umowy, uzgodnienia, reguły i zasady przeszłości wprawdzie obowiązują nadal (równość formalna państw członkowskich, solidarność ekonomiczna i polityczna, wspólnie uzgodnione kiedyś cele i dążenia), ale obowiązują inaczej. Można się przeciwko tej nowości buntować, znajdziemy nawet po temu prawny grunt: prawo ustalone w okresie formowania Wspólnoty obowiązuje. Ale nie znajdziemy zrozumienia politycznego i grunt ten nadal będzie się wyślizgiwał nam spod nóg. Bo mowa jest o nowym etapie, o nowym świecie, o nowych zasadach. A sprawy utrudnia dodatkowo fakt, że te nowe zasady dopiero są uzgadniane, że nowego świata jeszcze nie ma. To nie jest kolejna europejska Rewolucja. Nowy świat, poszerzona i zmodernizowana Unia, dopiero powstaje. Powstaje ewolucyjnie. Euro wejdzie w życie w 1999 roku, a monety i banknoty mają pojawić się w roku 2002 (może będą wcześniej). We współczesnym świecie, nikt na tak dużym i zróżnicowanym obszarze nie wprowadzał wspólnej waluty. Ujednoczenie systemu monetarnego na całym terytorium USA (nieporównanie mniej zróżnicowanym niż terytorium Europy) przyszło dopiero w 1914 roku wraz z powołaniem Systemu Rezerw Federalnych - amerykańskiego odpowiednika banku centralnego. Nic dziwnego, że nie do końca znane są szersze: polityczne, instytucjonalne, w ogólności - integracyjne, konsekwencje wprowadzenia euro. W tym też konsekwencje dla obywatela. Także dla każdego z nas, Polaków.

### 5.3. Reforma instytucjonalna - fiasko Amsterdamu

„Porażka” - informował w dzień po szczycie Amsterdamskim paryski Le Monde. Okazało się, że laburzyści, choć bardziej skłonni do współpracy, byli nadal „ostrożni”; francuscy socjaliści, wyczerpani walką o pakt stabilności euro, do reformy instytucji „nie mieli już serca”; a kanclerz Kohl, po obronieniu euro, wydawał się zaabsorbowany wyborami na jesieni 1998 roku.<sup>201</sup>

Najważniejsze decyzje dotyczące reformy instytucjonalnej zostały praktycznie w całości odsunięte na później, na okres bezpośrednio poprzedzający poszerzenie Unii Europejskiej. Temat ten był najtrudniejszym problemem, przed jakim stanęła Konferencja Międzyrządowa. Ostateczne negocjacje i decyzje przesuwano z jednej okazji na następną. I w ostatniej chwili, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie, tę najtrudniejszą część Maastricht II postanowiono odłożyć jeszcze dalej. Do czasu gdy nadejdzie moment poszerzenia. Zbyt duży okazał się uszczerbek kapitału politycznego poszczególnych delegacji, a przede wszystkim kanclerza Helmuta Kohla, podczas dodatkowych negocjacji pierwszego dnia szczytu nad euro, paktem stabilności i problemami zatrudnienia. Jak się ostatecznie okazało na sam koniec negocjacji odłożono problem zbyt poważny, by rozstrzygnąć go w krótkim czasie, jaki pozostał do zamknięcia szczytu Amsterdamskiego, a więc do zamknięcia całej Konferencji.

#### 5.3.1. Węzeł gordyjski - Rada i Komisja

Do nowego traktatu o Unii Europejskiej postanowiono dołączyć dokument, który nosi nazwę protokołu „w sprawie instytucji w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej”. Protokół ten bezpośrednio wiąże reformę instytucjonalną z poszerzeniem na dwa sposoby.

Po pierwsze następne poszerzenie - w sposób niejako automatyczny - ma wywołać zmianę sposobu określania liczby członków Komisji Europejskiej (obecnie reguluje to artykuł 157 (1) traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Jak powiada artykuł 1 wspomnianego protokołu: „z momentem wejścia w życie najbliższego poszerzenia Unii (...) Komisja będzie składała się z jednego przedstawiciela z każdego Państwa Członkowskiego, o ile do tego czasu przeprowadzona zostanie reforma głosowania w Radzie: czy to za pomocą zmiany sposobu ważenia głosów, czy też przez wprowadzenie podwójnej większości, w sposób akceptowalny dla wszystkich Państw Członkowskich (...), kompensując stratę tym państwom, które pozbawione zostaną możliwości nominowania drugiego członka Komisji”. Artykuł ten oznacza więc zmianę postanowień artykułu 157(1) TWE, który stanowi, że Komisja musi składać się z przedstawicieli każdego państwa, ale w jej skład nie może wchodzić więcej niż dwóch członków tej samej narodowości. W praktyce oznacza to dziś, że tzw. ‘duże’ państwa, a więc Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Hiszpania mają po dwóch komisarzy, natomiast państwa ‘małe’ - po jednym.

W kluczowym momencie negocjacji na temat Komisji, ‘małe’ kraje postawiły Francji zasadnicze pytanie, czy ‘naprawdę’ Paryż poważnie traktuje ograniczenie liczby komisarzy do 10-15, a w każdym razie do liczby mniejszej niż liczba państw. Wówczas Paryż konsekwentnie odpowiedział - tak. A zatem był przygotowany na możliwość nie posiadania własnego komisarza. Francja zaproponowała nawet ujęcie takiej możliwości w formie pisemnej, na przykład deklaracji. Wówczas jednak Niemcy, pytane o to samo, odpowiedziały, że niestety - nie. Niemcy nie były gotowe do dania takich gwarancji ‘małym’ państwom. Być może takie gwarancje osłabiłyby obawy ‘małych’ państw o możliwość wytworzenia się

---

<sup>201</sup> Henri de Bresson, Alain Franco, „*Les Quinze ont échoué à réformer les institutions de l'Union*”, Le Monde, 19 czerwca 1997.

swoistego dyrektoriatu 'dużych'. Z takimi gwarancjami być może reforma instytucjonalna miałaby jakąś szansę powodzenia.

Natomiast w warunkach ich braku, możliwość nieposiadania swojego komisarza przez państwa 'małe' jest w zasadzie wykluczona nawet podczas przyszłej Konferencji Międzyrządowej. Dodatkowym faktem, który miał w tym przypadku spore znaczenie, było stanowisko nowych członków. Rządy niedawno przyjętych do Unii państw: Austrii, Finlandii i Szwecji miałyby ogromne trudności w przekonaniu własnego elektoratu, że zaledwie po dwóch latach członkostwa mogą nie mieć 'własnego' komisarza. Bowiem ten właśnie argument - 'własny' komisarz w składzie najważniejszego organu Unii - odgrywał dość dużą rolę w przekonywaniu do członkostwa tych części społeczeństw kandydatów, które były do Unii nastawione niezbyt entuzjastycznie. Argument ten polegał na udziale w procesie podejmowania decyzji. Podejmowanie decyzji w Unii ma znaczenie dla wszystkich państw - zarówno tych wewnątrz, jak i tych na zewnątrz, dla których Unia jest tak dużym organizmem polityczno-gospodarczym, że jej decyzje mają ogromny wpływ w każdej sytuacji. Dlatego spora część argumentów za członkostwem polegała właśnie na wskazywaniu płynących z niego korzyści, np. w postaci udziału w procesie podejmowania decyzji, a więc z posiadania wpływu na ich ostateczny kształt.

Odmowa Niemiec miała też dodatkowe znaczenie polegające na tym, że oznaczała rozłam w obozie państw nastawionych integracjonistycznie. Jedyne kraje małe, które mogły się zgodzić na nieposiadanie własnego komisarza, to w pierwszej kolejności Belgia, Holandia i Luksemburg, a więc kraje założycielskie Wspólnot. Dopiero w drugiej kolejności mogły to być Dania i Irlandia, a w trzeciej - być może Grecja i Portugalia. Z tej plejady 'małych' państw Beneluks był najbardziej podatny na argumentację o potrzebie wzmocnienia Komisji tak, aby stała się ciałem najbardziej jak to możliwe ponadnarodowym. Beneluks bowiem to trzy kraje tradycyjnie najbardziej skłonne do ponadnarodowego podejścia do integracji europejskiej. Projekt francuski zmierzał do tego samego - oznaczał on dodatkowo 'oderwanie' komisarzy od związków z państwami ich pochodzenia.

Zmiana, jaką wprowadza wspomniany protokół traktatu Amsterdamskiego prowadzi bezpośrednio do sytuacji, w której po poszerzeniu Unii 'duże' państwa utracą po jednym komisarzu. Jednocześnie ten sam artykuł 1 uzależnia zmianę składu Komisji od zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie. A więc poszerzenie wywoła automatycznie zarówno reformę sposobu powoływania Komisji, jak i zmianę względnych wag głosów państw w Radzie.

Artykuł 1 protokołu nie mówi kiedy dokładnie ma się to stać. Określa jednak sekwencję wydarzeń. Reforma sposobu ważenia głosów w Radzie ma następować jednocześnie z negocjowaniem poszerzenia. Oznacza to, że sposób ważenia głosów w Radzie będzie najprawdopodobniej zmieniany stopniowo oraz w zależności od wielkości i składu grupy państw nowo przystępujących do UE. Inne więc może być np. rozwiązanie problemu kwalifikowanego głosowania większościowego jeśli w pierwszej grupie przystępujących do UE państw znajdzie się Polska, a inne - jeśli Polski w tej grupie nie będzie. Następnie, z momentem poszerzenia, wchodzi w życie reforma Komisji. Ta nie jest już przedmiotem negocjacji, bo rozstrzyga ją protokół. Ważne jest więc, że jeśli Unia przyjmie nie więcej niż pięciu nowych członków, wówczas reforma Komisji nie będzie negocjowana, natomiast spór toczyć się będzie o sposób podejmowania decyzji w Radzie.

Drugi sposób związania reformy instytucjonalnej z poszerzeniem Unii, zawarty w artykule 2 protokołu jest niezwykle interesujący z punktu widzenia krajów kandydujących. Mówi on zaledwie tyle, że jeśli w składzie Unii znajdzie się więcej niż 20 członków, to na rok przed tym momentem musi odbyć się specjalna Konferencja Międzyrządowa poświęcona „całościowemu” przeglądowi spraw instytucjonalnych.

Artykuł 2 jest również niezwykle ważny z punktu widzenia samej Unii i samego procesu integracji europejskiej. Mówi o reformie instytucjonalnej nie tylko w taki sposób, w jaki do niej podchodziła Konferencja Międzyrządowa 1996: jako o funkcjonowaniu instytucji (podstawą takiego podejścia stały się przedłożone Grupie Refleksyjnej przez instytucje UE raporty dotyczące realizacji traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht). Mówi o reformie instytucjonalnej w sposób 'konstytucyjny': jako o „całościowym przeglądzie postanowień traktatów dotyczących kompozycji i funkcjonowania instytucji”. Tu pojęcie „kompozycji” instytucjonalnej wydaje się szczególnie istotne. Może bowiem być z czasem rozumiane jako zaproszenie do ponownego wejścia na drogę radykalnych reform instytucjonalnych, które zmieniłyby całościową równowagę instytucjonalną Unii i doprowadziły do wypracowania nowego systemu politycznego integracji europejskiej.

Komentatorzy European Policy Centre w Brukseli uważają, że „protokół jest listkiem figowym, ukrywającym fakt, że nic nie mogło być postanowione. Protokół sugeruje nawet, że przegląd kompozycji i funkcjonowania instytucji Unii powinien odbyć się dopiero ‘na rok zanim liczba członków Unii przekroczy 20’. Trudno jest wyobrazić sobie, że to, czego 15 państw członkowskich nie może osiągnąć jednomyślnie, 20 państw uczyni łatwiej. Takie odłożenie spraw spowoduje osłabienie zdolności poszerzonej Unii do działania; z tego samego powodu najprawdopodobniej opóźni proces poszerzania.”<sup>202</sup> I dodają: na szczęście jest już jeden kraj, który chce, by za wszelką cenę przyjąć deklarację zobowiązującą do przeprowadzenia dogłębnej reformy instytucjonalnej przed jakimkolwiek poszerzeniem Unii (chodziło wówczas o Belgię, którą następnie poparły Francja i Włochy). Jednak deklaracja ta nie spotkała się z przychylnym przyjęciem pozostałych państw i ostatecznie nie została przyjęta jako wspólne stanowisko, lecz jako osobne zdanie tych właśnie trzech krajów.

Całe to zamieszanie w gruncie rzeczy oznacza, że w niektórych przypadkach stawianie poszerzenia UE na czele listy priorytetów Europy, oznacza w rzeczywistości dążenie do jak najdalej posuniętej reformy Unii Europejskiej. Poszerzeniem bywa czasem traktowane jako pretekst do reformy, a nie odwrotnie. Ma służyć wywołaniu odpowiedniego ducha reformatorskiego w państwach członkowskich ‘przestraszonych’ perspektywą paraliżu decyzyjnego i możliwością przegłosowania przez nowych członków lub przez klub krajów biednych, korzystających z pomocy gospodarczej. „Jesteśmy przekonani, że poszerzenie jest możliwe, niezbędne i pilne. Licząc na to, że konieczne reformy będą postępowały równoległe z negocjacjami poszerzenia, jesteśmy szczęśliwi, widząc iż negocjacje te rozpoczną się zgodnie z obietnicą na początku przyszłego roku [1998].”<sup>203</sup> W federalistach poszerzenie nie ma przyjaciół, federaliści są jedynie przyjaciółmi federalizmu.

Reakcje państw i instytucji Unii na odłożenie reformy instytucjonalnej są mimo wszystko dość złożone i niejednoznaczne. Parlament Europejski najprawdopodobniej zaakceptuje traktat Amsterdamski, choć jego ocena nie będzie jednoznacznie pozytywna. W rezolucji przyjętej w tydzień po uzgodnieniu traktatu w Amsterdamie, Parlament „formalnie” zażądał, by „dalsza reforma traktatów została uzgodniona przed jakimkolwiek następnym poszerzeniem”. Jednocześnie jednak Parlament odrzucił znacznie dalej idącą rezolucję stwierdzającą „konsternację” Parlamentu Europejskiego z powodu „fiaska” Amsterdamu w kwestii reformy instytucjonalnej i „formalnie” domagającą się dalszego przeglądu traktatów przed udzieleniem zgody na poszerzenie.<sup>204</sup>

Z podobną oceną jak Parlament Europejski, wystąpił przed Komisją ds. Europejskich parlamentu belgijskiego premier tego kraju Jean-Luc Dehaene. Zapowiedział on, że wystąpi o umieszczenie w traktacie dodatkowej deklaracji (wspomnianej w akapitach powyżej), która

<sup>202</sup> Stanley Crossick, Max Kohnstamm, John Palmer, „Conclusions”, w: „Making Sense...”, op. cit., str. 34.

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Agence Europe, nr 7004 (001), 27 czerwca 1997.

uniemożliwiłaby szerszą interpretację protokołu w sprawie reformy instytucjonalnej, prowadzącą do poszerzenia Unii Europejskiej o pierwsze kraje bez dodatkowej reformy instytucjonalnej. Obawa taka opiera się na założeniu, że niektóre kraje UE mogą uznać uzgodnioną w tym protokole redukcję liczby komisarzy za wystarczającą reformę, która pozwoli na przyjęcie do Unii pierwszych (maksimum pięciu) krajów stowarzyszonych. Tymczasem zdaniem Belgii, wprawdzie negocjacje członkowskie będą mogły rozpocząć się zgodnie z planem na początku 1998 roku, lecz ich rzeczywiste członkostwo będzie możliwe tylko po podjęciu przez Unię decyzji co do przyszłego składu Komisji, nowych zasad ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej oraz po znacznym zwiększeniu liczby przypadków stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie. Ma to na celu uniknięcie w przyszłości paraliżu decyzyjnego wynikającego z istnienia zbyt dużej liczby przypadków, w których jednomyślność będzie konieczna dla podjęcia decyzji.

Do pomysłu takiej deklaracji Belgia przekonała Włochy i Francję. Nadzieje Belgów na uzyskanie wsparcia ze strony Holandii, Luksemburga, Austrii, Finlandii i Portugalii, spełzły na niczym. Państwa te uznały za przesadę deklarowanie, że to, co właśnie uzgodniły jest niezadowolające.

Protokół „w sprawie instytucji w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej” zawiera też inną deklarację, która może mieć nieoczekiwane istotne znaczenie dla Polski w perspektywie poszerzenia. Mówi ona o konieczności znalezienia przed poszerzeniem rozwiązania dla „specjalnego przypadku” Hiszpanii, a tym samym odpowiedniego przeformułowania tzw. kompromisu z Joaniny z 29 marca 1994 roku. (patrz rozdział o kompromisie z Joaniny)

Sprawa ta miała zostać rozwiązana podczas Konferencji Międzyrządowej 1996. Lecz odłożenie najważniejszych aspektów reformy instytucjonalnej spowodowało, że i ona przetrwała poza Amsterdam. Do traktatu, do protokołu „o instytucjach w perspektywie poszerzenia Unii” dołączono więc specjalną deklarację w sprawie kompromisu z Joaniny. Mówi ona, że kompromis ten powinien zostać rozpatrzony ponownie przed pierwszym najbliższym poszerzeniem Unii. „Specjalny przypadek” Hiszpanii powinien też do tego czasu znaleźć rozwiązanie. Bardzo interesujące będzie dla Polski obserwowanie losów tej deklaracji.

### 5.3.2. Głosowanie i głosy w Radzie

Dwie najważniejsze decyzje Amsterdamu dotyczące Rady - obok zmian dotyczących jej funkcjonowania w drugim filarze, które zostały omówione w części o WPZB - to rozszerzenie stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego oraz poszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania. Ta druga kwestia zostanie omówiona wraz z innymi decyzjami dotyczącymi Parlamentu Europejskiego.

Traktat Amsterdamski poszerzył zakres stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie na 16 nowych przypadków. Z tego 11 postanowień, to nowe artykuły wprowadzone w Amsterdamie, a w pięciu przypadkach kwalifikowanym głosowaniem większościowym objęto te obszary, dla których poprzednio stosowana była jednomyślność.

Kwalifikowane głosowanie większościowe nie stało się jednak regułą podejmowania decyzji w Radzie tak, jak postulowało to wiele krajów. Na przeszkodzie nie stanęła jednak - czego się najbardziej obawiano - pryncypialna opozycja ze strony brytyjskich konserwatystów. Nowy rząd laburzystowski Wielkiej Brytanii gotowy był do rozmów o szerokim wprowadzeniu głosowania większościowego w Radzie. Przeszkodą nie do pokonania okazał się sprzeciw Niemiec. Kanclerz Kohl postanowił nie ryzykować osłabienia swej pozycji politycznej przed wyborami w 1998 roku. Równie ważnym problemem okazała się generalna niezdolność negocjujących państw do zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie. Przeważało stanowisko,

że bez zmian w wadze głosów, niemożliwe jest szerokie stosowanie kwalifikowanego głosowania.

Przyjrzyjmy się zatem opcjom, jakie podczas Konferencji rozważano w kwestii zmienienia wagi głosów w Radzie.

**TABELA V: Stan obecny siły głosów państw w Radzie Unii Europejskiej**

Państwo	Liczba ludności (mln)	Liczba głosów
Niemcy	80,6	10
Wielka Brytania	58,0	10
Francja	57,5	10
Włochy	56,9	10
Hiszpania	39,1	8
Holandia	15,2	5
Grecja	10,3	5
Belgia	10,1	5
Portugalia	9,9	5
Szwecja	8,7	4
Austria	7,9	4
Dania	5,2	3
Finlandia	5,1	3
Irlandia	3,6	3
Luksemburg	0,4	2
<b>RAZEM UE15</b>	<b>368,5</b>	<b>87</b>

**TABELA VI: Ekstrapolacja systemu obecnego na 11 krajów kandydujących**

Państwo	Liczba ludności (mln)	Liczba głosów
<i>Polska</i>	<i>38,7</i>	<i>8</i>
Rumunia	23,2	6
Czechy	10,3	5
Węgry	10,3	5
Bułgaria	8,5	4
Słowacja	5,3	3
Litwa	3,7	3
Łotwa	2,6	3
Słowenia	2,0	2
Estonia	1,6	2
Cypr	0,7	2
<b>RAZEM KANDYDACI</b>	<b>106,9</b>	<b>43</b>
<b>RAZEM UE 26</b>	<b>493,4</b>	<b>130</b>

Przy zachowaniu systemu obecnego kwalifikowana większość liczona na poziomie 71 procent wynosiłaby 92 głosy, a mniejszość blokująca - 39 głosów. A więc mniej niż suma głosów krajów kandydujących, która wynosiłaby 43 głosy. Stąd obawy państw członkowskich o przyszłość funduszy strukturalnych UE, a nawet o przyszłość wartości demokratycznych, których 'nowe demokracje' mogłyby nie chcieć przestrzegać. Stąd też dość szybka zgoda Konferencji na klauzulę zawieszania w prawach członkowskich za ewentualny brak poszanowania wartości Unii. Nie tylko perspektywa paraliżu decyzyjnego była motorem napędzającym myślenie o konieczności reformy instytucjonalnej Rady. Również możliwość

zablokowania decyzji przez państwa dziś stowarzyszone oraz możliwość powstania trwałego bloku wstrzymującego podejmowanie decyzji (sformowanego przez państwa, które z pewnością kwalifikowałyby się jako 'kohezyjne', czy też będące 'netto biorcami' z budżetu Unii) dawała dodatkowe impulsy do podjęcia niezbędnych zmian.

Jednak w ostatecznym rozrachunku ta 'apokaliptyczna' wizja nie miała znaczenia. Między innymi dlatego, że była nieco przesadzona. Trudno przecież sobie wyobrazić przyjęcie 11 kandydujących państw jednocześnie. Poszerzenie będzie zapewne odbywało się falami. Wprawdzie nie znana jest dynamika przyszłego wzrostu gospodarczego kandydatów, można jednak założyć, że będzie ona znaczna (tak jak to ma miejsce obecnie) - a więc kandydaci będą stawali się z każdym rokiem coraz bogatsi. Ten fakt, w zestawieniu z przygotowywaną właśnie reformą funduszy strukturalnych oraz wspólnej polityki rolnej, podważał argument o możliwości takiego głosowania tych państw, by blokować decyzje w celu np. skłonienia państw bogatszych do podjęcia dalszych zobowiązań finansowych na rzecz krajów 'kohezyjnych'. Uznano również, że doświadczana od lat różnorodność interesów państw członkowskich, która nie pozwala im na trwałe budowanie koalicji głosujących (raczej, koalicje te zmieniają się w zależności od konkretnego przedmiotu głosowania) pozwala oddalić nieprzyjemną perspektywę, w której 'nowe demokracje' skutecznie zablokują proces decyzyjny Unii dla jakichkolwiek powodów. Ważniejsze więc od apokaliptycznej wizji blokady wszystkiego przez przyszłych członków okazały się kłopoty z uzgodnieniem reformy przez członków obecnych.

### 5.3.2.1. Warianty holenderskie

Najbardziej konkretną rozważaną przez Konferencję propozycją zmiany wagi głosów w Radzie były dwa warianty reformy przedstawione przez prezydencję holenderską.<sup>205</sup> Każdy z nich bardziej promuje kraje większe. Wariant drugi jednak bardziej niż pierwszy. W wariantcie pierwszym (patrz Tabela VII i VIII oraz Wykres II) dodatkowe głosy zyskuje sześć największych krajów, z tego Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy po dwa, a Hiszpania i Holandia po jednym (najwięcej proporcjonalnie zyskuje Holandia, bo jedną piątą). Pozostałe kraje mają tyle samo, co w obecnym systemie.

W wariantcie drugim, dodatkowe głosy otrzymują wszystkie kraje. Pierwsze cztery uzyskują dwa i pół raza głosów więcej, Hiszpania i Holandia ponad dwukrotnie więcej (więc mniej niż najwięksi), a pozostali - za wyjątkiem Luksemburga - dwukrotnie więcej. Siła głosu Luksemburga wzrosłaby w tym wariantcie zaledwie o połowę. Nic więc dziwnego, że minister spraw zagranicznych Luksemburga Jacques Poos natychmiast uznał te propozycje za „nie do przyjęcia” dla jego państwa. Zagrożenie wynikające z nowych propozycji dostrzegło wiele krajów. „To, że formuła prezydencji dawała Holendrom więcej siły niż Belgom, rozbiło konsens Beneluksu. Francja sprzeciwiła się pomysłowi podwójnej większości. Hiszpania skarżyła się, że [przecież] w czasie jej przyjmowania zawarto układ mówiący, iż będzie miała dwóch komisarzy w zamian za mniej głosów w Radzie (8) niż cztery 'duże' kraje (po 10 każdy). Przewidując zmiany w składzie Komisji, Hiszpania domagała się teraz rekompensaty w postaci głosów w Radzie. Impas był zupełny. Propozycja Kohla, by odsunąć całą sprawę na później została szybko zaakceptowana.”<sup>206</sup>

<sup>205</sup> Dokument prezydencji holenderskiej przedłożony negocjatorom Konferencji Międzyrządowej 1996, CONF/3888/97 z 24 kwietnia 1997r.

<sup>206</sup> Andrew Duff, „*The Amsterdam Treaty*”, Federal Trust, Londyn, 1997, str. 133.



**TABELA VII: Dwa warianty zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie dla obecnej UE15**

Państwo	Wariant I	Wariant II
Niemcy	12	25
Wielka Brytania	12	25
Francja	12	25
Włochy	12	25
Hiszpania	9	20
Holandia	6	12
Grecja	5	10
Belgia	5	10
Portugalia	5	10
Szwecja	4	8
Austria	4	8
Dania	3	6
Finlandia	3	6
Irlandia	3	6
Luksemburg	2	3
<b>RAZEM</b>	<b>97</b>	<b>199</b>

**TABELA VIII: Dwa warianty zmiany ważenia głosów w Radzie zastosowane do krajów kandydujących**

Państwo	Wariant I	Wariant II
<i>Polska</i>	9	20
Rumunia	6	12
Czechy	5	10
Węgry	5	10
Bułgaria	4	8
Słowacja	3	6
Litwa	3	6
Łotwa	2	3
Słowenia	2	3
Estonia	2	3
Cypr	2	3
<b>RAZEM</b>	<b>43</b>	<b>84</b>
<b>RAZEM UE15+11=26</b>	<b>140</b>	<b>283</b>

W poszerzonej Unii większość kwalifikowana liczona na poziomie 71 procent i mniejszość blokująca wyglądałyby następująco:

Wariant pierwszy: większość kwalifikowana - 99 głosów, mniejszość blokująca - 42.

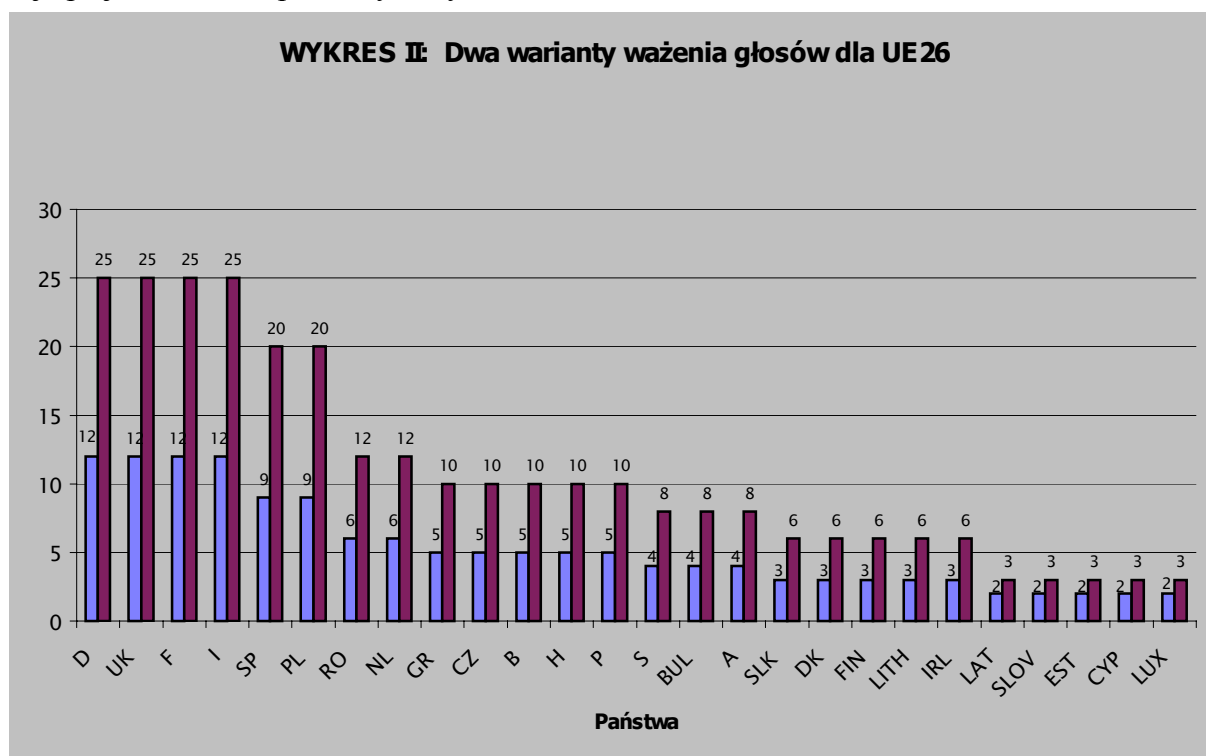
Wariant drugi: większość kwalifikowana - 200 głosów, mniejszość blokująca - 84.

Jeśli zastosujemy to do Polski, to w wariacie pierwszym 9 głosów Polski stanowi 6,43 procenta wszystkich głosów. Natomiast w wariacie drugim, 20 głosów Polski stanowi 7,07 procenta wszystkich głosów. Oczywiście jest więc, że wariant drugi jest bardziej korzystny dla Polski, przy ciągłym założeniu, że zostaniemy podobnie potraktowani jak Hiszpania.

Wariant drugi jest tym bardziej korzystny, że jeszcze bardziej niż wariant pierwszy promuje większe kraje i to właśnie do Hiszpanii i Polski włącznie. W wariantcie tym tylko pierwsze sześć krajów (Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska) otrzymuje ponad dwukrotnie więcej głosów niż w wariantcie pierwszym. Pozostałe państwa, za wyjątkiem najmniejszych, otrzymują dokładnie drugie tyle co w wariantcie pierwszym.

Ponieważ zaś państwa najmniejsze otrzymują mniej niż drugie tyle głosów (a więc wypadają 'gorzej' niż w wariantcie pierwszym), znalezienie się przez Polskę w grupie państw promowanych ponad dwukrotnie większą liczbą głosów ma dodatkowe znaczenie, którego nie odzwierciedla wprost procentowy udział głosów Polski w sumarycznej liczbie głosów uczestniczących w głosowaniu w Radzie.

Najlepiej widać to na poniższym wykresie.<sup>207</sup>



Drugi wariant holenderski jest też o tyle interesujący, że próg blokujący wynosi dokładnie tyle ile suma wszystkich głosów wszystkich kandydatów (84). Z punktu widzenia obecnych członków jest to sytuacja zapewne lepsza niż w wariantcie pierwszym, w którym państwa kandydujące mają 43 głosy na 42 potrzebne do zablokowania, oraz w ekstrapolacji systemu obecnego (43 na 39 potrzebnych). Trudno bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której dokładnie wszystkie kraje kandydujące (w tym i Cypr) głosują blokiem. Na dodatek, jest to sytuacja dość jeszcze odległa w czasie.

Zwróćmy też uwagę na fakt, że wariant pierwszy jest skrajnie korzystny dla Polski w porównaniu do innych kandydatów, ponieważ jedynie Polska uzyskuje tu zwiększenie liczby głosów. Ten sam wariant jest też skrajnie niekorzystny dla Łotwy, która jako jedyne państwo traci jeden głos w porównaniu z ekstrapolacją systemu obecnie funkcjonującego. Nawiasem mówiąc również drugi wariant holenderski nie jest specjalnie atrakcyjny dla Łotwy, która jako jedyne państwo nie zyskuje żadnego głosu więcej w porównaniu do możliwej ekstrapolacji obecnej wagi głosów. Patrząc uważnie na dolną część tabeli VIII i porównując ją z tabelą VII,

<sup>207</sup> Według *Challenge Europe*, nr 14, maj/czerwiec 1997, str. 8.

możemy domniemywać, że jeśliby zdanie państw kandydujących zostało w jakiś sposób wzięte pod uwagę podczas przyszłej Konferencji Międzyrządowej, to zapewne państwa takie jak Łotwa, Słowenia, a być może i Estonia będą starały się o uznanie dla ich wielkości demograficznej między małutkimi: Cyprem i Luksemburgiem, a znacznie większymi: Litwą i Słowacją. Być może tylko takie rozwiązanie będzie w stanie zapobiec ich protestom.

### 5.3.3. Reorganizacja Komisji

Oprócz wspomnianych decyzji dotyczących Komisji, a zawartych w protokole „w sprawie instytucji w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej”, zebrani w Amsterdamie szefowie rządów i państw Unii postanowili znacznie wzmocnić pozycję przewodniczącego Komisji. Po roku 2000, następca Jacquesa Santera (lub on sam, jeśli zostanie ponownie wybrany) będzie miał możliwość wywierania znacznie większego wpływu na obsadę poszczególnych tek w Komisji.

Przy tworzeniu składu nowej Komisji, najpierw powoływany będzie jej Przewodniczący, który zostanie zatwierdzony przez Parlament Europejski. Według traktatu z Maastricht, Przewodniczący był powoływany przez państwa członkowskie „w porozumieniu” z Parlamentem Europejskim. Natomiast dopiero całe sformowane kolegium komisarzy było zatwierdzane przez Parlament. Sformułowanie traktatu Amsterdamskiego oznacza, że zanim dojdzie do powoływania kolejnych komisarzy (również przez państwa członkowskie w porozumieniu z Przewodniczącym), Przewodniczący jest już formalnie zatwierdzony na urzędzie. Tym samym jego pozycja polityczna wzrasta. Jest on bowiem zatwierdzany przez Parlament Europejski nie tylko jako jeden z członków Komisji, ale przede wszystkim jako sam Przewodniczący.

Zgodnie ze zmienionym artykułem 163 TWE, Komisja będzie pracować teraz „pod politycznym przewodnictwem swego przewodniczącego”. Dołączona do traktatu Amsterdamskiego deklaracja w sprawie „organizacji i funkcjonowania Komisji” zapowiada daleko posunięte zmiany w sposobie pracy tego kolegium. Reorganizacja ma być przygotowana przez Komisję Santera i wejść w życie wraz z powołaniem nowej Komisji, która obejmie urząd w roku 2000. Deklaracja mówi, że Przewodniczący ma „szeroką swobodę” w przydzielaniu zadań poszczególnym komisarzom. Ma również możliwość zmieniania już przydzielonych zadań w trakcie sprawowania urzędu przez kolegium komisarzy. Komisja ma również przygotować do tego czasu reorganizację swych departamentów zwanych Dyrekcjami. Całość spraw zagranicznych, w tym wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz zagraniczne stosunki gospodarcze, mają w całości znaleźć się w rękach jednego komisarza i to na szczeblu wiceprzewodniczącego Komisji.

### 5.3.4. Parlament Europejski - zwycięzca

Ustalono - zgodnie z rekomendacją samego Parlamentu Europejskiego<sup>208</sup> - że będzie on liczył maksymalnie 700 posłów. Jednak za wyjątkiem ogólnego sformułowania w poprawionym artykule 138(2) TWE „liczba przedstawicieli wybranych z każdego Państwa Członkowskiego musi gwarantować właściwą reprezentację narodów tych Państw”, w Amsterdamie nie określono sposobu przeprowadzenia zmiany w tym artykule. Mówi on o liczbie posłów przypadającej na każde państwo członkowskie. Polska, jako państwo o liczbie ludności mocno zbliżonej do Hiszpanii<sup>209</sup>, mogłaby liczyć na 64 posłów (według reguł do traktatu

<sup>208</sup> Po raz pierwszy Parlament Europejski zaproponował tę liczbę w swej rezolucji z 10 czerwca 1992r. Została ona podtrzymana w raporcie Parlamentu „O funkcjonowaniu Traktatu o Unii Europejskiej w perspektywie Konferencji Międzyrządowej 1996”, dokument PE 190.441, pkt. 23(1).

<sup>209</sup> Polska - 38,7 mln (dane ze 1995 r.), Hiszpania - 39,1 mln (1992), Nowa encyklopedia powszechna PWN, 1995.

Amsterdamskiego). Jednak określenie maksymalnej liczby posłów Parlamentu Europejskiego na 700 oznacza, że zarówno Hiszpania, jak i Polska będą musiały mieć mniej posłów niż 64, ilu obecnie posiada Hiszpania.

Pytanie ile miejsc w Parlamencie Europejskim przypadnie w przyszłości poszczególnym krajom, podobnie jak pytanie o siłę ich głosów w Radzie Unii Europejskiej, pozostaje otwarte. Traktat Amsterdamski nie rozstrzyga tego. (Patrz analiza w rozdziale o konsekwencjach Amsterdamu dla poszerzania Unii).

### **Udział Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym**

Traktat Amsterdamski poszerza uprawnienia Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji przez organa Unii Europejskiej oraz upraszcza stosowane po temu procedury. Likwiduje procedurę konsultacji (za wyjątkiem postanowień dotyczących unii walutowej, których postanowiono nie zmieniać jako tymczasowych i wygasających wraz ze wprowadzeniem jej w życie). Parlament będzie działał więc przy pomocy trzech procedur: zgody, opinii i współdecydowania. A ta ostatnia została radykalnie uproszczona.

#### Procedura zgody

Procedura zgody polega na uzyskaniu przez Radę zgody Parlamentu Europejskiego na podjęcie decyzji. Została wprowadzona przez Jednolity Akt Europejski. Zgodnie z nią Parlament może zaakceptować lub odrzucić propozycję Rady, ale nie może do niej wprowadzać poprawek.

Procedura ta została przez Amsterdam nałożona na nowy artykuł F1, w przypadku konieczności wprowadzenia sankcji na państwo członkowskie, które stale łamie podstawowe zasady Unii, prawa człowieka i reguły demokracji. Traktat utrzymuje stosowanie jej w następujących przypadkach: przystępowanie nowych członków (artykuł O), fundusze strukturalne i spójności (artykuł 130d), propozycje dotyczące jednolitej ordynacji wyborczej (artykuł 138(3)), niektóre umowy międzynarodowe (artykuł 228(3)).

#### Procedura opinii

Podobnie jak procedura zgody, sposób wyrażania opinii Parlamentu we właściwych propozycjach legislacyjnych nie uległ zmianie. Oprócz wielu przypadków, w których procedura ta ma zastosowanie na podstawie dotychczasowych postanowień traktatowych, w Amsterdamie dołożono dwie kwestie: regulacje dotyczące odległych regionów zamorskich (artykuł 227(2)) oraz wytyczne w sprawach zatrudnienia (artykuł 109q).

#### Procedura współdecydowania

Procedurę tę wprowadził traktat z Maastricht. W Amsterdamie została znacznie rozszerzona o 15 przypadków postanowień, które poprzednio podejmowane były głównie przy pomocy procedury współpracy. W ośmiu przypadkach procedurę współdecydowania przewidziano w nowych artykułach traktatu o Wspólnocie Europejskiej. W sumie więc obecnie stosowanie tej procedury przewiduje się w 23 przypadkach.

Jednocześnie została ona uproszczona i wyjaśniona. Parlament Europejski uzyskał tu status praktycznie równy statusowi Rady Unii Europejskiej. Daje ona Parlamentowi prawo odrzucania propozycji Rady bez odwoływania się do Komitetu Koncyliacyjnego, który poprzednio stanowił forum osiągania kompromisu między Radą a Parlamentem. Jeśli Parlament zdecyduje się na odrzucenie propozycji, to jego decyzja nie może być przegłosowana w żaden sposób przez Radę. Komitet Koncyliacyjny nadal co prawda istnieje, ale jego zwołanie wymaga dobrej woli Parlamentu, czyli nie odrzucenia proponowanego aktu w pierwszym głosowaniu. Dodatkowo Parlament nie musi już formalnie zapowiadać swej intencji odrzucenia propozycji Rady. Tym samym łatwiej mu będzie uzyskiwać ustępstwa ze strony Rady, ponieważ od razu może wprowadzać swoje poprawki. Zdaniem ekspertów Izby Gmin, takie wzmocnienie Parlamentu może jednak zaowocować „presją na Parlament, by

raczej dochodził do porozumienia [z Radą] poprzez wprowadzanie swych poprawek, niż pozwalał na upadek proponowanych aktów”.<sup>210</sup>

Zaostrzono również terminy podejmowania decyzji w ramach tej procedury, a całość zmienionego artykułu 189b TWE opatrzone deklaracją wzywającą wszystkie ciała-strony procedury współdecydowania (Parlament Europejski, Rada i Komisja) do jak najściślejszego przestrzegania terminów przewidzianych tym artykułem, w celu przyspieszenia procesu podejmowania decyzji.

Zdaniem komisarza Marcelino Oreja, rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania i jej uproszczenie to jedyna dziedzina reformy instytucjonalnej, w której „osiągnięto rzeczywisty postęp”<sup>211</sup>.

W tym miejscu logiczne wydaje się być pytanie, dlaczego Parlament Europejski nie domagał się od Konferencji nadania mu prawa inicjatywy ustawodawczej, którą ze swej natury posiadają przecież wszystkie parlamenty narodowe, i której domagał się w przeszłości. Stało się tak najprawdopodobniej dlatego, że Parlament zawarł z Komisją nieformalny układ. Domaganie się inicjatywy ustawodawczej przez Parlament spowodowałoby zapewne reakcję ze strony Rady, która ‘w zamian’ domagałaby się również prawa do inicjatywy ustawodawczej. Dlatego inicjatywa ostatecznie pozostała wyłącznie w rękach Komisji. To oczywiście z punktu widzenia czystości systemu ‘konstytucyjnego’ Unii Europejskiej nie jest korzystne: egzekutywa (Komisja) nadal ma mieszane prerogatywy: ustawodawcze i wykonawcze. Przyszła reforma instytucjonalna będą więc z pewnością dotyczyć tego jej aspektu.

Kwalifikowane głosowanie większościowe w Radzie powinno być naturalnym uzupełnieniem poszerzenia procedury współdecydowania. Ma to szczególne znaczenie w trakcie ostatniej, koncyliacyjnej fazy tej procedury, gdy Rada jest postawiona wobec perspektywy odrzucenia propozycji przez Parlament. Jeśli propozycja podlega jednomyślności w Radzie, pole manewru dla jej zmiany jest minimalne, jeśli w ogóle istnieje. Jednomyślność w Radzie oznacza między innymi, że propozycja satysfakcjonuje wszystkich, a więc w praktyce, że została wypracowana do maksimum, że - w trudnych przypadkach - uwzględniła stanowiska wszystkich państw, drażliwe punkty i specyfiki wszystkich. Tak wypracowane stanowisko trudno będzie Radzie ponownie zmienić na żądanie Parlamentu. Tak więc procedura współdecydowania bez uzupełnienia o poszerzenie stosowania kwalifikowanej większości w Radzie stawia Radę w bardzo trudnej sytuacji. Może też prowadzić do paraliżu decyzyjnego, gdy Rada zbyt często nie będzie w stanie osiągnąć kompromisu.

Komisja zgodziła się na taki wynik negocjacji w obliczu faktu, że nie mogła osiągnąć obu rzeczy na raz: rozszerzenia stosowania kwalifikowanego głosowania oraz rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania. W tej sytuacji wybrano opcję na poszerzenie współdecydowania, kwestię kwalifikowanej większości zostawiając na później. Dodatkowym uzasadnieniem takiego wyboru był związek pomiędzy sposobem ważenia głosów w Radzie, a zgodą państw członkowskich na częstsze stosowanie kwalifikowanego głosowania. Państwa ‘duże’ uzależniały zgodę na częstsze głosowanie od poprawienia wagi ich głosów. Ponieważ pod koniec negocjacji jasne stało się, że zmiana ważenia głosów w Radzie zostanie odsunięta na później, tym większy nacisk położono na uzyskanie jak najszerszego zastosowania dla procedury współdecydowania. Był to jedyny element wygrywający tych negocjacji.

Już po zamknięciu Konferencji, po uzgodnieniu nowego traktatu, w nocy ostatniego dnia posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie, Francja usiłowała cofnąć ustalenia polegające

<sup>210</sup> Tom Todd, Richard Ware, Alison Weston, „*The Amsterdam Treaty*”, op. cit., str. 35.

<sup>211</sup> Agence Europe, nr 7001, 23/23.06.1997.

na rozszerzeniu zakresu stosowania procedury współdecydowania, bez zmienienia wagi głosów w Radzie. Francja od początku przeciwstawiała się temu, nie widząc w Parlamencie Europejskim właściwego miejsca dla likwidowania deficytu demokratycznego Unii, ani też nie upatrując samej procedurze współdecydowania sposobu na poprawę efektywności podejmowania decyzji. Francja od początku uważała związek między tą procedurą, a zakresem stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie za oczywisty. Widząc więc brak rezultatów w kwestii negocjowanego w ostatniej chwili ważenia głosów (zakres stosowania współdecydowania negocjowano znacznie wcześniej) - postanowiła protestować przeciwko pozostawieniu poszerzonego współdecydowania bez zmian w kwalifikowanym głosowaniu większościowym. Ostatecznie niechęć pozostałych partnerów do otwierania dopiero co zamkniętego trudnego pakietu przeważył. Reformy Amsterdamskie, choć nie do końca konsekwentne, zostały się pomimo protestów Francji.

Nic dziwnego więc, że Paryż pozostał po Amsterdamie niezadowolony. Wytrwale głosił, że kraje 'duże' takie jak Francja są zbyt słabo reprezentowane (mają za mało głosów) w Radzie. Stąd powstał 'dziwny' sojusz Belgii, Włoch i właśnie Francji, które już po zamknięciu negocjacji postanowiły walczyć o dołączenie do traktatu deklaracji wzywającej do poważnej reformy instytucjonalnej przed jakimkolwiek przyszłym poszerzeniem, bez względu na liczbę przyjętych w przyszłości nowych członków. Był to 'dziwny' alians, ponieważ szczególnie Belgia nie sprzyja zmianom wagi głosów. Głównie dlatego, że wedle obecnie obowiązującego systemu, Belgia ma pięć głosów - tyle samo, co Holandia oraz Grecja i Portugalia (patrz Tabela V). Każda zmiana tego systemu, promująca wielkość kraju będzie okazją dla Holandii do domagania się większej liczby głosów, ponieważ Holandia jest w istotny sposób - demograficznie i gospodarczo - większa niż Belgia. Tak właśnie było w przypadku obu wariantów zmiany wagi głosów w Radzie, które przedstawiła prezydencja holenderska [patrz Tabela VII]. Wtedy to Belgia najostrzej zaprotestowała przeciwko relatywnemu pomniejszeniu jej znaczenia w Radzie w stosunku do Holandii i zarzucała prezydencji wykorzystywanie faktu prowadzenia negocjacji dla załatwiania korzystniejszej pozycji dla własnego kraju.

### **Parlamenty narodowe**

Roli parlamentów narodowych w Unii poświęcono w traktacie odrębny protokół. Mówi on o znaczeniu wczesnego i pełnego informowania parlamentów o inicjatywach legislacyjnych. Dzięki temu mają one mieć odpowiednio dużo czasu, by zapoznać się z projektami prawnymi, z którymi w konsekwencji i tak będą musiały mieć do czynienia wcielając je później do ustawodawstwa narodowego. W szczególności protokół ustanawia sześciotygodniowy okres, jaki musi upłynąć od przetłumaczenia propozycji ustawodawczej w trzecim filarze na wszystkie języki oficjalne Unii, do czasu wprowadzenia tej propozycji do agendy Rady, czyli do momentu, gdy przedstawiciele państw członkowskich będą podejmowali decyzję w sprawie danej propozycji. Okres ten ma pozwolić parlamentom narodowym na zapoznanie się z propozycją i na przekazanie swej opinii przedstawicielom rządów, którzy zasiadają w Radzie.

Z drugiej strony protokół ten upoważnia COSAC, czyli Konferencję Parlamentarnych Komisji ds. Europejskich, do wglądu i zgłaszania wniosków we wszystkich przypadkach legislacji dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, kwestii praw podstawowych oraz stosowania zasady subsydiarności. Propozycje zgłaszane przez COSAC nie wiążą parlamentów narodowych.

### 5.3.5. Inne instytucje

**Europejski Trybunał Sprawiedliwości** uzyskał nowe prerogatywy w związku z uwspólnowaniem znacznych części do tej pory międzyrządowego, trzeciego filaru traktatu z Maastricht - współpraca w dziedzinie sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. W szczególności zaś Trybunał uzyskał jurysdykcję nad elastyczną integracją w ramach tego filaru (nowy artykuł K.12).

Warto wspomnieć, że pojawił się spór interpretacyjny, czy Trybunał ma jurysdykcję nad elastycznością w pierwszym filarze. Wydawałoby się logiczne, by tak było, jako że sprawy Wspólnoty generalnie podlegają nadzorowi ze strony Trybunału. Tak też twierdzą prawnicy irlandzcy.<sup>212</sup> Tymczasem prawnicy European Policy Centre uważają, że tak nie jest. W ich interpretacji, Trybunał jest pozbawiony jurysdykcji nad tym obszarem, ponieważ artykuł 5a, rządzący elastycznością w pierwszym filarze, wywodzi się z artykułów K15-K17, które stanowią o klauzuli generalnej elastyczności i wykluczają odwołanie do Trybunału.<sup>213</sup>

Trybunał zyskał również jurysdykcję nad działaniami instytucji Unii w ramach artykułu F(2), który mówi o przestrzeganiu przez Unię praw podstawowych zapisanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku.

Jednocześnie, dzięki zmianie artykułu 173 TWE, Trybunał chroni uprawnienia nie tylko Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego, ale również **Trybunału Rewidentów Księgowych**. Wiąże się to ze wzmocnieniem samego Trybunału Rewidentów Księgowych.

Wezwania do uszczelnienia kontroli finansowej oraz do zwalczania przestępstw finansowych i nadużyć były jednym ze stałych elementów przygotowań do Konferencji Międzyrządowej 1996 oraz jej przebiegu. Dlatego też podniesiono rangę Trybunału Rewidentów Księgowych, który ponadto uzyskał dodatkowe, dość znaczne uprawnienia.

Dzięki zmianie artykułu 188c(1) TWE, wyniki kontroli ksiąg finansowych, dochodów i wydatków wszystkich instytucji Wspólnoty prowadzonych przez Trybunał Rewidentów Księgowych będą publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Dalsza zmiana tego samego artykułu (pkt. 3) umożliwi też Trybunałowi kontrolowanie wszystkich osób prawnych i fizycznych, które otrzymały pieniądze z budżetu Unii.

W tym miejscu warto też wspomnieć, że znacznie wzmocniono również brzmienie artykułu 209a TWE, który mówi o zwalczaniu oszustw godzących w finansowe interesy Wspólnoty. Między innymi Rada może podjąć szczególne środki mające na celu zapobieganie i zwalczanie takich oszustw.

Status tego Trybunału został zrównany ze statusem pozostałych kluczowych instytucji Unii poprzez umieszczenie go w zmienionym artykule E traktatu o Unii Europejskiej.

**Komitet Regionów** zyskał stosunkowo sporo na reformie instytucjonalnej wprowadzonej traktatem Amsterdamskim. Od tej pory może być proszony o konsultację nie tylko przez Komisję i Radę, ale również przez Parlament Europejski (zmieniony artykuł 198c TWE). Może być konsultowany (wprowadzono te dziedziny w Amsterdamie) w sprawach dotyczących zatrudnienia, spraw społecznych, ochrony zdrowia (szerzej niż do tej pory), ochrony środowiska, szkolenia zawodowego oraz transportu. Do tej pory Komitet Regionów, powołany do życia przez traktat z Maastricht, był konsultowany w sprawach dotyczących spójności, sieci transeuropejskich, ochrony zdrowia, edukacji oraz w sprawach młodzieży i kultury.

Komitet Regionów będzie teraz samodzielną, odrębną od Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, instytucją. Będzie też sam ustalał reguły swej pracy.

<sup>212</sup> Institute of European Affairs, "Legal and Institutional Implications of the Amsterdam Treaty", Dublin, 1997.

<sup>213</sup> "Making Sense...", op. cit., str. 119.

Pomimo relatywnego sukcesu Komitetu Regionów, jego przewodniczący Pasqual Maragall uznał, że traktat Amsterdamski „nie idzie wystarczająco daleko, by sprostać obecnym tendencjom w całej Europie, a w szczególności w Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Tendencjom, które odzwierciedlają znaczne przesunięcie władzy w kierunku społeczeństwa i zdecentralizowanych agend rządowych”.<sup>214</sup> Bo też i ambicje Regionów sięgały znacznie dalej. W swych propozycjach na Konferencję, Zgromadzenie Regionów Europy pisało: „Unia Europejska *musi* być unią polityczną, *stowarzyszeniem indywidualnych państw o cechach federalistycznych, to jest takim, które zasadza się na integralnym stosowaniu zasady subsydiarności*, i nie może stać się ujednoczonym scentralizowanym państwem czy też państwem federalnym.”<sup>215</sup>

**Komitet Ekonomiczno-Społeczny** zyskał nowe uprawnienia konsultowania w pięciu nowych przypadkach w trzech następujących dziedzinach: zatrudnienia (wytyczne i środki zachęty); spraw społecznych (ustawodawstwo w tym zakresie oraz stosowanie zasady równych możliwości i równego traktowania) oraz ochrony zdrowia. O konsultację będzie mógł go prosić również Parlament Europejski.

### 5.3.6. Podsumowanie

Z perspektywy czasu, gdy zaczynają napływać doniesienia o kulisach negocjacji, wydaje się, że ‘duże’ państwa Unii zaprzepaściły szansę na bardziej istotną reformę instytucjonalną. Z pewnością państwa ‘małe’ - a szczególnie nowi członkowie Unii - nie były gotowe do rezygnacji z własnych komisarzy. Tym bardziej, że wpływ na decyzje Unii, który miały one poprzez swych komisarzy wywierać był argumentem przeważającym w toczonych zaledwie dwa, czy trzy lata wcześniej debatach o korzyściach i wadach przystąpienia do Unii. Tak więc rezygnacja z własnego komisarza jako rezultat pierwszych bardzo ważnych negocjacji, mogłaby zostać fatalnie przyjęta przez opinię publiczną tych państw. Tym bardziej państwa ‘duże’ mogły wykorzystać tę sytuację w negocjacjach i zaproponować ‘małym’ zmianę w sposobie ważenia głosów w Radzie w zamian za nienaruszalność ‘ich’ komisarzy. Przynajmniej Irlandia i Szwecja gotowe były zawrzeć taki kompromis.<sup>216</sup> W przypadku Szwecji, podobnie jak Finlandii czy Danii, dużą rolę mógł odgrywać argument poszerzenia - bez reformy, nie można poszerzyć Unii, co wydawało się przez długie miesiące niepodważalnym argumentem. Nieco trudniej było w przypadku Grecji i Portugalii oraz Hiszpanii. Grecja i Portugalia „z ulgą”<sup>217</sup> przyjęły fakt odsunięcia trudnych decyzji na później. Dla nich osłabienie pozycji w Radzie oznaczałoby również osłabienie pozycji przetargowej w walce o dystrybucję pieniędzy z funduszy strukturalnych. Mimo to logika wydarzeń sugeruje, że przesunięcie tych decyzji na później, gdy związane będą one bezpośrednio z poszerzeniem (najprawdopodobniej ‘wielka bitwa’ w tej sprawie rozegra się tuż przed zamknięciem, albo tuż po zakończeniu naszych negocjacji członkowskich) wcale nie ułatwi podejmowania decyzji. Już obecnie Hiszpanie - najwięksi beneficjenci funduszy - zapowiadają, że zgodę na przyszły budżet Unii będą wstrzymywali do ostatniej chwili roku 1999. Zakładając kalendarz wydarzeń przyjęty przez Komisję w Agendzie 2000 (nasze członkostwo w okolicach roku 2002) oraz jego konsekwencje finansowe (spadek finansowania krajów kohezyjnych o nieco ponad 12 procent w wyniku reformy funduszy strukturalnych, a nie na skutek naszego

<sup>214</sup> Agence Europe, nr 7001, 23/23 czerwca 1997.

<sup>215</sup> Victoria Gasteiz, Assembly of European Regions, „Draft Proposals for Revision of the Treaty of the European Union on the Occasion of the 1996 Intergovernmental Conference”, 6.10.1996, File Ref. 45.1.2.2, pkt. 3, str. 1. (podkreślenie oryginału)

<sup>216</sup> Zobacz: Paul Gillespie „Ireland” oraz Rolf Gustavsson „The Nordic Countries”, w „Making Sense...”, op. cit., str. 65 i 67.

<sup>217</sup> Marina Gazzo, „Southern Europe”, ibidem, str. 68.



członkostwa),<sup>218</sup> perspektywa nawet niewielkiego zmniejszenia finansowania będzie bardziej bezpośrednia i namacalna. Jeśli weźmiemy pod uwagę naturę polityki, gdy interes przetrwania w najbliższych wyborach jest największą troską polityków krajów członkowskich Unii, patrzenie z perspektywy roku 1997 na rok 2002, a tym bardziej na rok 2006, gdy dojdzie do lekkiego spadku wydatków na obecne kraje kohezyjne - to bardzo daleko. Natomiast w roku 2000, gdy zakończone zostaną negocjacje (kolejne założenie techniczne), perspektywa członkostwa nowych krajów, a w szczególności tego konsekwencje finansowe, będzie bezpośrednim elementem gry politycznej w kalkulacjach wyborczych każdego państwa. Osiągnięcie kompromisu będzie więc trudniejsze, a nie łatwiejsze. Teoretycznie rzecz biorąc z punktu widzenia Polski moglibyśmy się nie przejmować takim rozwojem sytuacji. Wszak i tak nie mamy wpływu na kształt podejmowanych decyzji oraz na przedmiot i zakres zawieranych kompromisów w ramach reformy instytucjonalnej. W rzeczywistości jednak możemy znaleźć się pod koniec negocjacji w kleszczach dwojakiej presji. Po pierwsze, może to być presja czasowa. Po zakończeniu negocjacji może nastąpić okres zupełnie martwy, w którym będziemy bezsilnie czekać aż kraje członkowskie Unii dojdą do porozumienia i zawrą jakąś ugodę w kwestii ważenia głosów. To nie byłoby jeszcze takie złe w porównaniu z drugą możliwością. Może bowiem dojść do presji 'merytorycznej', która będzie oznaczała tak naprawdę presję finansową, a może nawet nacisk na osłabienie naszych przyszłych wpływów w instytucjach Unii i Wspólnoty. Pamiętać należy o precedensie jaki miał miejsce gdy do Wspólnoty przyjmowano Hiszpanię. Madryt zgodził się na status 'prawie dużego' państwa. W zamian za prawo posiadania dwóch komisarzy, dostał mniej głosów w Radzie niż inne 'duże' państwa, które mają dziś po dwóch komisarzy.

---

<sup>218</sup> Komisja Europejska, „*For a Stronger and Wider Union*”, Agenda 2000, vol. I, Strasburg, 15 lipca 1997, DOC/97/6, str. 101.

#### 5.4. Elastyczność - metoda integracji?

Uważni obserwatorzy debaty o elastycznej integracji obliczyli, że w języku angielskim jest około 30 rozmaitych określeń tego pojęcia. Z tego ponad 50 procent dotyczy zmiennej geometrii, podczas gdy w języku niemieckim tylko 30 procent ma taki kontekst.<sup>219</sup> Różnice w samym języku opisującym to zjawisko odzwierciedlają zapewne odmienne podejście do samej integracji europejskiej w obu krajach. Brytyjczycy woleliby widzieć Unię Europejską jako luźniejszą organizację, dającą więcej swobody państwom w niej stowarzyszonym, podczas gdy Niemcy preferują ściślejsze związki prowadzące do dalej idących rozwiązań ponadnarodowych.

Jeszcze zanim rozpoczęła się Konferencja Międzyrządowa, również przed pierwszymi spotkaniami Grupy Refleksyjnej pojawiło się w Europie przekonanie, że przyszła, poszerzona Unia, musi zawierać jakieś elementy elastyczności. W elastyczności - rozumianej jako ogólny mechanizm integracji - widziano czasem jedyną metodę na włączenie wielu nowych członków do Unii Europejskiej. Państw, które znacznie podniosą stopień zróżnicowania Unii jako całości. Jak się wydaje, tak właśnie rozumiał elastyczność Karl Lamers, autor niemieckiej koncepcji 'twardego rdzenia' Unii. Wysoki urzędnik brukselski piszący pod pseudonimem Justus Lipsius, uważał, że wprowadzenie do Unii jakiegoś mechanizmu elastyczności będzie jednym z podstawowych kryteriów miary sukcesu Konferencji Międzyrządowej. Mająca się poszerzyć Unia potrzebuje „systemu, w którym uczestniczyć będą mogły wszystkie państwa członkowskie, w tym i przyszłe, w zależności od rytmu ich możliwości gospodarczych i społecznych oraz ich woli politycznej, przy jednoczesnym utrzymaniu spójności i perspektyw umacniania tożsamości [Unii] oraz zwiększania jej roli na arenie międzynarodowej”.<sup>220</sup>

Istnieje wiele odmian i związanych z nimi definicji elastyczności.<sup>221</sup> Dla potrzeb niniejszych rozważań warto przyjąć za punkt wyjścia podstawowe rozróżnienie między rozumieniem elastyczności jako prowadzącej do obniżenia stopnia integracji, a takim, wedle którego elastycznością ma ona proces ten wspierać. Jest to różnica między **intencjami**. Jedni dążą do osłabienia stopnia zintegrowania państw, drudzy - do pogłębiania procesu integracji. W charakterystyczny sposób za przyjęciem jakiejś formuły elastyczności - rozumianej w ten drugi sposób - argumentowała włoska minister spraw zagranicznych Susanna Agnelli, twierdząc, iż „w miarę zbliżania się do celu [jakim jest federalna Unia], realizm będzie wymagał od nas częstszego korzystania z elastycznych rozwiązań”.<sup>222</sup>

Pierwsza odmiana elastyczności jest zwykle opisywana za Lordem Dahrendorfem jako *à la carte*, czyli jak restauracyjne menu, z którego klienci (państwa członkowskie Unii) mogą wybierać sobie te dania, które chcą. W tym modelu jedne kraje wybierają np. współpracę w dziedzinie ochrony środowiska, a inne - np. w przemyśle zbrojeniowym. Jeśli nałożymy na

<sup>219</sup> Geoffrey Edwards, Eric Philippart, „*Flexibility and Order in the European Union: A General Introduction*”, wystąpienie podczas International Roundtable, Cambridge, 21 czerwca 1997, str. 2.

<sup>220</sup> Justus Lipsius, „*The 1996 Intergovernmental Conference*”, *European Law Review*, 1995, str. 266-267.

<sup>221</sup> Pożyteczne opisy, definicje i cechy charakterystyczne odmian elastyczności można znaleźć np. w:

Helen Wallace, William Wallace, „*Flying together in a larger and more diverse European Union*”, Netherlands Scientific Council for Government Policy, Haga, 1995;

Alexander Stubb, „*A Categorisation of Differentiated Integration*”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr 2, 1996;

Alexander Stubb, „*The 1996 Intergovernmental Conference and the Management of Flexible Integration*”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nr 1, 1997;

Frank Vibert, „*Structured Flexibility in the European Union*”, European Policy Forum, Londyn, 1996;

Helen Wallace, Françoise de la Serre, „*Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea?*”, Research and Policy Papers, nr 2, Groupement d'Études et de Recherches „Notre Europe”, Paryż, wrzesień 1997.

<sup>222</sup> Agence Europe, No 6700, 1-2 kwietnia 1996, str. 4.

siebie kilkanaście lub kilkadziesiąt takich ugrupowań, będziemy mieli integrację. Taka elastyczność może prowadzić do konkluzji, że nie są potrzebne wspólne instytucje, a co więcej, wspólne instytucje mogą przeszkadzać. Bo też i w jaki sposób miałyby funkcjonować przy zmiennym składzie członków i zmiennych polach zadaniowych? Za klasycznych zwolenników integracji *à la carte* uchodzą Brytyjczycy, w szczególności współcześni konserwatyści, choć trzeba dodać (co nie zawsze bywa zauważane), że uważają oni Jednolity Rynek za nienaruszalną podstawę współpracy, a formuły elastyczności są skłonni stosować (i to chętnie) w innych dziedzinach.

Oprócz intencji, liczą się **skutki**. Jak do tej pory wygrywał w zasadzie model elastyczności awangardowej, stosowany z sukcesem w przypadku unii walutowej Belgii i Luksemburga, unii celnej Beneluxu, a bardziej współcześnie w przypadku unii walutowej euro i polityki socjalnej.

Istnieje wiele odmian elastyczności modelu, który nazywa się awangardowym. Zmienna geometria (różny skład grup dążących do tego samego celu), koncentryczne kręgi lub tory o różnych szybkościach (ten sam skład, różny stopień zaawansowania) jak też twardy rdzeń, wszystkie te formuły opisują w gruncie rzeczy ten sam fenomen. Zakładają istnienie jakiejś grupy (awangardy), wytyczającej kierunek oraz pola integracji, za którą podążają inni w miarę swych możliwości - gospodarczych, społecznych i politycznych. Opisy te różnią się w zależności od tego, jakie pola integracji opisują i z jakimi ramami czasowymi mają do czynienia.

Lecz nie jest wykluczone, że model ten poniesie pierwszą porażkę w przypadku poszerzenia o kraje Europy Środkowej. Bowiem przyczyna jego sukcesu leżała w skutecznym wzajemnym wspieraniu się wszystkich krajów uczestniczących w integracji, za czym stała wola polityczna państw członkowskich do wspólnego działania. Przyszłe poszerzenie Unii jednak, uzyskawszy co prawda werbalną akceptację wszystkich dotychczasowych członków w sensie politycznym, stanowi dla wielu państw poważny problem polityczny i gospodarczy. Polityczny, bo prowadzić może do 'rozwodnienia', nadszarpnięcia i tak niewielkiej spójności Unii. Gospodarczy, bo dojdzie grupa krajów biedniejszych, a więc konkurentów do wspólnej kasy.

Dlatego też presja na przyjęcie elastycznej formuły integracji w przypadku przyszłego poszerzenia może w ostatecznym rozrachunku zaowocować - niechcianą ani przez kraje nastawione federalistycznie, ani przez kraje dziś korzystające z dobrodziejstw solidarności gospodarczej - formułą Europy *à la carte*. Stałoby się tak dlatego, że metoda, dzięki której można przyjąć nowe państwa stosunkowo bezproblemowo, polega na zastosowaniu długich okresów przejściowych w najtrudniejszych obszarach: rolnictwo, swoboda wyboru miejsca pracy za granicą, ochrona środowiska i polityka społeczna. Wprowadzie takie właśnie rozwiązanie zastosowano przy przyjmowaniu Hiszpanii i Portugalii, ale dziś sytuację komplikuje istnienie największego osiągnięcia integracji - Jednolitego Rynku. Jednolity Rynek, wymagający swobody czterech dziedzin: przepływu towarów, usług, kapitału i ludzi, polega na zniesieniu granic wewnętrznych dla działalności gospodarczej. Wkrótce sytuację skomplikuje jeszcze bardziej zaistnienie drugiego największego osiągnięcia integracji - euro. Oba osiągnięcia likwidują granice w szerszym sensie niż tylko dla działalności gospodarczej, likwidują je również częściowo w sensie politycznym. Zaś długie okresy przejściowe w przepływie towarów, usług i ludzi robią z Jednolitego Rynku dziś, a w przyszłości również z euro, iluzję. Prowadzą dokładnie do przeciwnego skutku niż zamierzony, do Europy *à la carte*. Podobną ocenę elastyczności przedstawili w 1994 roku dwaj weterani integracji europejskiej Peter Ludlow i Niels Ersbøll. Ich zdaniem Europa *à la carte* „obniża fundamentalne zobowiązania wynikające z członkostwa w UE do absolutnego minimum i w ten sposób niszczy wiele podstawowych związków, które leżą u podstaw obecnego pakietu

[instytucjonalnego], a także sprowadza jednolite ramy instytucjonalne [Unii] do marginalnej roli”. Interesujące jest, że kategoria twardego rdzenia, przynajmniej w niektórych jej postaciach, może mieć skutek podobny, choć z innego powodu: "jednolite ramy instytucjonalne byłyby w praktyce zarezerwowane dla 'mniej znaczących' spraw i zobowiązań, pomijając to, że prawa słabszych państw musiałyby zostać zredukowane, o ile nie zaniknęłyby zupełnie".<sup>223</sup>

Inicjatorami i swoistym motorem debaty o elastyczności podczas Konferencji Międzyrządowej 1996 byli Francuzi i Niemcy. Ich przekonanie do elastyczności jako metody posuwania naprzód integracji ma również inną wadę. Elastyczność prowadzi bowiem do postawienia fundamentalnego pytania: czy twarde rdzeń lub najbardziej centralny z koncentrycznych kręgów będzie działał względem pozostałych jako siła przyciągająca, czy też odpychająca? Ten problem jest zwykle rozwiązywany przez odwołanie do historii integracji, a w szczególności do przykładu Wielkiej Brytanii. Rzeczywiście w rozważaniach praktycznych Brytyjczyków nad uczestnictwem w EWG dużą rolę odegrał sukces tej formy integracji. Awangarda w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przyciągnęła Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, w latach osiemdziesiątych - Grecję, Portugalię i Hiszpanię, a ostatnio w dziewięćdziesiątych - Austrię, Finlandię i Szwecję. To trudne do zignorowania przykłady.

Jednak stoją przed nami dwa zupełnie nowe doświadczenia - euro i poszerzenie Unii o znacznie większą grupę państw Europy Środkowej, poważnie odmienną od reszty zachodniej części kontynentu. W obu przypadkach istnieją argumenty przemawiające za pozostawieniem na zewnątrz twardego rdzenia. Euro może osłabić zdolność państw do swobodnej, elastycznej reakcji na rozwój ich gospodarek. Wielka Brytania i Szwecja z własnej woli nie wejdą do euro, przynajmniej na początku. Jeżeli zaś poszerzenie ma się odbywać bez dodatkowego transferu środków pomocowych (bo zaprotestują obecni beneficjenci), bez udziału w trzech wolnościach gospodarczych (towary, ludzie i usługi) to sens takiego członkostwa staje pod znakiem zapytania. Tak samo jak sens w taki sposób poszerzonego Jednolitego Rynku. A wreszcie również sens Unii Europejskiej. Pod znakiem zapytania staje jednocześnie założenie o przyciągającej sile awangardy. Twardy rdzeń może przekształcić się z magnetycznie przyciągającego integratora w dezintegratora i poprowadzić Europę w stronę *à la carte*.

#### 5.4.1. Źródła i motywy elastyczności

Bardzo ważnym powodem swoistej 'kariery' elastyczności w połowie lat dziewięćdziesiątych stała się coraz bardziej realna perspektywa przyszłego poszerzenia Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Uznano, że nowi członkowie wniosą ze sobą tak wiele różnorodności, że Unia zostanie automatycznie osłabiona, jeśli chodzi o zdolność wszystkich państw członkowskich do podejmowania działań razem. Ten aspekt spraw był podkreślany właściwie we wszystkich dyskusjach o elastyczności, dodając niejako zewnętrzne argumenty do, w gruncie rzeczy, wewnątrzunijnej debaty nad wewnątrzunijnym problemem. Coraz większe kłopoty z osiąganiem kompromisu w Unii, czy też jej niezdolność do podejmowania działań akceptowanych przez innych, to przecież choroba obecnej Unii, tej jeszcze nie poszerzonej. Niezdolność Unii do działania w byłej Jugosławii, a potem w Bośni stała się już prawie anegdotyczna. Groźba blokady decyzyjnej Unii jaką zastosowali Brytyjczycy w okresie sporu o chorobę wściekłych krów (BSE) z pewnością dała impuls do myślenia o elastyczności szczególnie w Paryżu i w Bonn. Jednocześnie ustanowiony poza traktatem wysiłek zniesienia wreszcie kontroli granicznych dla ruchu ludności, jak stanowi umowa z Schengen, długo nie był w pełni realizowany z powodu zastrzeżeń, jakie do jego funkcjonowania miała Francja - w

---

<sup>223</sup> Peter Ludlow, Niels Ersbøll, "Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference", CEPS, Brussels, 1994, str. 57.

końcu jeden z krajów założycielskich Schengen. A więc nawet w elastycznym gronie, węższym niż obecnych 15 członków Unii Europejskiej, trudno jest realizować wspólnie zdecydowane przedsięwzięcia.

Dlatego można powiedzieć, że choć elastyczność jest próbą wyjścia z impasu powodowanego przez różnorodność Unii, to jednak nie jest ona mechanizmem gwarantującym postępy integracji. Dla przyszłego członkostwa Polski będzie zapewne oznaczała dodatkowy wysiłek koncepcyjny, jaki kraj nasz będzie musiał podjąć, by znaleźć właściwe dla siebie miejsce w elastycznej wspólnoty narodów europejskich. Przede wszystkim zaś konieczna będzie refleksja nad konsekwencjami elastyczności dla bezpieczeństwa europejskiego w ogóle, a szczególnie dla sytuacji Polski jako członka elastycznej Unii Europejskiej.

Ludzie pokroju Jacquesa Delorsa, byłego przewodniczącego Komisji, w elastyczności upatrują sposób na wyciągnięcie Europy ze stałego regresu, jaki jest jej udziałem od czasów pierwszej wojny światowej. „Ten upust krwi pozbawił nas energii i zasobów, i [dlatego] nigdy więcej już nie byliśmy w stanie odzyskać wpływów, które [przedtem] mieliśmy. Nie potrafię zgodzić się na ten upadek Europy, i Francji.”<sup>224</sup> Dlatego też właśnie on stawia elastyczności najmniej warunków. Na przykład nie wymaga, by w grupie zaawansowanej była jakaś minimalna liczba państw. Wystarczy, że będą w niej kraje, które podzielają wspólne dla Europy wartości, że podobnie widzą stosunki między państwem a jednostką, mają tę samą - „specjalną” jak mówi - wizję społeczeństwa. Ta elita zaangażowana w zaawansowaną współpracę przecież i tak współżyje z innymi w szerszym kręgu „wspólnoty wymiany i współpracy”. Jest to droga do bliskiej sercu Delorsa unii politycznej, Europy zjednoczonej politycznie. Lepsza więc jest elastyczność prowadząca do twardego rdzenia zintegrowanego politycznie, nawet za cenę istnienia dwóch rodzajów Europy<sup>225</sup> (znowu!), niż męka dochodzenia do wspólnego stanowiska w poszerzonym gronie, wraz z nowymi członkami Unii Europejskiej, których miejsce w dotychczasowej Unii jest wynikiem ‘moralnego długu’ pojałtańskiego. Tylko czy taka zaangażowana elita jednorodnych państw rzeczywiście istnieje? Czy we Francji i w Niemczech istnieje wspólna wizja właściwych stosunków między jednostką a państwem?

Niemiecki analityk Carlo Masala uważa, że elastyczność jest pochodną nacisku, jaki kraje ‘duże’, a przede wszystkim wielka trójka: Francja, Niemcy i Wielka Brytania położyły na zmienienie wagi głosów poszczególnych krajów członkowskich w Unii. Zmiana dotychczasowego układu między krajami ‘małymi’, a ‘dużymi’ z pewnością nadałaby Unii nowe oblicze w kontekście władzy i potęgi na kontynencie europejskim. „Wzmocnienie sił odśrodkowych byłoby nie do uniknięcia w tych okolicznościach, a to mogłoby doprowadzić do delegitymizacji Unii.”<sup>226</sup> Tym samym elastyczna integracja jawi się jako jeden ze sposobów niedopuszczenia do takiego rozwoju sytuacji. Lecz czy ci, którzy nie uczestniczą w danym działaniu podejmowanym w imieniu całej Unii, a więc również w ich imieniu, będą w stanie zgodzić się na jej częściową legitymizację, na przykład tylko przez ‘dużych’?

Ważną przyczyną dyskusji o elastyczności było odmienne postrzeganie właściwego tempa dla integracji europejskiej w ogólności. Tu nakładały się różne doświadczenia z procesu ratyfikacji traktatu z Maastricht i rozmaite ich rozumienie. Również głębsze doświadczenia historyczne grały rolę. Niewątpliwie za propozycją ‘twardego rdzenia’ Lamersa stało pozytywne doświadczenie pojednania francusko-niemieckiego. Możliwość utraty tego ‘motoru integracji’ mogła wydawać się z perspektywy niemieckiej nieco niebezpieczna. Rozmaicie postrzegano również aktualność i trwałość państwa narodowego jako podstawowego aktora europejskiej sceny międzynarodowo-politycznej. Jednym z poważnych

<sup>224</sup> Wywiad z Jacquesem Delorse w *The European*, 24 października 1996.

<sup>225</sup> Wywiad z Jacquesem Delorse w *Le Monde*, 25 marca 1996

<sup>226</sup> Carlo Masala, „*Institutional Reform ...*”, op. cit., str. 234.

źródeł różnych poglądów na dalszą integrację jest odmienna tradycja polityczna, historia i różne zapatrywania na cele integracji elit politycznych, obecnie sprawujących w stolicach europejskich władzę. Różnice te dały o sobie znać w przygotowaniach do najważniejszych decyzji wszystkich składników strategii określonej przez Grupę Refleksyjną. Widać więc je było w pracach nad unią gospodarczą i walutową, w debatach nad WPZB, wreszcie w sporach o poszerzenie Unii Europejskiej.

#### 5.4.2. Wewnątrz, czy na zewnątrz traktatów

Przyczynę do rozwinięcia elastyczności dały kolejne poszerzenia Wspólnot. Każde nowe wstępujące państwo otrzymywało pewne, tymczasowe ustępstwa od generalnego zobowiązania do przejścia całości *acquis communautaire*. Takie rozwiązanie było konieczne, ponieważ dorobek wspólnotowy jest dynamiczny i rozwija się z każdą chwilą. W innym przypadku albo państwo nowowstępujące nigdy nie byłoby gotowe do pełnego uczestnictwa we Wspólnocie, albo też na pożytek nowowstępujących proces tworzenia *acquis* musiałby się zatrzymać, prawdopodobnie na około dwa lata. Stąd okresy przejściowe na dostosowanie się do reguł Wspólnoty wydawały się rozwiązaniem wygodnym i praktycznym. Ponieważ jednak traktaty akcesyjne nowych członków - z punktu widzenia prawa - modyfikują traktaty założycielskie, okresy przejściowe przyczyniły się do rozwoju elastyczności jako metody rozwiązywania trudnych problemów integracji. Okresy przejściowe to, z definicji, elastyczność o ściśle ograniczonym czasie trwania.

Za elastyczność wewnątrztraktatową uznaje się również rozwiązania typu *opt-out*, czyli wyjątki lub odstępstwa udzielone Wielkiej Brytanii i Danii podczas negocjacji i ratyfikacji traktatu z Maastricht. Dotyczą one wprowadzania wspólnej polityki społecznej i wspólnej waluty w przypadku Wielkiej Brytanii oraz euro, obrony i obywatelstwa europejskiego w przypadku Danii.

Poza elastycznością w ramach traktatów założycielskich Wspólnot i Unii, a więc poza elastycznością wewnątrztraktatową, istnieje też elastyczność pozatraktatowa. Już traktat Rzymski wprowadził elastyczność do integracji poprzez zgodę na większe zaawansowanie krajów Beneluksu w ich samodzielnej integracji.<sup>227</sup> Do dzisiejszego dnia zaawansowanie integracyjne tych trzech krajów jest większe niż pozostałych członków Unii Europejskiej - Beneluks cieszy się wspólną walutą (Belgia z Luksemburgiem) oraz wolnością swobodnego przekraczania granic. Być może z tych pozytywnych doświadczeń bierze się większa niż u innych skłonność tych państw do wchodzenia w dalej idące przedsięwzięcia integracyjne. Należą one do krajów tradycyjnie uważanych w Europie za najbardziej pro-federacyjne.

Podobny rodzaj elastyczności pozatraktatowej dopuścił traktat z Maastricht w drugim i trzecim filarze Unii, w artykułach J.4.5. i K.7, które brzmią bardzo podobnie.<sup>228</sup> W jej ramach istnieje zarówno elastyczność wiążąca grupę państw węższą niż wszyscy członkowie Unii – tak jest właśnie w przypadku Beneluksu oraz unii gospodarczej i walutowej. Umowa z

---

<sup>227</sup> Artykuł 232 mówi: „Postanowienia niniejszego Traktatu nie stanowią przeszkody dla istnienia lub zacieśniania unii regionalnych między Belgią i Luksemburgiem albo między Belgią, Luksemburgiem i Holandią...”

Anna Przyborowska-Klimczak, Ewa Skrzydło-Tefelska, „Dokumenty...”, op. cit., str. 171.

<sup>228</sup> Artykuł J.4.5.: „Postanowienia niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla rozwoju bliższej współpracy między dwoma lub więcej Państwami Członkowskimi na poziomie bilateralnym, w ramach UZE i Sojuszu Atlantyckiego...”, artykuł K.7: „Postanowienia niniejszego Tytułu nie stanowią przeszkody w ustanowieniu i rozwoju bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej Państwami Członkowskimi...”

Ibidem, odpowiednio str. 325 i 331.

Schengen wiąże zarówno węższe grono państw Unii, jak i kraje do niej nie należące - Islandię i Norwegię, które z kolei mają unię paszportową z krajami skandynawskimi.<sup>229</sup>

Główny motyw debaty nad elastycznością w czasie Konferencji Międzyrządowej, oraz powód dla którego była ona tak ważna - w tym również dla Polski, jako przyszłego członka Unii Europejskiej - polegał na tym, że elastyczność chciano przenieść do traktatów, a więc niejako do wnętrza Unii. Chciano uczynić z niej narzędzie pomocnicze w integracji, będące stałą częścią prawnego, a nie tylko politycznego *acquis*. Chciano, by Unia miała formalną możliwość posługiwania się elastycznością. Już na tym etapie analizy elastyczności nasuwa się refleksja, że takie podejście do integracji, a więc uczynienie z Unii tworów elastycznego i podatnego na chwilowe wahania koniunktury politycznej w Europie, mogłoby być niebezpieczne dla jej przyszłości. Wydaje się, że wielu decydentów politycznych w Europie zdawało sobie z tego sprawę. Jednak presja na rzecz znalezienia w elastyczności sposobu na obejście notorycznych i męczących przeszkód w posuwaniu procesu integracji naprzód przeważała w początkowej fazie Konferencji nad zastrzeżeniami.

Pisząc o priorytetach Paryża na Konferencję Międzyrządową, o elastyczności w polityce zagranicznej Unii, przedstawiciel Francji Michel Barnier dał wyraz zniecierpliwieniu: „trzeba wreszcie umożliwić wzmocnioną współpracę w pewnych działaniach, to znaczy dać tym państwom, które chcą iść dalej i szybciej możliwość uczynienia tego w imieniu wszystkich”.<sup>230</sup> Te słowa „w imieniu wszystkich” stanowią sedno problemu, szczególnie dobrze widoczne w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rozdźwięk interesów w tej dziedzinie jest być może największy między państwami członkowskimi Unii. Są wśród nich i państwa neutralne i posiadacze broni atomowej, są członkowie NATO i ci, którzy do NATO nie należą, członkowie UZE, oraz państwa o różnym stopniu stowarzyszenia z UZE. Są w Unii Europejskiej państwa - członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ i ci, jak Niemcy, którzy dysponują relatywnie większą siłą gospodarczo-państwową i nie zasiadają w niej.

Tak formułowana elastyczność, szczególnie w polityce zagranicznej, oznacza dla wielu krajów groźbę powstania jakiejś formy dyktatoratu. Możliwość takiego rozwoju elastyczności widziała francuska, wówczas rządząca partia gaullistów RPR. W swoim programie na Konferencję Międzyrządową wprost zaproponowała przekształcenie formuły prezydencji w taki sposób, by funkcję tę sprawowały tylko państwa ‘duże’: Francja, Włochy, Wielka Brytania, Niemcy i Hiszpania zmieniające się w przewodniczeniu Unii co dwa i pół roku.<sup>231</sup> Inną postacią tego samego sposobu myślenia było postulowanie powołania jakiejś formy Rady Bezpieczeństwa Europy, idei szczególnie popularnej w środowiskach polityków francuskich i to zarówno RPR jak i UDF.<sup>232</sup> Michel Barnier natychmiast zastrzegł, że - jak wynikało z jego doświadczeń - zdolność do wchodzenia w elastyczne formy współpracy „przekracza tradycyjne przeciwieństwa między krajami ‘dużymi’, a ‘małymi’”. Jednak nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której jakieś ‘niewielkie’ państwo - lub co gorsza kilka takich państw - nie pragnie uczestniczyć w jakimś przedsięwzięciu. Jednocześnie działanie podejmowane przez innych w imieniu całej Unii, a więc także tego państwa (czy tych państw) pozostawia je na uboczu. Oczywiście z punktu widzenia tych, którzy chcą działać nie ma

<sup>229</sup> Dokładniejsze opisy skutków jakie traktat z Maastricht przyniósł w przypadku elastyczności integracji można znaleźć w: *“Intergovernmental Conference. Issues, Options, Implications”*, Institute of European Affairs, Dublin, 1995, pkt. 13.20, str. 100 oraz pkt. 13.43, str. 104; a także w: Jean-Louis Quermonne, *“L’Europe à «géométrie variable»”*, *Revue Politique et Parlementaire*, 98<sup>e</sup> Année, styczeń/luty 1996, str. 13-14.

<sup>230</sup> Michel Barnier, *„L’UE: supermarché ou puissance politique?”*, *Le Monde*, 21 czerwca 1996.

<sup>231</sup> Reuters, *„France’s Gaullists want big states to run Europe”*, REU2829 3 OEC 471 (ECR) F2408861, 24 stycznia 1996.

<sup>232</sup> Zobacz: Pierre Lellouche, *“Légitime défense”*, op. cit., str. 238-240; także: Pierre Lequiller, *“L’Europe se lève à l’Est”*, Editions du Rocher, Monaco, 1994, str. 147-150.

znaczenia, jakie psychologiczne powody leżą u podstaw niechęci tych, którzy pozostają na uboczu. Jednak nie można tych powodów marginalizować. To, samo przez się, może przyczynić się do dalszego różnicowania centrum i peryferii w Europie, która - delikatnie rzecz ujmując - nie należy do najbardziej jednorodnych obszarów politycznych. Logika 'małych' i 'dużych' nie działa jednakowo w obie strony.

Centrum i peryferie istnieją w Europie, czy się tego chce, czy nie. Niewątpliwie, z punktu widzenia integracji europejskiej, Polska leży na uboczu wydarzeń i ciężaru Europy. Pewna dysproporcja istnieje między sferą bezpieczeństwa, a integracją polityczną i gospodarczą. Tę dysproporcję odzwierciedla mocno uzasadniona nadzieja, że już na wiosnę 1999 roku Polska będzie pełnoprawnym członkiem NATO. Polska jest obszarem ważnym strategicznie. Natomiast negocjacje z Unią dopiero się rozpoczynają. Członkiem Unii, według najlepszego, optymistycznego scenariusza, zostanie w roku 2002. Różnica ta nie wynika tylko z odmiennego stopnia trudności poszerzania NATO i Unii. NATO rozpoczęło ten proces co prawda później, ale za to Unia straciła pierwszą okazję - Układy Europejskie nie były konstruowane z myślą o przyszłym członkostwie krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

#### 5.4.3. Elastyczność na Konferencji

Grupa Refleksyjna uznała, że wprowadzenie elastyczności do nowego traktatu może być konieczne i poświęciła tej sprawie wiele miejsca w swych debatach. Już otwierająca prace Grupy „Podstawa do rozważań”<sup>233</sup> - pierwszy, szeroki zarys tematyki autorstwa jej przewodniczącego Carlosa Westendorpa - precyzyjnie i starannie definiowała wszystkie pojęcia związane z elastyczną integracją: Europa *à la carte*, zmienna geometria, koncentryczne kręgi, itp.

W trakcie dyskusji Grupa doszła do wniosku, że różne rodzaje elastyczności (co do sposobów jej uruchamiania, nadzorowania i wreszcie co do stopnia uczestnictwa poszczególnych krajów) mogą być konieczne dla każdego z trzech filarów Unii. Uznała, że większa elastyczność jest możliwa tam, gdzie dominuje współpraca międzyrządowa - WPZB (drugi filar) oraz sprawy wewnętrzne i wymiaru sprawiedliwości (trzeci filar). Natomiast nie należy pozwalać na odstępstwa w obszarze wspólnotowym (pierwszy filar traktatu z Maastricht). Jednocześnie Grupa przyznała, że kraje wstępujące powinny mieć większą możliwość elastyczności, która będzie zależna od wynegocjowanych warunków członkostwa. Jednak musi być zachowana „masa krytyczna” *acquis communautaire*, którą nowe państwo członkowskie musi przyjąć.

Grupa Refleksyjna ze szczególną mocą podkreśliła, że przy wprowadzaniu elastyczności konieczne jest zachowanie dwóch podstawowych elementów procesu integracji: (1) *acquis communautaire*, a więc tego co wypracowane wspólnotowo, tak aby elastyczność nie mogła być wykorzystywana do odwracania procesu integracji (Grupa *explicite* odrzuciła możliwość integracji według modelu *à la carte*); (2) poszanowanie jednolitych ram instytucjonalnych Unii, „jako najlepszej gwarancji spójności działań i środków Unii”<sup>234</sup>. Grupa sformułowała też w języku politycznym ramy konceptualne elastyczności. Jest ona konieczna, gdy brakuje pozytywnej, obejmującej wszystkie kraje członkowskie odpowiedzi na podstawowe pytanie: co chcemy osiągnąć razem? Jeśli takiej odpowiedzi nie ma, jeśli nie ma woli wspólnego działania wszystkich, to taka sytuacja „nie może powstrzymywać tych, którzy chcą a nawet potrzebują przyczynić się do rozwijania Unii, od czynienia tego, przy poszanowaniu jasno określonych granic”<sup>235</sup>.

<sup>233</sup> Carlos Westendorp, „La conferencia intergubernamental de 1996. Bases para una reflexion”, Mardyt, 2 marca 1995.

<sup>234</sup> Raport Grupy Refleksyjnej, op. cit., pkt. 13, str. 6.

<sup>235</sup> Ibidem, pkt. 14, str. 6



Zdaniem ‘znacznej większości’ członków Grupy Refleksyjnej, oprócz powyższych zasad ogólnych, elastyczność powinna spełniać też następujące warunki szczegółowe:

- powinna być stosowana tylko wtedy, gdy służy celom Unii;
- jeśli wyczerpane zostaną wszystkie inne rozwiązania prowadzące do osiągnięcia celów proponowanych przez daną grupę państw;
- tylko na zasadzie każdego przypadku z osobna (tym samym Grupa opowiedziała się przeciwko generalnej zasadzie elastyczności, jaką ostatecznie do traktatu Amsterdamskiego wprowadziła Konferencja Międzyrządowa);
- nikt, żadne państwo, które tego chce i spełnia odpowiednie po temu kryteria (wspólnie ustalone) nie może być wykluczone z udziału w obszarze poddanym elastyczności;
- należy ustanowić sposoby wspomagania tych krajów, które chcą uczestniczyć w obszarze dalej zaawansowanej integracji, ale nie spełniają kryteriów.

Wreszcie Grupa odnotowała, że ‘niektóre’ państwa chcą, by elastyczność była uruchamiana tylko przy jednomyślnej zgodzie wszystkich, a więc również za przyzwoleniem tych, którzy nie chcą, bądź nie mogą uczestniczyć w danym działaniu od samego początku. Problem ten przetrwał do samego końca dramatycznych negocjacji w Amsterdamie. W szczególności Wielka Brytania - obawiając się, że mechanizm elastyczności będzie prowadził do jej marginalizacji w Unii - starała się utrzymać jednomyślne podejmowanie decyzji o uruchamianiu elastyczności. Wprawdzie nie udało się jej do końca osiągnąć wszystkiego w tej materii (weto będzie politycznie kosztowne), ale jednak wszystkie mechanizmy elastyczności zawarte w traktacie Amsterdamskim mogą w ostateczności być blokowane przez te kraje, które nie życzyłyby sobie jej uruchamiania.

Turyńska Rada Europejska, otwierając 29 marca 1996 roku Konferencję Międzyrządową, oficjalnie wprowadziła temat elastyczności do jej agendy. Poprosiła ona Konferencję o „zbadanie czy i w jaki sposób można wprowadzić reguły natury ogólnej oraz dotyczące szczególnych obszarów, pozwalające pewnej liczbie krajów członkowskich na rozwijanie wzmocnionej współpracy”.<sup>236</sup> W toku wstępnej wymiany poglądów przez negocjatorów Konferencji pod przewodnictwem włoskiego dyplomaty Silvio Fagiolo (kwiecień-czerwiec 1996) niewiele udało się uzgodnić. Nie taki też był zamiar prezydencji włoskiej, która postawiła sobie stosunkowo mało ambitne zadanie ponownego zebrania w całość tym razem już oficjalnych stanowisk państw członkowskich. W sprawie elastyczności niewątpliwą zasługą tego okresu jest wprowadzenie do jej zasad warunku ilościowego. Raport przedstawiony przez prezydencję włoską mówi o konieczności istnienia minimalnego kworum państw koniecznego, aby uniknąć „ryzyka powstawania «konkurujących kręgów» lub zagubienia prawdziwej tożsamości Unii”.<sup>237</sup>

#### **5.4.3.1. Propozycje francusko-niemieckie**

Jednocześnie z wielostronnymi przygotowaniem do Konferencji, a także podczas jej trwania, odbywały się intensywne konsultacje francusko-niemieckie. Jednym z kluczowych problemów ‘motoru integracji’ stało się wprowadzenie elastyczności do integracji. Wyrazem tej woli był wspólny list kanclerza Kohla i prezydenta Chiraka z 6 grudnia 1995 roku, gdzie pisali: „przejsiowe trudności, jakich doświadczają partnerzy, nie powinny wpływać na zdolność Unii do działania i posuwania się do przodu”. Dlatego zaproponowali włączenie do traktatu generalnej klauzuli umożliwiającej tym krajom, które „tego chcą i spełniają kryteria” rozwinięcie pogłębionej integracji, z wykorzystaniem jednolitych ram instytucjonalnych.

<sup>236</sup> Konkluzje Turyńskiej Rady Europejskiej, 29 marca 1996, SN 100/96.

<sup>237</sup> „Progress Report ...”, op. cit.

We wspólnym artykule na otwarcie Konferencji w Turynie w marcu 1996 roku ministrowie Francji i Niemiec wyraźnie zadeklarowali szeroko pojętą gotowość obu państw do uczestniczenia w elastyczności. Do uczestniczenia w dalej idącej integracji bez wyjątku, bez względu na dziedzinę: „Francja i Niemcy są gotowe inicjować taką wzmocnioną solidarność i chciałyby, aby przyłączyły się do nich wszystkie inne państwa, które tego chcą i są gotowe.”<sup>238</sup>

W rok później, po serii konsultacji francusko-niemieckich, ministrowie spraw zagranicznych Hervé de Charette i Klaus Kinkel przedstawili Konferencji szczegółową propozycję wprowadzenia do traktatu klauzuli ogólnej, o której wspominali Chirac i Kohl, oraz trzech klauzul szczegółowych, odmiennych dla każdego filaru. Główny powód elastyczności ministrowie widzieli w przyszłym poszerzeniu Unii: „zwiększenie liczby państw członkowskich nie może być przeszkodą dla zdolności Unii do pogłębiania konstrukcji europejskiej”. Klauzula ogólna definiowałaby ogólne warunki elastyczności we wszystkich filarach. Klauzule szczegółowe określałyby warunki specyficzne dla każdego z filarów. Kinkel i de Charette zaproponowali, by klauzulę ogólną włączyć do artykułu C TUE dotyczącego postanowień wspólnych.

Elastyczność więc, aby mogła być uruchomiona, powinna respektować następujące zasady ogólne:

- celem i warunkiem jest pogłębianie integracji;
- muszą być zachowane jednolite ramy instytucjonalne;
- należy zrezygnować z prawa weta (w domyśle - nie działa prawo weta wobec uruchamiania elastyczności, ani weto wewnątrz danej grupy państw zaawansowanych);
- żadne państwo, które chce i może, nie powinno być wyłączone;
- celem elastyczności powinno być objęcie jak największej liczby państw;
- prawo wspólnotowe, *acquis communautaire* i cele traktatu muszą być przestrzegane;
- elastyczność nie powinna powodować zmian w traktatach założycielskich wspólnot;
- z zasady elastyczność ma być stosowana tam, gdzie w Unii obowiązuje jednomyślność.

Pomimo zasady jednolitości ram instytucjonalnych, w obszarze istniejącej elastyczności decyzje w Radzie miały być podejmowane tylko przez państwa uczestniczące w tym obszarze. Tym samym przyznano, że elastyczna Rada musi funkcjonować według zmiennej geometrii - niektórzy jej pełnoprawni członkowie nie będą brali udziału w decyzjach, gdy tematem będzie obszar, w którym ich państwa nie uczestniczą. Komisja jednak rozpatrywać ma sprawy należące do obszarów elastycznych w pełnym składzie. Jest to odwołanie się do oryginalnej koncepcji Komisji jako kolegium, którego członkowie nie reprezentują swych państw. Komisja, jako strażnik traktatów, będzie miała prawo opiniowania wniosków dotyczących elastycznej integracji w zakresie ich zgodności z traktatami, *acquis communautaire* i celami traktatu. Ta propozycja Kinkela i de Charette'a została w pełni uwzględniona przez traktat Amsterdamski. Na podstawie opinii Komisji, Rada podejmie decyzje o wprowadzeniu pogłębionej współpracy w życie i będzie ją nadzorować.

Trybunał Sprawiedliwości ma mieć pełne uprawnienia w obszarach elastycznych, włącznie z prawem kraju nie uczestniczącego do wnoszenia skarg do Trybunału. Także każde państwo uczestniczące w elastyczności mogłoby prosić Trybunał o rozpatrzenie sprawy dotyczącej tego obszaru. Tym samym Trybunał, podobnie jak Komisja, miałby pełne prawo nadzoru nad wykonywaniem elastyczności.

Każde państwo ma mieć prawo dołączenia do grupy ‘zaawansowanych’, jednak oprócz warunków wstępnych obszaru elastycznego, będzie musiało wypełnić też wspólne *acquis* wypracowane przez grupę.

---

<sup>238</sup> Klaus Kinkel, Hervé de Charette, „A duty to be demanding”, *Financial Times*, 29 marca 1996.

Jeśli chodzi o szczegółowe warunki elastyczności w pierwszym filarze, to propozycja francusko-niemiecka była dość ogólnikowa. Pogłębiona współpraca grupy państw nie może naruszać równowagi praw i obowiązków oraz zasad konkurencji. Nie może też podważać zasad Jednolitego Rynku i regulacji z nim związanych oraz istniejących już polityk wspólnotowych. Ministrowie sugerowali również, że jeśli warunki elastyczności w pierwszym filarze nie zostaną uznane za w sposób satysfakcjonujący gwarantujące poszanowanie tych zasad, być może trzeba będzie skompletować listę konkretnych dziedzin, w których można byłoby ją stosować. W ten sposób uniknięto by nieporozumień, gdyby warunki ogólne i szczegółowe miały się okazać niewystarczająco jasne.

Francuzom i Niemcom wydawało się wówczas, że obszarem stosowania klauzuli elastyczności będzie przede wszystkim wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. W jej zakresie zaś, szczególnie współpraca w dziedzinie polityki obronnej, wypracowywanie wspólnej, europejskiej obrony. W tym miejscu szczególnie interesujące jest, że autorzy dokumentu przewidywali pozostawienie w nowym traktacie artykułu J.4(5) z Maastricht, który dopuszcza elastyczność pozatraktatową w ramach UZE i NATO. Później, po odrzuceniu przez Amsterdam elastyczności w drugim filarze, jednym z argumentów na rzecz takiego rozwiązania będzie właśnie istnienie tej formy elastyczności, na jaką zezwala Maastricht. Tyle tylko, że w Maastricht usankcjonowano jedynie to, co i tak w praktyce się działo.

Według projektu Paryża i Bonn, należałoby również ustalić minimalną liczbę krajów, która byłaby niezbędna dla tworzenia obszaru pogłębionej współpracy.

Jeśli chodzi o trzeci filar, to Francja i Niemcy odnotowywały jedynie, że elastyczność „w zasadzie” jest możliwa we wszystkich dziedzinach tego filaru. W szczególności zwracano uwagę, że konwencje - które obecnie muszą być ratyfikowane przez wszystkich przed wejściem w życie - mogłyby być stosowane po ratyfikacji przez określoną większość państw i - oczywiście - obowiązywać wówczas tylko te państwa. Propozycja ta została w Amsterdamie przyjęta.

#### **5.4.3.2. Pierwsze konkrety - Dublin II**

W sformułowanym przez prezydencję irlandzką projekcie nowego traktatu Dublin II przyznaje się, że kwestia elastyczności jest jedną z najważniejszych spraw, jakie Konferencja omawia. „Cokolwiek zostanie w tej materii zdecydowane - również brak zgody - będzie miało ogromne znaczenie dla przyszłego rozwoju Unii, (...) dla określania kształtu Europy, w której mają żyć jej narody, w tym przyszłe pokolenia.”<sup>239</sup> Jednocześnie prezydencja irlandzka uznała, że z powodu drażliwości samego tematu było jeszcze zbyt wcześnie na proponowanie konkretnego brzmienia konkretnych postanowień samego traktatu. Stało się tak z powodu nieosiągnięcia wówczas przez Konferencję zgody, co do niektórych ważnych spraw instytucjonalnych, a w szczególności problemu rozszerzenia stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie Unii Europejskiej.

Dokument stwierdza również, że przyszłe poszerzenie Unii uczyni z elastyczności instrument absolutnie ‘nieunikniony’. Zdanie to wynika z poczucia, które towarzyszyło Konferencji od samego początku, poczucia wyrażanego na wiele sposobów i przez wielu ludzi, mianowicie, że wraz z rozwojem, a w szczególności z poszerzaniem Unii rośnie jej różnorodność i coraz trudniej jest znaleźć to, co łączy: wspólną tkankę i wspólne cele.

W procesie poszerzania Unii określa się zwykle tzw. okresy przejściowe, które pozwalają bądź to samej Unii, bądź też krajom wstępującym na nie stosowanie pewnych reguł, czy polityk przez z góry określony czas w celu lepszego przystosowania się obu stron do pełnego członkostwa. Prezydencja irlandzka stwierdziła - w odróżnieniu od Grupy Refleksyjnej - że

---

<sup>239</sup> „Dublin II”, op. cit., str. 129 oraz str. 8.

nie mogą być one uznane za formę elastyczności. W tym względzie prezydencja przyjęła rozumowanie instytucjonalne. Wprawdzie z punktu widzenia samego opisu rzeczywistości integracji okresy przejściowe stanowią formę elastyczności, nie są jednak zinstytucjonalizowane. Dlatego nie mieściły się w podejściu przyjętym przez Konferencję, która starała się wypracować konkretne, prawne i instytucjonalne, rozwiązania elastyczności. Te bowiem miały obowiązywać wszystkie kraje i wszystkim dawać możliwość ich wykorzystania. Jako trwałe rozwiązania prawne, musiały więc mieć inną naturę niż *ad hoc* przyjmowane przepisy przejściowe (nawet te obowiązujące długo, ale o z góry określonym terminie lub warunkach wygasania).

Między innymi z tego powodu, prezydencja irlandzka przedstawiła trzy ogólne formy elastyczności.<sup>240</sup>

Pierwsza byłaby rozpatrywana w każdym przypadku z osobna. Tu, w szczególności wymieniono możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (Unia może działać, a wstrzymujący się nie jest zobligowany do uczestnictwa) oraz możliwość wejścia w życie konwencji w ramach współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w przypadku ratyfikowania ich przez wystarczająco dużą liczbę państw członkowskich.

Elastyczność drugiego rodzaju dozwolona byłaby tylko w konkretnych obszarach wyznaczonych w traktacie (w protokole załączonym do traktatu). Taką możliwość rozważano dla włączenia umowy z Schengen do pierwszego filaru Unii i jako rozwiązanie tymczasowe wykorzystano właśnie w przypadku Schengen.

Wreszcie jako trzecią możliwość zaproponowano klauzulę ogólną elastyczności, uzupełnioną o szczegółowe warunki jej stosowania w poszczególnych filarach. Właśnie to rozwiązanie zostało ostatecznie zastosowane w traktacie Amsterdamskim.

Prezydencja holenderska, która przejęła pałeczkę z rąk Irlandii, już w marcu 1997 roku zaproponowała wstępne rozwiązania dotyczące elastyczności w dokumencie zwanym „dodatkiem” do Dublin II. Zdaniem Holendrów elastyczność, obok kwestii związanych z trzecim filarem i pozostającymi do rozwiązania sprawami instytucjonalnymi, wymagała od Konferencji jeszcze dużo pracy. Propozycje Holendrów stanowiły rozwinięcie trzeciej opcji elastyczności przedstawionej przez Irlandczyków. Tak więc, klauzula generalna miała mieć zastosowanie do wszystkich trzech filarów i wyklądać zasady ogólne stosowania elastyczności. Jej celem miało być zagwarantowanie przestrzegania celów traktatowych Unii oraz poszanowania interesów tych państw, które miałyby nie uczestniczyć w obszarach poddanych elastyczności. Celem szczegółowych warunków w każdym filarze z osobna miało być przede wszystkim określenie roli Komisji w tej dziedzinie. Komisja miała być głównym strażnikiem zgodności proponowanej formy elastyczności z warunkami traktatowymi.

Powtórzmy tu warunki elastyczności proponowane przez prezydencję holenderską, uwypuklając te jej elementy, które zostały zmienione bądź dodane w porównaniu do poprzednich wersji. Warunki ogólne miały być następujące:<sup>241</sup>

- cele elastyczności: wzmocnienie procesu integracji europejskiej oraz ochrona interesów Unii. W tym miejscu, po raz pierwszy pojawia się takie rozumienie elastyczności przez Konferencję, które widzi w niej metodę na dodanie procesowi integracji dynamiki, zgodnie ze wspólną intencją Francji i Niemiec. Tym samym prezydencja holenderska odeszła od dosyć ostrożnego stanowiska zapoczątkowanego przez Grupę Refleksyjną. Być może było to konieczne dla osiągnięcia zgody co do formuły umieszczenia elastyczności

<sup>240</sup> „Dublin II”, op. cit., Sekcja V: Enhanced cooperation - „Flexibility”, pkt. 9, str. 131.

<sup>241</sup> Warunki ogólne wymienia proponowany artykuł 1: „Addendum”, op. cit.

w traktacie. Podejście Grupy Refleksyjnej nie dawało odpowiednich szans na znalezienie właściwych rozwiązań.

- poszanowanie zasad traktatów i zgodność z ich celami;
- stosowanie elastyczności tylko jako ostatniej deski ratunku, po wykorzystaniu wszystkich innych możliwości;
- wprowadzanie jej w życie przynajmniej przez większość członków;
- przestrzeganie przez grupę zaawansowaną jednolitych ram instytucjonalnych Unii oraz *acquis communautaire*;
- zgodność z interesami krajów, które nie biorą udziału w elastyczności i umożliwienie im uczestnictwa w przyszłości, pod warunkiem spełnienia uprzednio ustalonych kryteriów.

Ponieważ warunki szczegółowe uruchamiania elastyczności w pierwszym i trzecim filarze zostaną omówione poniżej przy analizie postanowień samego traktatu Amsterdamskiego, pominiemy je tu, skupiając się na wariantach przewidywanych przez Holendrów dla potrzeb drugiego filaru. W ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prezydencja holenderska przedstawiła trzy możliwości, które można było uwzględnić razem lub osobno.

Pierwszą był mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu, który ostatecznie został przyjęty przez Konferencję i uwzględniony w traktacie - artykuł J.13(1). Wstrzymując się od głosu, państwo lub grupa państw nie większa niż reprezentująca jedną trzecią głosów ważonych, umożliwia reszcie podjęcie działania pod sztandarem Unii.

Drugą opcję miała stanowić 'elastyczność uprzednio określona'. Prezydencja zaproponowała, by dla niektórych obszarów, takich jak współpraca zbrojeniowa lub zobowiązanie do wzajemnej obrony, stworzyć szczegółowe ramy prawne, które pozwolą grupom państw na ściślejszą współpracę. Z tej możliwości ostał się artykuł J.7(4), który - podobnie jak artykuł J.4(5) traktatu z Maastricht - umożliwia państwom współpracę bilateralną. A więc dokonującą się poza traktatem o Unii Europejskiej.

Wreszcie jako trzecią możliwość Holendrzy przewidzieli powierzanie pewnych zadań jednemu lub grupie państw w ramach wykonywania uprzednio postanowionego wspólnego działania (*joint action*).<sup>242</sup> Ta propozycja jednak szła zbyt daleko w odczuciu negocjatorów i została odrzucona całkowicie. Państwa członkowskie Unii nie mają aż takiego zaufania do siebie nawzajem, by powierzać niektórym tylko wykonanie wspólnie ustalonych zadań. Dzieje się to i tak, na przykład w Bośni (grupa kontaktowa), ale dzieje się to poza traktatem, a więc formalnie nie pod sztandarami Unii.

Holendrzy już wówczas zwrócili uwagę, że być może nie ma sensu formułowanie warunków szczegółowych elastyczności, tak jak to ma miejsce w pierwszym i trzecim filarze skoro istnieje wspomniana elastyczność pozatraktatowa oraz skoro ma zostać uzgodniona możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu.<sup>243</sup> Mimo to przedstawili jednak propozycję artykułu J.12, który takie warunki formułował. Elastyczność w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa miałyby być możliwa, jeśli nie naruszałaby uprawnień Wspólnot oraz jeśli nie byłaby sprzeczna z celami tej polityki, a także gdy dążyłaby do umocnienia tożsamości Unii i nie umniejszałaby jej skuteczności i spójności na arenie międzynarodowej. Zgodę na taką elastyczność miałyby udzielać jednomyślnie Rada, na wniosek zainteresowanych krajów, po wysłuchaniu 'uwag' Komisji.<sup>244</sup>

Ostatecznie i zgodnie z sugestią prezydencji holenderskiej elastyczność specyficzna dla drugiego filaru upadła.

---

<sup>242</sup> Proponowany artykuł J.4(8) brzmiał następująco: „Rada może zdecydować o powierzeniu zadań jednemu lub więcej Państw Członkowskich w ramach wspólnego działania”. „*Addendum*”, op. cit., str. 37.

<sup>243</sup> Ibidem, str. 57.

<sup>244</sup> Ibidem, str. 58.

### 5.4.3.3. Reakcje państw członkowskich

Dla konserwatywnego rządu premiera Majora sytuacja nie była do końca klarowna. Z jednej strony elastyczność pozwalałaby Wielkiej Brytanii pozbyć się opinii 'niegrzecznego dziecka', które ciągle przeszkadza dorosłym. Elastyczność wewnątrz traktatu, wewnątrz Unii byłaby mechanizmem, który sankcjonowałby specyficzną odmienną wysp i pozbawiał Londyn odium ciągłego hamowania innych. Z drugiej strony jednak ten sam mechanizm stawiałby Wielką Brytanię w niewygodnej pozycji - musiałaby ona (udzielając generalnej zgody na elastyczność) zgodzić się na ewentualne wykorzystanie w przyszłości wspólnych instytucji przez węższy krąg bardziej zaawansowanych państw. Szczególne znaczenie ma to dla Wielkiej Brytanii w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, której rozwoju - bez udziału NATO i Amerykanów - nie chce. „Od początków Unii Europejskiej istniało założenie, że UE posiada coś, co jest określane jako wspólne *acquis*: wszystkie państwa członkowskie robią to samo i integracja stosuje się do każdego z nich w ten sam sposób, a jeśli istnieją wyjątki, to są one prostymi krótkotrwałymi rozwiązaniami na rzecz nowych członków, zanim zintegrują się oni w pełni. [Tymczasem], co Francuzi i Niemcy wydają się przyznawać, jeśli spojrzymy na Unię Europejską w przyszłości, a w szczególności weźmiemy pod uwagę jej poszerzenie o 12 kandydujących krajów, to być może będziemy musieli się przyzwyczaić do faktu, że – na stałe, lub prawie na stałe – będą członkowie zintegrowani tylko do pewnego stopnia.”<sup>245</sup>

Dlatego już w trakcie konferencji Partii Konserwatywnej w październiku 1996 w Bournemouth ówczesny minister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind stwierdził, że - owszem - można udzielić zgody na elastyczność, ale musi ona być jednomyślna, ponieważ „będzie miała konsekwencje dla nas wszystkich”.<sup>246</sup> Nieco później, w Izbie Gmin w trakcie debaty nad wystąpieniem Królowej, Rifkind zaostrzył stanowisko Londynu. Elastyczność, na którą nie ma zgody wszystkich, może mieć miejsce tylko poza traktatem, poza Unią.<sup>247</sup>

Na takie rozwiązanie nie chcieli się zgodzić inni. A jednocześnie postanowienia Konferencji Międzyrządowej musiały zapaść za przyzwoleniem wszystkich - jednomyślnie. Nowy rząd Tony'ego Blaira nie zmienił stanowiska Wielkiej Brytanii w tej kwestii. Ostatecznie postanowiono przyjąć formułę osłabionego weta. Polega ono na tym, że decyzję o uruchomieniu mechanizmu elastyczności, czy też pogłębionej współpracy, podejmuje Rada w zasadzie kwalifikowaną większością głosów. Jednak jeżeli jakieś państwo powoła się na ważny interes narodowy, decyzja nie upada, lecz zostaje przeniesiona na wyższy poziom polityczny - do Rady Europejskiej, gdzie w takiej sytuacji potrzebna jest zgoda wszystkich (jednomyślność).

Wiceminister spraw zagranicznych Grecji Georges Papandreu stwierdził wprost, że elastyczność podważa jedność Unii i stoi w sprzeczności z jej pogłębianiem. Prowadzi też do powstania jakiejś formy dyktatoratu w jej łonie.<sup>248</sup> Stanowisko greckie było podyktowane - podobnie jak sprzeciw brytyjski - obawą o los wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Uwikłana w wieloletni konflikt z Turcją o rozmaite wyspy, w tym przede wszystkim o Cypr, nierozumiana przez nikogo w kwestii Macedonii, Grecja obawiała się odsunięcia na boczny tor w polityce bezpieczeństwa. Jej ewentualna zgoda na elastyczność w drugim filarze była zawsze nieodłącznie związana z domaganiem się przejęcia przez Unię od państw członkowskich odpowiedzialności za granice zewnętrzne Unii.

<sup>245</sup> Malcolm Rifkind o propozycji francusko-niemieckiej dotyczącej elastyczności, podczas posiedzenia komisji spraw zagranicznych Izby Gmin, 12 lipca 1996. House of Commons, Foreign Affairs Committee, Third Report, „*The Intergovernmental Conference*”, HMSO, Londyn, 23 lipca 1996, pkt. 184, str. 39.

<sup>246</sup> Agence Europe, nr 6841, 26 października 1996, str. 2 bis.

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> Agence Europe, nr 6864, 30 listopada 1996, str. 3.

Hiszpania również obawiała się elastyczności, sądząc, że może to być mechanizm pozostawiania na uboczu Europy.<sup>249</sup> Irlandia i Portugalia były przeciwne generalnej klauzuli elastyczności uważając, że trzeba ją stosować wyjątkowo ostrożnie i, jeśli w ogóle, to tylko rozważając każdy przypadek z osobna.<sup>250</sup> Tak jak to było do tej pory.

Belgia zrezygnowana przyznawała, że elastyczność jest zapewne mechanizmem, którego nie da się „uniknąć”.<sup>251</sup>

Jednocześnie pojawiła się kontrowersja gdzie elastyczność najlepiej, czy najkorzystniej może być stosowana. Rząd brytyjski widział jej miejsce w pierwszym filarze. Dokładnie tam, gdzie Komisja raczej wykluczała, lub ograniczała stosowanie elastyczności. Marcelino Oreja, przedstawiciel Komisji na Konferencji, stwierdził wyraźnie, że propozycje francusko-niemieckie w tej materii mają zastosowanie głównie do drugiego filaru, do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: „moja interpretacja propozycji Kohla i Chiraka – i sędzę, że jest to wrażenie wszystkich – jest taka, że dotyczy ona głównie drugiego filaru. W liście Kanclerza i Prezydenta przewidywany jest nie pierwszy, a drugi filar.”<sup>252</sup>

#### 5.4.4. Elastyczność Amsterdamska

Klauzula pozwalająca krajom członkowskim Unii na ściślejszą współpracę w wybranych dziedzinach była przedmiotem gorących kontrowersji w czasie przygotowań do Konferencji Międzyrządowej 1996 oraz w jej trakcie. Stopniowo jednak, z upływem czasu słabła temperatura sporów.

Wprawdzie jednym z podstawowych powodów myślenia o konieczności wprowadzenia reguł na pożytek elastycznej integracji był silny opór niektórych krajów przeciwko znacznemu poszerzeniu stosowania głosowania większościowego w Radzie, lecz ostatecznie brak zmian w tej kwestii nie stanowił już pod koniec negocjacji Konferencji przekonującego argumentu na rzecz jakiegoś gwałtownego uelastycznienia Unii. Okazało się, że jednomyślne, satysfakcjonujące wszystkich, uzgodnienie elastyczności jest co najmniej tak trudne, jak rozszerzenie głosowania większościowego w Radzie.

Innym powodem było stosunkowo spore różnice między krajami członkowskimi co do ich chęci i zdolności do dalej posuniętej współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, szczególnie zaś w tych jej aspektach, które dotyczą obronności. Lecz i ten argument okazał się mieć dwa końce. Tak samo jak trudno jest uzgodnić wspólne posuwanie integracyjnego wózka naprzód, tak też nie było łatwo uzgodnić zmianę formuły na bardziej elastyczną. Ostatecznie przecież podczas Konferencji na zmienienie czegokolwiek muszą się zgodzić wszyscy.

Również perspektywa poszerzenia, a więc znacznego zwiększenia się zróżnicowania Unii, nie okazała się wystarczająco groźna. Odsunięcie najważniejszych decyzji w tej sprawie (kształt Komisji i ważenie głosów w Radzie) osłabiło presję na elastyczność. Skoro Unia piętnastu państw jakoś funkcjonowała do tej pory, to i nadal będzie działać. Zaś przed poszerzeniem i tak dojdzie do następnej Konferencji Międzyrządowej poświęconej sprawom instytucjonalnym. Poważne znaczenie miało też dotychczasowe istnienie elastycznych rozwiązań w ramach traktatów (unia gospodarcza i walutowa oraz odstępstwa (*opt-out*) od protokołu socjalnego) oraz poza traktatami, głównie w drugim i trzecim filarze.

#### **Drugi filar**

Negocjatorom traktatu Amsterdamskiego nie udało się uzgodnić szczegółów elastycznej integracji w drugim filarze. W rezultacie wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

<sup>249</sup> *Financial Times*, 18 czerwca 1996.

<sup>250</sup> Agence Europe, nr 6705, 11 kwietnia 1996, str. 5 oraz nr 6689, 16 marca 1996, str. 3.

<sup>251</sup> Agence Europe, nr 6693, 22 marca 1996, str. 3.

<sup>252</sup> Spotkanie komisji spraw zagranicznych z Marcelino Oreja, 4 lipca 1996, ibidem, pkt. 331, str. 75.

została wykluczona z możliwości realizowania projektów elastycznej integracji, takich jakie są możliwe w pierwszym i trzecim filarze. Gwarantuje to artykuł 1(1)h, który mówi, że zgody na projekt elastycznej integracji udziela Rada według szczegółowych zasad i kryteriów zawartych w artykułach 5a TWE (pierwszy filar) i K.12 TUE (trzeci filar). Ponieważ nie została sformułowana procedura udzielania zgody na elastyczną integrację w drugim filarze, jest ona tam instytucjonalnie niemożliwa. Również procedura częściowej elastyczności jaką pozostawiono w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa - konstruktywne wstrzymanie się od głosu (artykuł J.13(1)) - w żadnym momencie nie wspomina o klauzuli ogólnej elastyczności. Elastyczności więc - rozumianej jako zgoda na pogłębioną, stałą i zinstytucjonalizowaną współpracę pewnej grupy państw, która może budować swe własne *acquis* - w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie ma.

Prezydencja holenderska proponowała przyjęcie w drugim filarze rozwiązania podobnego do tych, jakie zostały w ostateczności zastosowane dla filaru pierwszego i trzeciego – elastyczność w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie miał regulować artykuł J.12. Jednak z propozycji holenderskiej, która poza zmianami redakcyjnymi, w zasadzie została zachowana zarówno jeśli chodzi o strukturę jak i sens, wypadło właśnie odniesienie do artykułu J.12.<sup>253</sup> Uniemożliwiono tym samym zastosowanie w tej dziedzinie klauzuli generalnej elastyczności, którą przewidywały projekty zarówno irlandzki, jak i holenderski. Została ona ostatecznie odrzucona pod naciskiem Wielkiej Brytanii, Austrii, Grecji i Irlandii.<sup>254</sup> Elastyczność w europejskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa będzie kontynuowana poza traktatem o Unii Europejskiej.

Jako pewien rodzaj elastyczności w WPZB pozostała procedura ‘pozytywnego wstrzymania się od głosu’. Procedura ta pozwala danemu państwu nie brać na siebie zobowiązań wynikających ze wspólnie podjętych decyzji wiążących Unię jako całość. W tym celu państwo musi zgłosić, że z ważnych powodów dla jego interesów narodowych postanawia właśnie wstrzymać się od głosu. Jeśli decyzja zostanie mimo to podjęta (gdy takich ‘wstrzymujących się’ nie będzie więcej niż jedna trzecia głosów ważonych), przedsięwzięcie będzie odbywało się pod banderą Unii jako całości. ‘Elastyczność’ tego rozwiązania podkreśla artykuł J.18, mówiący o sposobach finansowania WPZB. Otóż państwo, które ‘wstrzymało się pozytywnie’, nie ponosi również obciążeń wynikających z podjętej decyzji. Oczywiście jest to tylko pewien bardzo odległy, odpowiednik elastyczności zinstytucjonalizowanej, takiej jaka została skonstruowana dla filarów pierwszego i trzeciego.

#### **Zasady ogólne dla pierwszego i trzeciego filaru**

Zasady regulujące elastyczną integracją w tych filarach zostały sformułowane - zgodnie z wcześniejszymi propozycjami m.in. Grupy Refleksyjnej oraz Francji i Niemiec - na dwóch poziomach: jako klauzula ogólna, dotycząca wszystkich przypadków elastyczności i jako zasady szczegółowe, rządzące elastycznością odpowiednio w pierwszym i trzecim filarze. Warunki ogólne zostały przedstawione w nowym tytule VIa „Postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy”, który został umieszczony w postanowieniach wspólnych traktatu o Unii Europejskiej. Klauzula ogólna elastyczności formułuje następujące kryteria, które projekt pogłębionej współpracy między państwami członkowskimi musi spełnić (wymienia je artykuł K.15):

- realizacja i rozwijanie celów Unii oraz ochrona jej interesów;
- poszanowanie dla zasad traktatów oraz nienaruszanie jednolitych ram instytucjonalnych;

---

<sup>253</sup> Tekst propozycji holenderskiej w sprawie brzmienia postanowień traktatowych dotyczących elastyczności można znaleźć w: House of Commons, Foreign Affairs Committee, Fourth Report, „*Developments at The Intergovernmental Conference*”, HMSO, Londyn, 19 marca 1997, Aneks VII, str. LI. Źródło: CONF 3835/97.

<sup>254</sup> Tom Todd, Richard Ware, Alison Weston, „*The Amsterdam Treaty*”, op. cit., str. 25.



- stosowanie tylko po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości realizacji celów traktatowych, jako ostatnia możliwość;
- udział co najmniej większość państw członkowskich;
- nienaruszalność tego, co osiągnięte wspólnotowo, a więc *acquis communautaire*;
- poszanowanie kompetencji, praw, obowiązków i interesów tych państw członkowskich, które nie biorą udziału w elastycznym przedsięwzięciu;
- otwartość dla wszystkich państw członkowskich, które mogą przystępować do niej w dowolnym momencie w przyszłości, o ile spełnią warunki przystępowania i przejmą dorobek rozwinięty podczas i w obrębie elastycznej współpracy;
- spełnienie szczegółowych kryteriów wyłożonych w artykule 5a (dla pierwszego filaru) oraz artykule K.12 (dla trzeciego filaru).

Państwa nie biorące udziału w danym przedsięwzięciu opartym o zasady elastycznej integracji nie mogą przeszkadzać w jej realizacji, w szczególności we wprowadzaniu w życie jej postanowień.

Rada staje się ciałem funkcjonującym według zmiennej geometrii. Wprawdzie w dyskusjach nad sprawami dotyczącymi obszaru elastycznej integracji mogą brać udział wszyscy członkowie, jednak w podejmowaniu decyzji biorą udział tylko przedstawiciele państw uczestniczących w danym obszarze elastyczności. Obowiązują przy tym zasady ważenia i liczenia głosów artykułu 148(2) TWE. Wydatki wynikające z elastycznej integracji i idące na nią będą ponoszone tylko przez kraje w niej uczestniczące. Jednomyślność zaś (jeśli konieczna) dotyczy tylko krajów uczestniczących. Tym samym Amsterdam nie spełnił nawet tego postulatu Francji i Niemiec, by w obszarze podlegającym elastyczności odejść od jednomyślnego podejmowania decyzji. Artykuł K.16(1) nie wyklucza bowiem konieczności konsensusu.

Swoisty nadzór nad elastycznością w ramach Unii Europejskiej będzie sprawował Parlament Europejski, który ma być „regularnie informowany” przez Komisję i Radę o „przebiegu elastycznej współpracy ustanowionej na podstawie tego tytułu” (artykuł K.17). Jednak nie wiadomo co Parlament Europejski, bądź Komisja, czy też Rada mogłyby uczynić, gdyby proces integracji w obszarze objętym elastycznością z jakichś powodów miał wykroczyć poza warunki wyznaczane przez klauzulę ogólną lub przepisy szczegółowe. Jest to zapewne zadanie do rozwiązania dla Trybunału Sprawiedliwości.

#### **Klauzula szczegółowa - pierwszy filar**

Klauzule szczegółowe są o tyle interesujące, że określają procedurę uruchamiania elastycznej integracji, a więc jaka instytucja i po spełnieniu jakich warunków, na czyj wniosek udziela zezwolenia na taki rodzaj integracji.

I tak w pierwszym filarze warunki dodatkowe elastycznej integracji określa nowy artykuł 5a:

- nie może dotyczyć tych obszarów, które podlegają wyłącznej kompetencji Wspólnoty (na przykład unia celna, wspólna polityka handlowa);
- nie może nieść ze sobą negatywnych skutków dla polityk, działań i programów Wspólnoty (wspólna polityka rolna jest więc wykluczona z elastyczności);
- nie może dotyczyć obywatelstwa Unii;
- musi pozostawać w granicach uprawnień powierzonych Wspólnocie;
- nie może powodować uszczerbku dla handlu, ani naruszać warunków konkurencji w ramach Wspólnoty (nie może więc dotyczyć czterech wolności Jednolitego Rynku, ani też polityki przemysłowej).

Według oceny Parlamentu Europejskiego, elastyczność w pierwszym filarze jest możliwa jako awangardowa, ‘pozytywna’, a więc taka, która wprowadza integrację na nowe obszary. Dotyczyć więc może tych dziedzin, które towarzyszą Jednolitemu Rynkowi ale nie są jeszcze

jego częścią, np. ustalanie jednolitych stawek podatkowych dla pewnej grupy państw, czy pomoc państwa (tam, gdzie nie jest to zabronione traktatowo, np. w dziedzinie usług ‘użyteczności publicznej’).<sup>255</sup> Jednak prawnicy słusznie zwracają uwagę, że warunek „pozostawania w granicach uprawnień nadanych Wspólnocie” oznacza, iż w traktacie (który określa te uprawnienia) trzeba znaleźć podstawy prawne dla danego obszaru elastyczności. Jednocześnie zaś ta elastyczność będzie chciała wyjść poza ustalenia traktatu - w przeciwnym przypadku w ogóle nie byłaby potrzebna. Tak więc komentatorzy prawni uważają, że w zasadzie nie jest możliwe znalezienie podstawy prawnej dla funkcjonowania elastyczności w pierwszym filarze.<sup>256</sup>

Z kolei procedura udzielania zgody na elastyczną integrację w filarze wspólnotowym ma wyglądać następująco:

- państwa członkowskie, które zamierzają podążyć drogą elastycznej integracji w danym obszarze, zgłaszają swą propozycję do Komisji;
- Komisja przekazuje tę propozycję Radzie. Może ona też odmówić zgłoszenia takiej propozycji do Rady, jeśli uzna, że jest ona w jakiś sposób sprzeczna z zasadami elastyczności zawartymi w traktacie. Komisja również decyduje o przyjęciu jakiegoś nowego państwa do już istniejącego obszaru elastyczności.
- konsultowany jest Parlament Europejski, który wyraża swą opinię;
- Rada podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów.

Ten ostatni punkt był przedmiotem sprzeciwu Wielkiej Brytanii przez bardzo długi czas. Dopiero zmiana rządu w Londynie i objęcie władzy przez premiera Tony’ego Blaira, spowodowały zmianę stanowiska Wielkiej Brytanii. Jednakże nie za darmo. Osiągnięty kompromis w postaci drugiego akapitu artykułu 5a (2) mówi, że państwo może powołać się na „ważny interes narodowy” i tym samym uniemożliwić podjęcie decyzji przy pomocy kwalifikowanej większości. Państwo to zobowiązane jest przedstawić powody takiego stanowiska. Wówczas decyzja przechodzi w ręce Rady Europejskiej, która musi ją podjąć jednomyślnie.

Taki sposób rozstrzygania skomplikowanych problemów natury politycznej jest bardzo podobny do ‘kompromisu Luksemburskiego’. W połowie lat sześćdziesiątych Francja - niezadowolona ze strategii EWG wobec rolnictwa - postanowiła zablokować wszystkie prace Wspólnoty i zastosowała metodę pustego fotela: jej przedstawiciele nie uczestniczyli w posiedzeniach Rady i tym samym blokowali wszystkie decyzje. Wyjście z tej sytuacji znaleziono w 1966 roku właśnie w Luksemburgu, gdzie uzgodniono, że jeśli jakieś państwo (wówczas chodziło o Francję generała de Gaulle’a) uzna sprawę za przedmiot najwyższej wagi dla siebie, decyzja - mimo, że nominalnie podlegająca głosowaniu - nie zostanie podjęta. Kompromis Luksemburski oznaczał efektywne weto, choć jego zastosowanie było trudne i kosztowne politycznie - dane państwo wystawiało się na ostrzał ze strony pozostałych partnerów, niezadowolonych z łamania ogólnie obowiązujących reguł. Dlatego też mechanizm ten był uważany za czysto polityczny, a nawet samo jego istnienie było przedmiotem kontrowersji. Mimo to, brytyjscy eurosceptycy właśnie w kompromisie Luksemburskim upatrywali ratunku w wielu niewygodnych dla siebie przypadkach. Interesująca w tym kontekście wymiana zdań odbyła się w komisji spraw zagranicznych brytyjskiej Izby Gmin, w trakcie dyskusji z ministrem spraw zagranicznych Malcolmem Rifkindem. Poseł Ted Rowlands zapytał: „Czy kompromis Luksemburski jeszcze istnieje?”, „Tak” – odpowiedział Rifkind. „I nadal może zostać przywołany?” „Rzeczywiście tak jest.”

<sup>255</sup> Parlament Europejski, DOC\_EN\PR\330\330848, PE 233.314/B, str. 48-49.

<sup>256</sup> Artykuł wstępny, „*The Treaty of Amsterdam: Neither a bang nor a whimper*”, *Common Market Law Review*, nr 34, 1997, str. 769.

„A kiedy został zastosowany po raz ostatni?” – dociekał poseł. „Potrzebuję wsparcia jeśli chodzi o dokładną datę” – minister odwołał się do swojego doradcy, szefa wydziału europejskiego MSZ Anthony’ego Cary: „Jest przywoływany dość regularnie, choć niebezpośrednio. Przywoływany jest za każdym razem, gdy ludzie zaczynają używać języka interesu narodowego i w ten sposób powodują, że prezydencja nie wzywa do głosowania.”<sup>257</sup>

Traktat Amsterdamski wprowadził więc pewien rodzaj kompromisu Luksemburskiego do prawa Unii. Dotyczy to tak uruchamiania elastyczności, jak też niektórych decyzji podejmowanych w Radzie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W obu wypadkach ostatecznym arbitrem staje się Rada Europejska, gdzie decyzje zapadają jednomyślnie, a więc każde państwo ma prawo weta.

Ta nowa postać kompromisu Luksemburskiego budzi zrozumiałe obawy obserwatorów życia Unii. Kompromis uzyskał bowiem w Amsterdamie swoistą normę prawną. Nie jest już domniemanym narzędziem polityki Unii, ale traktatowo usankcjonowanym mechanizmem podejmowania decyzji. „Przepowiednie o zaniku kompromisu Luksemburskiego okazały się zatem wyraźnie przedwcześnie: uzyskał on nowe wcielenie, już nie w półświatku układów politycznych, ale jako część prawnej maszyny traktatu o Wspólnocie Europejskiej. (...) Zmartwienie w tym, że raz ochrzczony prawnie, kompromis może zacząć pojawiać się i w innych miejscach. Jego włączenie do TWE być może zostało ułatwione poprzez przyjęcie, na wcześniejszym etapie Konferencji, reguły podobnej w kontekście polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Trzymanie się reguły jednomyślności byłoby mniej wywrotowe wobec porządku Wspólnoty.”<sup>258</sup>

#### **Klauzula szczegółowa - trzeci filar**

W trzecim filarze warunki dodatkowe elastyczności określa artykuł K.12 traktatu o Unii:

- musi ona przestrzegać uprawnień Wspólnoty oraz jej celów traktatowych. Jest to warunek taki sam jak przy ograniczeniach elastyczności dla pierwszego filaru i takie same są jego konsekwencje. Jednak przypadek wprowadzania umowy z Schengen do pierwszego filaru - uważany za przykład elastyczności, ponieważ nie wiąże Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii - jest wyłączony spod reguł obowiązywania tego artykułu. Mówi o tym ostatni, piąty paragraf artykułu K.12 (trzeci filar) oraz również paragraf piąty artykułu 5a (pierwszy filar);
- musi mieć na celu przyspieszenie budowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii.

Procedura udzielania zgody na elastyczną integrację w trzecim filarze jest nieco inna niż w pierwszym filarze:

- państwa członkowskie, które zamierzają podążyć drogą elastycznej integracji w danym obszarze, zgłaszają swą propozycję do Rady i do Komisji, która wyraża swą opinię o propozycji (Komisja nie może więc zatrzymać wniosku, tak jak to ma miejsce w pierwszym filarze);
- konsultowany jest Parlament Europejski;
- Rada podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów.

Natomiast podobnie jak w procedurze dotyczącej pierwszego filaru, większościowa decyzja Rady może być powstrzymana przez jakieś państwo, które powoła się na swój ważny interes narodowy. Wtedy Rada może zwrócić się do Rady Europejskiej o podjęcie jednomyślnej decyzji.

---

<sup>257</sup> Zapis posiedzenia komisji spraw zagranicznych z 18 marca 1996, House of Commons, Foreign Affairs Committee, Third Report, op. cit., pkt. 86-88, str. 18.

<sup>258</sup> „Neither a bang nor a whimper”, op. cit., str. 767.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości sprawuje jurysdykcję nad elastyczną integracją w trzecim filarze.

Również inaczej niż w filarze pierwszym, decyzję o przystąpieniu nowego państwa do obszaru elastycznej integracji podejmuje Rada, a nie Komisja. Jednak Rada w zasadzie nie może odmówić takiego uczestnictwa - litera traktatu nie przewiduje odmowy. Rada może jedynie (kwalifikowaną większością głosów) wstrzymać decyzję pozytywną do czasu spełnienia przed dane państwo odpowiednich warunków, które muszą zostać podane - określa je Komisja.

W sumie elastyczność, obarczona regułami ogólnymi oraz specyficznymi dla pierwszego i trzeciego filaru jest tak trudna, że jej zastosowanie w praktyce wydaje się prawie niemożliwe. Elastyczność była niewątpliwie najczęściej używanym pojęciem w przygotowaniach do Konferencji Międzyrządowej. Podobnie jak subsydiarność w trakcie Konferencji Maastricht. Jednak w odróżnieniu od subsydiarności (o której interpretację spory znacznie osłabły, choć nie ucichły zupełnie) przyszła kariera elastyczności - w tej formie, w jakiej wprowadzono ją do traktatu o Unii Europejskiej - wydaje się niezwykle utrudniona, jeśli nie niemożliwa.

## 6. Konsekwencje traktatu Amsterdamskiego dla poszerzania

MOTTO:

„Nie ma nic w nowym traktacie, co mogłoby zagrozić poszerzaniu. Ale nie ma też nic, co mogłoby je ułatwić.”

Anonimowy dyplomata po zamknięciu negocjacji nad traktatem Amsterdamskim.

Były redaktor naczelny Liberation Jacques Amalric uważa, że Europa potrafi robić tylko jedną rzecz w danym momencie, „a dzisiaj ważne jest nie poszerzenie [Unii], ani też jej instytucje, ale jednolita waluta”.<sup>259</sup> A jeden z negocjatorów belgijskich, profesor prawa międzynarodowego, Franklin Dehousse dodaje, że interpretacja ta to tylko jedna z możliwych. Możliwa jest też interpretacja negatywna tego, co wydarzyło się w Amsterdamie: „nie istnieje już wspólny cel”.<sup>260</sup> W konsekwencji, według Amalrica, „poszerzenie [Unii] na wschód będzie odbywało się w najgorszym zamieszaniu”.<sup>261</sup>

Jednym z głównych powodów zainteresowania, jakie kraje kandydujące do Unii przejawiały wobec Konferencji Międzyrządowej (oprócz naturalnej chęci dowiedzenia się, w jakim ‘domu’ będziemy wkrótce mieszkali) był, ustanowiony przez samą Unię, związek między reformą instytucjonalną, a rozpoczęciem negocjacji członkowskich z kandydatami. Wielokrotnie Rady Europejskie (w Cannes, Madrycie i Turynie) podkreślały, że negocjacje mogą się rozpocząć dopiero po zakończeniu Konferencji, która miała przygotować Unię do poszerzenia. Obietnicę automatycznego rozpoczęcia negocjacji dostały tylko Cypr i Malta (która po zwycięstwie wyborczym miejscowych laburzystów wstrzymała swą aplikację członkowską). Pozostałe kraje stowarzyszone z Europy Środkowej i Wschodniej otrzymały zaledwie obietnicę, że ich negocjacje rozpoczną się jakoś przy okazji tych z Cyprem i Malcią. Dlatego kraje stowarzyszone bez przerwy naciskały na Unię, by ta przedstawiła im jakiś kalendarz poszerzania, by zaproponowała datę - określiła termin rozpoczęcia negocjacji, bądź samego członkostwa. „[Minister spraw zagranicznych Włoch Susanna Agnelli] zapewniła ich, że choć obecnie są one poza [Unią], to zbliża się czas rozpoczęcia negocjacji” - w Turynie uspokajano kraje stowarzyszone.<sup>262</sup>

Tuż po zakończeniu negocjacji Konferencji w Amsterdamie, jeden z jej uczestników, przedstawiciel Komisji Marcelino Oreja, ujawniał przyczyny braku rozwiązania w obecnym traktacie podstawowych spraw instytucjonalnych, koniecznych dla poszerzenia: stało się tak, ponieważ perspektywa poszerzenia była dla negocjujących przedstawicieli państw członkowskich „kwestią abstrakcyjną, która stanie się ważna za 5-10 lat”.<sup>263</sup> Tak więc poszerzenie było - patrząc z perspektywy roku 1997 - sprawą dalekiej przyszłości. Słowa te jednak należy rozumieć w kontekście wspomnianego w rozdziale o instytucjach protokołu dotyczącego reformy instytucjonalnej. Najwcześniejsza, realistyczna data poszerzenia Unii liczona według kalendarza obciążeń biurokratycznych Brukseli, to dopiero okolice lat 2002-3, choć oczywiście zależeć ona będzie od woli politycznej państw członkowskich, które datę tę mogą tak odsunąć, jak i przyspieszyć. Jeśli więc za pięć lat liczba członków Unii przekroczy 20, wówczas konieczna będzie nowa Konferencja Międzyrządowa. Lecz liczba ta może nie przekroczyć 20 członków już w trakcie pierwszej fali poszerzenia. Prawdopodobnie największe trudności z pokonaniem poprzeczki negocjacyjnej będzie miał Cypr. Proces

<sup>259</sup> Jacques Amalric, „Chantiers”, Libération, 3 października 1997, str. 3.

<sup>260</sup> Wywiad z Franklinem Dehousse, „Le Quinze ont failli à leur devoir”, Libération, 3 października 1997, str. 3.

<sup>261</sup> Jacques Amalric, op. cit.

<sup>262</sup> Paul Holmes, „Italy says EU to honour offer on membership talks”, Reuters, REU1004 3 OEC 565 (ECR) F3000060, 30 marca 1996.

<sup>263</sup> Marcelino Oreja, „How to Mobilise Popular Support”, w: „Making Sense...”, op. cit., str. 32.

pokoju na Cyprze nie wzbudza wielkich nadziei. Unia natomiast postanowiła, iż jeśli do momentu rozpoczęcia negocjacji z Cyprzem nie zostaną uzgodnione ramy polityczne porozumienia na wyspie, wówczas negocjacje członkowskie rozpoczną się z jedynym rządem uznawanym przez społeczność międzynarodową, to jest z rządem greckiej części wyspy. Można się spodziewać, że negocjacje takie, ze względu na ewentualne konsekwencje ostrej reakcji ze strony Turcji, będą raczej formalne - zostaną rozpoczęte, ale nie będą się toczyć na poważnie do momentu rozpoczęcia na poważnie procesu pokojowego między Cypryjczykami tureckimi i greckimi. Od rozpoczęcia negocjacji z Cyprzem Grecja uzależnia również powodzenie negocjacji z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Dlatego pod sam koniec naszej drogi do członkostwa, jeśli prawdziwe okaże się swoiste 'zamrożenie' negocjacji z Cyprzem, oczekiwać można komplikacji. W czasie trwania negocjacji Grecja nie będzie prawdopodobnie miała istotnych argumentów, by je powstrzymać lub w istotny sposób opóźnić. Jednak na zakończenie czekać nas będzie dylemat: w jaki sposób uniknąć greckiego weta (traktaty akcesyjne ratyfikować musi każdy z parlamentów narodowych państw obecnej Unii), które będzie miało na celu przepchnięcie w jakiś sposób Cypru, a przynajmniej jego greckiej części.

Tak więc po pięciu latach od Konferencji 1996, być może nie będzie potrzebna nowa Konferencja Międzyrządowa. Jednak nadal potrzebna będzie ugoda - tak jak to zapisano w protokole traktatu Amsterdamskiego - w sprawie zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie tak, aby krajom, które 'utraciły' komisarza, 'zrekompensować' pomniejszenie ich wpływu w procesie decyzyjnym. Ta najważniejsza i najtrudniejsza sprawa traktatu Amsterdamskiego była więc w roku 1997 zbyt 'abstrakcyjna' dla polityków Unii. Jej skutki dotyczyły nazbyt - bo 'aż' o pięć lat - odległej przyszłości.

Rezygnacja zarówno kanclerza Kohla jak i prezydenta Chiraka z upartego promowania istotniejszych zmian instytucjonalnych może być również interpretowana jako ciche, zrezygnowane przyznanie ze strony tych przywódców, iż poszerzenie Unii rzeczywiście nie nastąpi wcześniej niż w roku 2002. Oznacza to między innymi, że obaj przywódcy jednocześnie zrezygnowali z politycznego nacisku na przyspieszenie poszerzenia, jaki miał miejsce podczas ich wystąpień w Warszawie i Pradze w 1996 roku, kiedy obiecywali Polsce członkostwo w Unii na otwarcie nowego tysiąclecia, w roku 2000.

Oczywiście zawsze mogło być gorzej. To przekonanie wyraził Boris Cizelj, ambasador Słowenii przy UE: „Przywódcy UE mogli zadeklarować, że Konferencja się nie skończyła. Gdyby tak się stało, nie byłoby możliwości otwarcia rozmów o poszerzeniu pod koniec tego roku.”<sup>264</sup>

Jedno z niewielu postanowień, bezpośrednio odnoszących się do krajów kandydujących do Unii Europejskiej jakie zawiera traktat Amsterdamski, znajduje się w artykule O: kraje aspirujące do członkostwa muszą przestrzegać podstawowych zasad i wartości Unii,<sup>265</sup> które zostały przeniesione z preambuły traktatu z Maastricht do nowego artykułu F paragraf 1.<sup>266</sup> Tak więc wartości i zasady państw członkowskich Unii i jej samej muszą obowiązywać również obecnych kandydatów. Pierwsze, polityczne zastosowanie tego artykułu miało miejsce w momencie przedstawienia przez Komisję opinii o państwach kandydujących, co stało się dokładnie miesiąc po uzgodnieniu traktatu Amsterdamskiego. Opinia w sprawie Słowacji była negatywna właśnie na podstawie kryterium przestrzegania zasad demokracji,

<sup>264</sup> Cytowany przez: Hans-Heinz Schlenker, „*Mid Europe*”, w „*Making Sense...*”, str. 68.

<sup>265</sup> Artykuł O stanowi m.in.: „Każde państwo europejskie, przestrzegające zasad wyłożonych w artykule F(1) może ubiegać się o członkostwo w Unii”, traktat Amsterdamski w formie przedstawionej do podpisu, op. cit., str. TA/en 36.

<sup>266</sup> Artykuł F, par. 1 brzmi: „Unia jest oparta na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i wolności podstawowych, rządach prawa, które są wspólne dla państw członkowskich”. Ibidem, str. TA/en 5.

rządów prawa i praw mniejszości narodowych. Oczywiście Komisja w swej opinii nie opierała się na brzmieniu artykułów F(1) i O nowego traktatu Amsterdamskiego, lecz na wymaganiach przedstawionych kandydatom przez Radę Europejską w Kopenhadze. Ale stanowczość przy przestrzeganiu tych zasad z pewnością została wzmocniona w wyniku traktatu Amsterdamskiego.

Dodatkowo jeszcze traktat ten wzmacnia stosowanie artykułu F(1) poprzez wprowadzenie mechanizmu sankcji wobec państw członkowskich, które zeszyłyby z drogi demokracji już po uzyskaniu członkostwa. Nowy artykuł F.1<sup>267</sup> przewiduje bowiem zawieszenie praw członkowskich państw, które stale łamałyby zasady Unii. Procedura przewidziana tym artykułem jest następująca: najpierw Rada Europejska, po wysłuchaniu rządu kraju ‘podejrzanego’ o nieprzestrzeganie wspólnych zasad, stwierdza (jednomyślnie, bez głosu państwa zainteresowanego) czy rzeczywiście dany kraj łamie zasady i wartości artykułu F(1). Wniosek w takiej sprawie może złożyć Komisja lub jedna trzecia członków Unii, a więc dziś pięć państw. Jeśli tak jest, Rada Unii (kwalifikowaną większością, bez liczenia głosu państwa zainteresowanego) postanawia o nałożeniu na takie państwo sankcji, które polegają na zawieszeniu praw członkowskich tego państwa, w tym prawa do udziału w procesie decyzyjnym. Oznacza to pozbawienie głosów w Radzie.

Sankcje zostały wprowadzone po dyskusji w Grupie Refleksyjnej, podczas której padały również propozycje wprowadzenia możliwości wyrzucenia takiego państwa z Unii, pozbawienia go członkostwa w ogóle. Ponieważ jednak traktaty nie przewidują procedury wyjścia z Unii, czy Wspólnoty, a członkostwo jest domniemane jako bezterminowe (wspiera ten pogląd artykuł Q TUE, który mówi, że traktat został zawarty na czas nieograniczony), propozycja ta została zastąpiona zawieszeniem praw członkowskich. O tym, że sankcje mogą być dotkliwe świadczy drugi akapit artykułu F.1 (2), który mówi, że nałożenie sankcji nie zawiesza zobowiązań ciążących na danym państwie, np. finansowych. Państwo takie traci jednak prawo uczestniczenia w podejmowanych decyzjach. Traci prawo głosu, ale musi płacić składkę członkowską.

Wprowadzenie do traktatu zasad i wartości, na których opiera się Unia było związane z dwiema sprawami. Po pierwsze z przystąpieniem Unii lub Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Wolności Podstawowych (co osiągnięto częściowo ze względu na opór niektórych państw przed nadaniem uprawnień w tej dziedzinie Wspólnocie oraz ze względu na brak osobowości prawnej Unii). Po drugie zaś z planowanym przyjęciem do Unii tzw. ‘młodych demokracji’: byłych państw komunistycznych. Przed i w czasie Konferencji Międzyrządowej wielokrotnie zwracano uwagę, że Unia musi mieć możliwość powstrzymywania ewentualnych ‘małych autokratów’ na wschodzie.

Podobne znaczenie może mieć dołączona do traktatu Amsterdamskiego deklaracja nr 1 o zniesieniu kary śmierci.<sup>268</sup> Deklaracje nie są obowiązujące w sensie prawnym. Dają jednak pojęcie w jaki sposób państwa członkowskie zamierzają interpretować traktat. Deklaracja nr 1 widzi problem kary śmierci w świetle prawa każdego człowieka do nie wykonywania na nim egzekucji. W sensie praktycznym problem nie istnieje. Od czasu podpisania protokołu nr 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który wzywa do zniesienia kary śmierci, w żadnym kraju członkowskim Unii nie wykonano takiego wyroku. Jednak analitycy prawni zwracają uwagę, że na podstawie deklaracji nr 1 traktatu Amsterdamskiego istnieje możliwość zastosowania sankcji wobec państwa, które powróciłoby do praktyki wykonywania tej kary. Podobnie, istnieje - ich zdaniem - możliwość interpretowania wymogu niestosowania kary śmierci (przy braku zgody na jej porzucenie) jako warunku członkostwa krajów

---

<sup>267</sup> Ibidem, str. TA/en 6.

<sup>268</sup> „I. Declaration on the abolition of the death penalty”, ibidem, str. AF/TA/en 2.

kandydujących.<sup>269</sup> Byłby to bowiem jeden z aspektów konieczności przestrzegania przez nich zasad i wartości Unii spisanych w artykule F, par.1, a wiążących kandydatów w wyniku artykułu O.

W Polsce, jak wiadomo, kara śmierci nadal obowiązuje, choć nie jest wykonywana. Sytuacja ta odpowiada sytuacji w niektórych państwach Unii Europejskiej i z pewnością traktat Amsterdamski nie powoduje tu jakichkolwiek trudności. Jednak wezwania niektórych polityków do powrotu do wykonywania kary śmierci należałoby również rozpatrywać pod kątem ewentualnych konsekwencji dla naszych starań o członkostwo w Unii.

Unia Europejska jednakowoż miewa czasem kłopoty z zastosowaniem w praktyce zasad i wartości, na których się opiera. Wynika to głównie z różnorodności państw składowych i wielości zróżnicowanych tradycji politycznych. Ponadto nadal w polityce europejskiej pewną rolę odgrywają koalicje, których spoiwem jest tradycja i historia, choć z pewnością ich wpływ słabnie, także pod wpływem procesu integracji europejskiej. Można się więc spodziewać, że choćby tylko z powodu tych dwóch czynników, praktyka stosowania nowego - i jak się do tej pory wydawało niekontrowersyjnego - artykułu może być trudniejsza niż spodziewali się jego autorzy. Może to również dotyczyć wymogu niewykonywania wyroków śmierci. W obu przypadkach jednak nieprzestrzeganie zasad może być kosztowne politycznie. Przekonała się o tym Słowacja, gdy nie została zaproszona ani do NATO, ani do negocjacji z Unią.

Kwestie najważniejsze, reforma Komisji i Rady, pozostają wciąż wielką niewiadomą. I tak zapewne będzie aż do końca naszych negocjacji członkowskich. Interesującą analizę kwestii instytucjonalnych można jednak przeprowadzić na przykładzie Parlamentu Europejskiego.

Prawdopodobnie już podczas pierwszego poszerzenia Parlament Europejski osiągnie maksymalną liczbę posłów równą 700 (dziś zasiada w nim 626 deputowanych), o ile w pierwszej fali poszerzenia znajdzie się Polska. Oznaczałoby to, że liczba posłów przypadająca na każdy kraj będzie się w przyszłości zmieniać wraz z kolejnymi poszerzeniami Unii (trudno bowiem wyobrazić sobie, by przyszłe poszerzenie objęło jednocześnie i naraz wszystkie 11 kandydujących państw). Będzie to również oznaczać, w przypadku gdyby Polska znalazła się w pierwszej grupie państw przyjętych do Unii Europejskiej, że kolejne poszerzenie postawiłoby przed Polską taki sam dylemat, przed jakim stoją dzisiaj kraje członkowskie. Dylemat stale malejącego - co widać w liczbach - wpływu na proces podejmowania decyzji.

Spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, na jaką liczbę posłów może liczyć Polska? Konieczne po temu jest przyjrzenie się obecnemu rozkładowi liczby posłów przypadającej na poszczególne państwa.

---

<sup>269</sup> „Obecny kraj członkowski, który powróciłby do praktyki stosowania kary śmierci, mógłby być przedmiotem zastosowania nowych sankcji... Również aplikacja o członkostwo w Unii kraju, który nadal stosuje karę śmierci, mogłaby być odrzucona...”, Analiza prawna traktatu Amsterdamskiego w: „*Making Sense...*”, op. cit., pkt. 14, str. 89-90.



**TABELA IX: Liczba posłów w Parlamencie Europejskim (UE 15)**

Państwo	Liczba miejsc	Liczba ludności (1995r.) na jednego posła (w tys.)
Niemcy	99	802
Włochy	87	660
Wielka Brytania	87	654
Francja	87	653
Hiszpania	64	606
Holandia	31	474
Portugalia	25	408
Belgia	25	400
Grecja	25	400
Szwecja	22	396
Austria	21	381
Dania	16	319
Finlandia	16	317
Irlandia	15	240
Luksemburg	6	67
<b>RAZEM / ŚREDNIO</b>	<b>626</b>	<b>591</b>

Warto zwrócić uwagę na fakt jasno wynikający z Tabeli IX, która przedstawia liczbę mandatów w Parlamencie Europejskim przypadającą na poszczególne państwa. Pięć pierwszych państw zostało w tabeli odznaczonych grubszą linią, ponieważ znajdują się one powyżej średniej liczby ludności przypadającej na jednego deputowanego liczonej dla całej Unii Europejskiej (591 tysięcy). Można przypuszczać, że Polska znalazłaby się również nieco powyżej średniej. Jeśli zaś obecne trendy reformy instytucjonalnej, które idą w stronę bardziej proporcjonalnej korelacji między liczbą ludności, a reprezentacją poszczególnych państw w organach Unii, zostaną utrzymane, to Polska może na tym skorzystać. Innymi słowy, jeśli Polska wejdzie do Unii w grupie ‘małych’ krajów (a więc bez Rumunii), wówczas można spodziewać się lepszego odzwierciedlenia demograficznej wielkości naszego kraju w instytucjach europejskich, niż gdyby miało się to odbywać na dziś obowiązujących zasadach. Do odpowiedzi na nasze pytanie o przyszłych polskich eurodeputowanych konieczne jest również przyjęcie pewnych niezbędnych założeń:

- obecna liczba ludności UE15 - 370 mln;
- poszerzenie UE obejmie obok Polski (38,7 mln): Czechy (10,3), Węgry (10,3), Estonię (1,6) i Słowenię (2); (Dla uproszczenia rozważań założmy, że proporcje ludnościowe między UE15, a krajami przystępującymi nie zmienią się radykalnie.)
- liczba posłów po poszerzeniu - 700;
- Polska będzie traktowana - zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami dotyczącymi tendencji reformy instytucjonalnej - jako państwo ‘duże’ lub ‘prawie duże’.

Unia Europejska 20 państw liczyłaby więc około 433 mln ludzi. Średnia liczba ludności na jednego posła wynosiłaby zatem około 619 tysięcy. To zaś oznaczałoby, że Polska może liczyć na maksymalnie 62 posłów w Parlamencie Europejskim (liczba ludności Polski, podzielona przez średnią liczbę ludności przypadającą na jednego posła w UE 20), prawdopodobnie zaś - na mniej.

Oczywiste jest, że każde następne poszerzenie obniży liczbę posłów przypadającą na Polskę, podobnie jak w przypadku każdego innego kraju. Perspektywa ta oznacza, że elity polityczne, rząd i Sejm muszą być gotowe do wysiłku przekonania opinii publicznej o pożytku, jaki mieć

będziemy z kolejnych poszerzeń Unii. Potrzebne więc będą argumenty mówiące, że pomimo relatywnej i obiektywnej utraty wpływów w Parlamencie Europejskim, kolejne poszerzenia Unii Europejskiej są nadal w interesie naszego kraju.

Jeśli chodzi o skutki odłożenia reformy instytucjonalnej na później dla poszerzania Unii, to możliwe są następujące trzy warianty:

Po pierwsze mogą pojawić się państwa, które będą uważały, że na całościowej reformie instytucjonalnej tracą najwięcej. Będzie to dla nich dodatkowy argument przeciwko poszerzeniu UE o ponad 20 państw. Można z tego wnosić, że pierwsza fala nowych członków nie obejmie więcej niż pięć państw stowarzyszonych - i w tę stronę idzie opinia Komisji oraz konkluzje Rady Europejskiej w Luksemburgu. Ponieważ w rozmaitych konfiguracjach instytucjonalno-politycznych rozmaite państwa „tracą najwięcej”, dlatego można przypuszczać, że pojawi się większość, która będzie starała się nie dopuścić do liczniejszej pierwszej fali poszerzenia. Prawdopodobieństwo wystąpienia tego wariantu jest zwiększane przez obawę o nadmierne koszty przyjęcia dużej grupy nowych, biedniejszych członków (najbardziej podatne na takie obawy są kraje ‘kohezyjne’, choć sekundują im czasem państwa najwięcej wpłacające do budżetu Unii). Osłabia zaś je niechęć do wprowadzania w Europie - w wyniku przyjęcia ograniczonej liczby państw - nowych linii podziału.

Z drugiej strony pojawić się także może pogląd odmienny. Właśnie zakończona Konferencja Międzyrządowa 1996 była - w gronie 15 państw - i tak wystarczająco trudna i wyczerpująca, szczególnie w nierozwiązanej kwestii reformy instytucjonalnej. Dlatego perspektywa dyskusowania tych samych trudnych spraw w gronie państw 20 może być mało zachęcająca dla niektórych państw, obecnych członków UE. Dlatego mogą one dążyć do tego, by pierwszym poszerzeniem objąć większą grupę państw niż pięć, a tym samym ‘wymusić’ nową Konferencję Międzyrządową przed poszerzeniem, w ‘starym’ gronie 15 państw, obecnych członków UE. Pewną wersją takiego stanowiska jest deklaracja Belgii, Francji i Włoch, które domagają się nowej Konferencji przed jakimkolwiek poszerzeniem. Odsuwa to moment naszego wejścia do Unii o czas trwania tej nowej Konferencji, który trudno określić. Teoretycznie wszystkie opcje reformy instytucjonalnej są wszystkim doskonale znane. Można je więc uzgodnić w ciągu jednego roboczego obiadu. Jednak reforma niesie ze sobą daleko idące konsekwencje polityczne: relatywna utrata siły państw oraz zmiana równowagi między państwami ‘dużymi’, a ‘małymi’. Dlatego ostateczna zgoda na przyjęcie jakiejś opcji może trwać bardzo długo - do czasu wystąpienia woli politycznej. Tego, czego Europie tak bardzo brakuje.

Możliwy jest również trzeci wariant rozwoju wydarzeń. Wariant, który łączy cechy obu poprzednich - narastanie atmosfery niechęci w stosunku do poszerzenia Unii Europejskiej, również z powodu reformy instytucjonalnej. Jedną z najważniejszych spraw jaką Konferencja Międzyrządowa 1996, a zatem i traktat Amsterdamski, miały ‘załatwić’ w celu umożliwienia poszerzenia, była właśnie reforma instytucjonalna. Tymczasem tak się nie stało. I obok wprowadzania euro, obok reformy funduszy strukturalnych i wspólnej polityki rolnej, obok twardych negocjacji nad budżetem UE na pierwsze lata XXI wieku, Unia nadal musi ‘odrobić lekcję’ z reformy instytucjonalnej. Agenda 2000 Rady Europejskiej z Madrytu nie jest realizowana zgodnie z planem. A przez to wokół poszerzenia może narastać negatywna atmosfera.

## 7. Wnioski

Zamiast generalnego namysłu nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej Konferencja Międzyrządowa („nie był to najbardziej owocny okres mojego życia” - powiedział po jej zakończeniu jeden z negocjatorów<sup>270</sup>) skoncentrowała swe prace na ważnych przecież, ale jednak nie najistotniejszych sprawach Europy: swoboda podróżowania, zatrudnienie, ochrona środowiska, dostęp obywateli do dokumentów Unii. Tymczasem już trzy lata wcześniej w swym słynnym dokumencie o ‘twardym rdzeniu’ Europy Karl Lamers, przedstawiając najważniejsze ruchy Unii na najbliższe lata: reformę instytucji, zbudowanie ‘twardego rdzenia’ UE, nadanie nowej jakości stosunkom Francji i Niemiec, uczynienie polityki zagranicznej skuteczną oraz poszerzenie, jednocześnie niejako mimochodem wymieniał sprawy, którymi ostatecznie zajęła się Konferencja. Są to sprawy, które można, trzeba i należy załatwić, ale trudno im poświęcać całą możliwą uwagę w sytuacji, gdy chwieją się same podstawy integracji.

Komisarz Marcelino Oreja upatruje w traktacie Amsterdamskim szansy na odzyskanie przez Unię poparcia obywateli europejskich. Jego zdaniem Amsterdamska debata o zatrudnieniu i o pieniądzech przyciągnęła uwagę obywateli do tego stopnia, że teraz zdawać sobie będą sprawę, iż to właśnie w Unii często decydowane są najważniejsze dla nich sprawy. A jeśli tak, to „kwestia nie będzie już polegała na mobilizowaniu poparcia dla Unii, ale na mobilizowaniu poparcia dla takiego, czy innego jej przedsięwzięcia - już nie modyfikowanie traktatu, ale w pełni jego stosowanie”.<sup>271</sup> Zawsze warto się zastanowić, czy to urzędniczy optymizm z obowiązku, czy może też jest w tym coś z prawdy?

Wyniki Konferencji Międzyrządowej w postaci traktatu Amsterdamskiego przywodzą na myśl wujka, który zjawia się, rozdaje wszystkim dzieciom cukierki i odchodzi. Taki wujek jest lubiany, ale nie musi być kochany. Wszystkie dzieci (instytucje, grupy nacisku i interesu) dostały w Amsterdamie coś. Będą więc lubiły wujka Amsterdamskiego. Ale nie będą go kochały. Nie są też w pełni zadowolone, bo cukierek mógłby być przecież większy, lepszy, lub ładniej opakowany. Więc gdy wujek zjawi się ponownie, wszystkie znów zaczną krzyczeć jedno przez drugie: ‘a co masz dla mnie?’, ‘a dla mnie?’ Prawdziwy wujek przychodzi, bo poczuwa się do obowiązku wynikającego z więzów krwi. Może nawet lubi swój wizerunek. Wujek-Unia zaczyna jednak grymasić: za dużo go to kosztuje.

Wątała nić związków łączących kraje Unii Europejskiej nie została wzmocniona w wyniku rozdawnictwa cukierków, które miało miejsce w Amsterdamie. Na dodatek niedługo przyjdzie się prawdziwie pokłócić o cukierki, bo pojawią się nowe, głodne dzieci. „Nic nie ma za darmo” komentował poszerzanie Unii na marginesie turyńskiej Rady Europejskiej szef Grupy Refleksyjnej Hiszpan Carlos Westendorp. Jeśli Unia ma się poszerzyć, to musi to kosztować. „Nie można przejść z 15 członków do 27 przy tych samych kosztach.”<sup>272</sup> Czy Wujek-Unia to wytrzyma?

Traktat Amsterdamski jest kolejnym konstytucyjnym aktem Unii i Wspólnoty, który ma bardzo specyficzną cechę: jest celowy. To znaczy, że istnieje cel traktatu, po osiągnięciu którego znaczna część jego postanowień zmienia charakter z normatywnych, na opisowe. Celem traktatu Rzymskiego było ustanowienie unii celnej poprzez wspólnotę gospodarczą. Celem Jednolitego Aktu Europejskiego było powołanie do życia w pełni wolnego rynku na terytorium państw członkowskich Wspólnoty - swobody przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału. Celem traktatu z Maastricht było powstanie wspólnej waluty - euro oraz położenie

<sup>270</sup> Wywiad z Franklinem Dehousse, „*Les Quinze ont failli à leur devoir*”, *Libération*, 3 października 1997, str. 2.

<sup>271</sup> Marcelino Oreja, „How to Mobilise Popular Support”, w: „*Making Sense...*”, op. cit., str. 32.

<sup>272</sup> Paul Holmes, „*Turin summit hopes to show common will for change*”, Reuters, 28 marca 1996, REU 2652 4 OEC 742 (ECR) E2803897.

podwalin pod unię polityczną dzięki współpracy w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego (trzeci filar) i wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (drugi filar). Celem traktatu Amsterdamskiego miało być przygotowanie Unii do poszerzenia. To się nie udało.

W zamian za to pojawił się inny cel, w którego osiągnięciu traktat ma Unii pomóc - urzeczywistnienie pełnej swobody podróżowania ludzi.

Traktaty więc są celowe. Wspólnota i Unia nie czekają z następnymi krokami na osiągnięcie celu założonego np. w Jednolitym Akcie Europejskim. Unia walutowa została zaprojektowana i wpisana do programu działań zanim Jednolity Rynek zaczął obowiązywać w pełni. Być może nawet euro ujrzy światło dzienne zanim w pełni zostanie osiągnięta swoboda podróżowania ludzi. Traktaty są negocjowane na zakładkę. Podobnie ich realizacja zachodzi na siebie w czasie.

Jednak z upływem czasu rzeczywistość integracji zmienia się. Cele, aczkolwiek może zbyt powoli, są osiągane. Tym samym normatywna jakość traktatów wyczerpuje się. Wagi i znaczenia nabierają ich sformułowania opisowe, konstytucyjne. Traktat Amsterdamski, widziany z tego punktu, jest podobny. Nie ma jednak tej samej wagi, co poprzednie traktaty. Jest zaledwie przedłużeniem Jednolitego Aktu Europejskiego. Widziany po latach, będzie być może rozumiany jedynie jako przyczynek do realizacji jednej z czterech podstawowych wolności Jednolitego Rynku, wolności podróżowania. Najtrudniejszej do osiągnięcia, ale przecież zaplanowanej już dawno temu.

Jeden z czołowych komentatorów brytyjskich określił spotkanie w Amsterdamie jako „najbardziej nieudany szczyt europejski od wielu lat”.<sup>273</sup> Podobne zdanie napisał znany komentator francuski: „Konferencja Międzyrządowa, rozpoczęta w marcu 1996 roku w Turynie, we Włoszech, której celem była rewizja traktatu z Maastricht w perspektywie poszerzenia o kraje Europy Środkowej, w sumie skończyła się porażką.”<sup>274</sup> Marcelino Oreja, komisarz odpowiedzialny za sprawy instytucjonalne, był po Amsterdamie „zawiedziony”. Jednocześnie Oreja zauważył, że na skutek pośpiesznych negocjacji i wielu częściowych zmian, przy braku całościowej reformy traktatu o Unii Europejskiej, jego tekst jest „niezwykle trudny”, trudny również będzie do zrozumienia dla obywateli.<sup>275</sup> Traktat zawiera 14 protokołów i 46 deklaracji, a niektóre protokoły (w tym ten o przejęciu przez Unię *acquis* Schengen) przyprawiają o ból głowy niejednego prawnika.

Mając w pamięci przywołaną powyżej krytykę szczytu w Amsterdamie i samego traktatu, trzeba koniecznie zauważyć, że już w pierwszym akapicie konkluzji z Rady Europejskiej w Amsterdamie czytamy następujące zdania: „Spotkanie Rady Europejskiej w Amsterdamie 16 i 17 czerwca 1997 roku z sukcesem zamknęło Konferencję Międzyrządową, osiągając pełne porozumienie w sprawie projektu traktatu. Otwiera to drogę do rozpoczęcia procesu poszerzania, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej w Madrycie.”<sup>276</sup>

Zdania takiego czytelnik zainteresowany poszerzeniem Unii Europejskiej nie może pominąć. Będzie ono dla niego zawsze wyznacznikiem oceny tego, co stało się w Amsterdamie. Już z powodu tych słów sformułowanych przez Radę Europejską polski czytelnik traktatu mógłby ocenić nowy traktat o Unii Europejskiej jako przełomowo pozytywny dla procesu poszerzania Unii. Czy jednak traktat zostanie ratyfikowany? Czy zostanie uznany za wypełnienie warunku czwartego poszerzenia Unii Europejskiej sformułowanego przez Radę Europejską w Kopenhadze - zdolność UE do przyjęcia nowych członków? Jak zostanie przyjęty przez obywateli europejskich? Czy ułatwi, czy też utrudni proces poszerzania Unii Europejskiej?

<sup>273</sup> Ian Davidson, „*Fault-lines appear*”, *Financial Times*, 25 czerwca 1997, str. 12.

<sup>274</sup> Philippe Lemaître, „*Le moteur franco-allemand de l'Europe connaît des ratés*”, *Le Monde*, 19 czerwca 1997, str. 3.

<sup>275</sup> Agence Europe, nr 7001, 23/24 czerwca 1997.

<sup>276</sup> Rada Europejska w Amsterdamie, Konkluzje Prezydencji, SN 150/97, EN, str. 1.

Na te pytania nie można odpowiedzieć jednoznacznie pozytywnie. Traktat zapewne zostanie ratyfikowany. Otworzył też negocjacje, choć je raczej utrudni niż ułatwi. Nie należy jednak spodziewać się, że obywatel pokocha Unię po Amsterdamzie.

Weźmy na przykład tak często zakładaną podczas Konferencji troskę obywateli o środowisko naturalne. Zapewne jest ona prawdziwa. Lecz jakie są skutki legislacji prowadzonej w dobrej wierze? Już w traktacie Rzymskim została zapisana zasada ostrożności: nowe technologie i nowe produkty mogą być wprowadzane na rynek tylko wtedy, gdy zostanie udowodnione, że nie szkodzą zdrowiu człowieka i środowisku naturalnemu. Oczywiście wszystko zależy od interpretacji. Jeśli jednak zastosuje się interpretację kategorię, to zasada ta może okazać się nie do utrzymania. Co więcej, może powodować więcej szkód niż przynosić korzyści. Tak uważa specjalista od ochrony środowiska, dyrektor zespołu badawczego środowiska naturalnego przy brytyjskim Instytucie Spraw Gospodarczych (Institute of Economic Affairs) Roger Bate.<sup>277</sup>

Bate posługuje się dwoma przykładami. Po pierwsze, wprowadzony w latach pięćdziesiątych do powszechnego użytku pestycyd DDT okazał się szkodliwy dla niektórych ptaków (m.in. orłów). Ponieważ naukowcy nie przewidzieli tego, możliwe są dalsze szkodliwe konsekwencje wieloletniego używania tego środka. Jednak, DDT powoduje też korzystne zjawiska: podnosi wydajność ziemi, a więc mniej ziemi trzeba uprawiać dla uzyskania tej samej ilości żywności; w konsekwencji obniża też cenę żywności, a zatem korzystają na tym ubożsi. Sprawa jednak toczy się dalej. Naukowcy opracowali genetycznie zmienione odmiany roślin, które są odporne na choroby, a więc nie wymagają stosowania pestycydów. To powinno ukoić 'zielone' dusze. Tymczasem w Szwajcarii Zieloni wymogli przeprowadzenie referendum w sprawie całkowitego zakazu prowadzenia badań inżynierii genetycznej. Oczywiście, z rozwojem nauki związane jest ryzyko. Lecz jak się okazuje ryzyko związane jest też z wprowadzanymi przez rządy ograniczeniami lub naciskami na osiągnięcie określonych (domniemych jako pożyteczne) rezultatów technicznych. Jako drugi przykład, Bate przywołuje badania przeprowadzone przez Brookings Institute, amerykański *think-tank* bliski Demokratom, a więc nie podejrzewany o skrajne skłonności wolnorynkowe. Brookings doszedł do wniosku, że jednym ze skutków presji na rzecz obniżenia zużycia paliwa przez samochody, stało się obniżenie wagi samochodów. Współczesne pojazdy na drogach są lżejsze, co, zdaniem Brookings, jest co roku powodem śmierci około trzech tysięcy ludzi, którzy giną w wypadkach na terenie Stanów Zjednoczonych. Gdyby prowadzili samochody z lat pięćdziesiątych, zapewne by przeżyli.

Oczywiście, pozytywne skutki mniejszego zużycia paliwa dla środowiska są niezaprzeczalne. Jednak argumenty te pokazują dość mocno, że ochrona środowiska jest również związana z ryzykiem. Dlatego też, słusznego skądinąd, postulatu ochrony środowiska naturalnego po prostu nie należy traktować jako nakazu kategorię. Być może wystarczy zachować rozsądek. Powstaje jednak pytanie, czy politycy pomagają obywatelom w zachowaniu zdrowego rozsądku?

W całościowej ocenie wyników Konferencji może pomóc nam syntetyczne zestawienie zadań i osiągniętych rezultatów (Tabela X).

---

<sup>277</sup> Roger Bate, „*The virtues of playing with fire*”, *Financial Times*, 20-21 września 1997, str. 11.

**TABELA X: Realizacja celów postawionych przed Konferencją Międzyrządową<sup>278</sup>**

ZADANIA I CELE	REZULTATY
TRAKTAT Z MAASTRICHT	
<i>Artykuł B.5</i> 1. Przegląd wspólnych polityk wprowadzonych w Maastricht w celu poprawy skuteczności mechanizmów i instytucji Wspólnoty.	– Uwspólnotowanie znacznych części trzeciego filaru. – Dodatkowo, włączenie umowy z Schengen do pierwszego filaru.
<i>Artykuły J.4 (6) oraz J.10</i> 1. Przegląd postanowień dotyczących WPZB oraz przyszłości UZE	– Przegląd został dokonany, ale zmiany jakie wprowadzono są niewielkie; – Nie nadano Unii osobowości prawnej.
<i>Artykuł 189b (8)</i> 1. Szersze zastosowanie procedury współdecydowania	Procedura współdecydowania zastąpiła procedurę współpracy, za wyjątkiem postanowień dotyczących unii walutowej.
<i>Deklaracja nr 1</i> 2. Z badać możliwość wprowadzenia wspólnej polityki w dziedzinie energii, turystyki i obrony cywilnej.	Odrzucone.
<i>Deklaracja nr 16</i> 3. Z badać możliwość wprowadzenia klasyfikacji aktów prawnych Wspólnoty.	Odrzucone.
RADA EUROPEJSKA Z KORFU (1994)	
4. „Zmiany w duchu demokracji i otwartości”.	– Poszerzono zakres stosowania procedury współdecydowania; – Uproszczono procedurę współdecydowania; – Poprawiono dostęp obywateli do oficjalnych dokumentów Unii; – Umożliwiono obywatelom dostęp do wyników głosowania w Radzie.
<b>5. Przygotowanie Unii do poszerzenia (reforma instytucji): zmiana siły głosów w Radzie, próg dla mniejszości blokującej decyzję, skład Komisji.</b>	<b>Odsunięte na później.</b>
RADA EUROPEJSKA Z TURYNNU (1996)	
6. Poprawić ochronę środowiska naturalnego na poziomie Unii	Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój ( <i>sustainable development</i> ) muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu polityk Unii.
7. Uczynić Unię bliższą obywatelowi	– Nie uproszczono brzmienia traktatów, a wręcz przeciwnie. – Nieznacznie tylko uproszczono procedury decyzyjne.
8. Zapewnić wysoki poziom zatrudnienia przy utrzymaniu ochrony społecznej.	Wprowadzono do traktatu cały nowy rozdział poświęcony zatrudnieniu.
9. Bezpieczeństwo obywatela, w tym walka z terroryzmem oraz przemytem narkotyków.	Stanowią teraz przedmiot kompetencji Wspólnoty.

<sup>278</sup> Ze zmianami na podstawie: „*JGC Success Measured Against Objectives*”, w: „*Making Sense...*” op. cit., str. 62.

Na Konferencję miał wpływ cały szereg czynników zewnętrznych. Choroba wściekłych krów wybuchła tuż przed zwołaniem Rady Europejskiej w Turynie, która w marcu 1996 roku miała uroczystie rozpocząć Konferencję Międzyrządową 1996. Spór wokół tej choroby szybko doprowadził do sytuacji, w której premier John Major uzależnił dalszy postęp prac Konferencji od ustępstw w sporze o mięso wołowe i jego pochodne zarażone chorobą.

Rada Europejska w Dublinie w grudniu 1996, która miała dać dodatkowy impuls polityczny negocjatorom Konferencji, została zdominowana przez Pakt Stabilności euro. Pakt został wynegocjowany, impulsu politycznego zabrakło.

Podobnie rzecz się miała podczas Rady Europejskiej w Amsterdamie. Tym razem twarde stanowisko nowo wybranego rządu francuskiego Lionela Jospina doprowadziło do tego, że pisano o szczycie jako o „ćwiczeniach w wychodzeniu z sytuacji kryzysowej”<sup>279</sup>. Podczas dwóch dni rozmów tylko niewiele ponad jeden poświęcono na negocjowanie najtrudniejszych kwestii reformy instytucjonalnej. Tymczasem ilość czasu miała tu już znaczenie drugorzędne. Okazało się, że na dochodzenie do kolejnego kompromisu w sprawie euro zużyto zbyt dużo kapitału politycznego, by można było liczyć na poważne zaangażowanie w negocjacje instytucjonalne.

Jednak nowy traktat powstał. „W sumie, jest to rozsądny krok, który pozwoli nam rozpocząć poszerzenie oraz utrzymać nasze zaangażowanie w powstawanie euro.”<sup>280</sup> - powiedział prezydent Francji Jacques Chirac.

Zdaniem Elmara Broka, jednego z dwójga - obok Elisabeth Guigou - przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w Grupie Refleksyjnej i przy Konferencji Międzyrządowej, następna Konferencja Międzyrządowa odbędzie się w roku 2002 lub 2003.<sup>281</sup> Wynikałoby stąd, że reformy uzgodnione w Amsterdamie są wystarczające dla pierwszej fali poszerzenia Unii Europejskiej prawdopodobnie o Cypr oraz pięć krajów Europy Środkowej i Wschodniej - Czechy, Estonię, Polskę, Słowenię i Węgry.

Traktat został podpisany w październiku 1997 również w Amsterdamie. Do tego czasu tekst traktatu został ‘wygładzony’ i sprawdzony przez prawników. Prace te zostały powierzone Komitetowi Stałych Przedstawicieli państw członkowskich (COREPER). Negocjatorzy Konferencji Międzyrządowej zakończyli swoją misję. Niektórzy z nich, ci, którzy uczestniczyli w pracach Grupy Refleksyjnej, pracowali nad reformą instytucjonalną przez ponad dwa lata bez przerwy.

Traktat Amsterdamski otworzył drogę do rozpoczęcia przez Polskę i pozostałe kraje stowarzyszone negocjacji członkowskich z Unią. W ten sposób wymagania UE dotyczące procesu poszerzania (Rady Europejskie w Kopenhadze i Madrycie) zostaną uznane za spełnione.

Natomiast reforma instytucjonalna nie została zakończona, nie została nawet rozpoczęta na dobre i nadal będzie jedną z najbardziej gorących kwestii rozważanych w Unii Europejskiej. Będzie prowadzona wraz z procesem poszerzania Unii.

Historyk brytyjski Alan S. Milward upatruje słabość procesu integracji europejskiej w braku zrozumienia, że idea ta, nie podważając państwa narodowego, a przeciwnie - przyczyniając się do podniesienia go z powojennego upadku, paradoksalnie potrafiła wypracować wtórną, drugoplanową, ale jednak silną lojalność obywateli państw Unii. „Podstawowe pytania wobec historii integracji europejskiej to: dlaczego lojalność wobec Wspólnot rosła, czy obecna lojalność wobec instytucji Unii Europejskiej jest stale pochodną i zależną od lojalności wobec

---

<sup>279</sup> Lionel Barber, „Close to boiling point”, *Financial Times*, 16 czerwca 1997, str. 17.

<sup>280</sup> Henri de Bresson, Alain Frasco, „Les Quinze ont échoué à réformer les institutions de l'Union”, *Le Monde*, 19 czerwca 1997, str. 2.

<sup>281</sup> Agence Europe, nr 7002 (003), 25 czerwca 1997.

ządu narodowego lub regionalnego, czy też z czasem ją zastąpi?”<sup>282</sup> Na to pytanie profesor Milward nie potrafił udzielić odpowiedzi, słusznie wskazując, że historiografia powojennej Europy ma poważne luki. Bez poważnej, faktograficznej analizy dotychczasowego przebiegu integracji politycznej jest bezradna. Okazuje się, że politycy również. Konferencja Międzyrządowa dowiodła bezspornie, że dzisiejsi decydenci europejscy błakają się pozbawieni - między innymi - narzędzi i drogowskazów.

Nie potrafimy więc odpowiedzieć na pytanie, kto stracił, a kto zyskał na integracji. Nie wiemy, czy troska o bezpieczeństwo własne (zarówno wewnątrz krajowe, jak i zewnętrzne) była ważnym powodem, dla którego obywatele ‘lubili’ integrację. Nie potrafimy rozstrzygnąć, czy pokój w Europie jest zasługą, którą rzeczywiście integracja może przypisać sobie, czy też raczej zawdzięczamy go zamrożeniu sytuacji międzynarodowej w obliczu możliwości nuklearnego starcia kolosów. Nie wiemy, czy przyzwolenie, jakie dali obywatele na wysokie ich opodatkowanie w zamian za opiekę społeczną, jest tym czynnikiem, który w dzisiejszych czasach buduje lojalność ludzi wobec instytucji politycznych. Czy może indywidualna wolność jest też takim elementem? Czy symboliczne ‘budowanie wspólnego domu europejskiego’ miało (ma nadal) jakieś znaczenie dla ludzi?

Na wszystkie te pytania zapewne z czasem znajdziemy odpowiedź. Być może jednak będzie to odpowiedź cząstkowa, na wszystkie pytania po kolei, a nigdy razem. Być może nawet oddzielna dla poszczególnych państw europejskich, a może nawet różna dla poszczególnych regionów, czy nawet miast (wszak aglomeracja londyńska, tzw. Wielki Londyn, liczy więcej ludzi niż niektóre ‘małe’ państwa europejskie). Być może więc konsekwencje odpowiedzi, jakiej jesteśmy w stanie udzielić na pytania o historię integracji europejskiej będą prostsze niż się spodziewamy. Ich wielorakość może sugerować to, co instynktownie wiemy wszyscy - nie ma jednolitego ‘narodu’ europejskiego. Nie ma więc jednego etnicznego *demos*, któremu można byłoby przypisać (i opisać) jedną lojalność wobec politycznych instytucji europejskich. Tych lojalności będzie zawsze wiele. Być może nawet coraz więcej.

Integracja europejska toczy się więc w oparciu o tę podstawową linię wyjściową, tak wyrazistą po drugiej wojnie światowej, i tak blaknącą z czasem - uniknąć wojny w Europie, wojny między państwami europejskimi. Być może to wystarczy - wraz z nowymi aktorami sceny europejskiej, jakimi są instytucje Unii - do ukształtowania się z czasem nowego *demos*, tym razem opartego na innym rodzaju lojalności grupowej niż poczucie narodowe.<sup>283</sup>

Patrząc z Europy Środkowej na przebieg Konferencji Międzyrządowej 1996, na traktat Amsterdamski i pracę (oraz spory i kłótnie) nad euro, w jakimś sensie łatwo jest krytykować polityków Unii Europejskiej, że tracą z pola widzenia to, co nam wydaje się oczywiste i najważniejsze - poszerzenie Unii jako jedyną dziś dającą się pomyśleć (równoległe z poszerzeniem NATO) gwarancję pokoju w Europie. Jednak nie sposób nie pomyśleć o logicznym odwróceniu sytuacji - czy brak projektu euro sprzyjałby poszerzeniu rozumianemu tak, jak powyżej: jako gwarancja pokoju? Nie możemy zapominać, że tak samo, jak nie ma gwarancji na brak nieporozumień, które mogą przekształcać się w zbrojne konflikty na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej (Jugosławia), tak samo nie ma gwarancji, że stan niezwyklej w historii przyjaźni między Francją a Niemcami nie zmieni się.

Pozostaje kwestia kolejności wydarzeń. Najpierw euro, czy najpierw poszerzenie? Zakładamy, że dla nas byłoby najlepiej, gdyby zamiast projektu euro, w trakcie prac nad traktatem z Maastricht opracowano również szczegółowy i skuteczny plan poszerzenia Unii.

---

<sup>282</sup> Alan S. Milward, „*The Springs of Integration*”, w: Peter Gowan, Perry Anderson (red.), „*The Question of Europe*”, op. cit., str. 13.

<sup>283</sup> Patrz: Joseph H. H. Weiler, „*European Democracy and Its Critics - Five Uneasy Pieces*”, w: „*Democracy and Federalism in European Integration*”, Swiss Paper on European Integration, nr 1, Verlag Stämpfli+Cie AG, Berno, 1995, str. 26.



Tak się nie stało. Prace nad unią walutową były już prowadzone od wielu lat, zanim upadł mur berliński. Nic więc dziwnego, że przy pierwszej nadarzającej się okazji spróbowano je wcielić w życie. Prac nad scenariuszem przyspieszonej drogi do wolności państw na wschodzie Europy nie prowadzono. Rozpad komunizmu zaskoczył wielu. W tym również Wspólnoty, które zamiast się poszerzyć, przekształciły się w Unię, wzięwszy na swe barki tworzenie jednej, wspólnej waluty.

Dziś euro zostało związane z poszerzeniem poprzez kwestię finansów Unii. Wobec propozycji złożonej przez Niemcy, by kraje, które zakwalifikują się do strefy euro, nie otrzymywały już pomocy finansowej z funduszu spójności Unii,<sup>284</sup> zaprotestowały oczywiście kraje 'kohezyjne', a przede wszystkim Hiszpania. Madryt otrzymuje około jednej czwartej całej sumy przeznaczanej przez UE na pomoc dla biedniejszych krajów i jest to około cztery miliardy ECU rocznie.

Nic więc dziwnego, że premier Hiszpanii José-Maria Aznar zareagował ostro i stanowczo. Jego zdaniem pomoc dla uboższych krajów została zapisana w traktacie z Maastricht (rzeczywiście traktat mówi, że kraje i regiony powinny otrzymywać pomoc do momentu, gdy osiągną 90 procent przeciętnego dochodu narodowego na głowę mieszkańca). Na dodatek Aznar dał do zrozumienia, że Hiszpania byłaby gotowa zablokować poszerzenie Unii, jeśli fundusze na jej rzecz zostaną zmniejszone. Dyplomaci hiszpańscy objaśnili wypowiedź premiera w sposób, który nie pozostawia wątpliwości: „To jest naprawdę poważna sprawa dla Hiszpanii. Nie chcemy być ukarani za sukces w spełnianiu celów Maastricht i za wejście do unii walutowej. I nie damy się ukarać.”<sup>285</sup>

O ile Niemcy uzyskali mocne poparcie ze strony Holandii, Austrii i Szwecji, które również mają kłopoty z usprawiedliwieniem w oczach opinii publicznej wysokich wpłat do budżetu Unii, o tyle Hiszpanię poparła przede wszystkim Grecja. Oba kraje argumentowały,<sup>286</sup> że nie można sfinansować poszerzenia w oparciu o utrzymanie obecnych wpływów do budżetu Unii na poziomie 1,27 procenta PNB Unii, co sugerowała Komisja w swym dokumencie Agenda 2000.

Dziś więc projekt euro jest również projektem naszym, Europy Środkowej i Wschodniej. Jako że nie da się zmienić biegu wydarzeń, proces powstawania euro stał się również 'naszą sprawą', w tym sensie, że postulowanie jego porzucenia, czy odłożenia równa się osłabieniu struktury, do której dążymy. Realna, rzeczywista alternatywa, przed którą stoją państwa kandydujące - w tym Polska - polega na tym, czy poprzeć projekt euro (choć brak nam sił i sposobów, by go wesprzeć), czy też przeciwko procesowi temu oponować (a tu sam fakt negatywnego stanowiska jest zarazem sposobem przeciwdziałania i destrukcyjną siłą). Jakkolwiek, obiektywnie rzecz biorąc, euro opóźnia nasze członkostwo (już opóźniło o kilka lat, a ewentualne trudności przy wprowadzaniu go w życie sprawią nam niewątpliwie następne kłopoty), od jego sukcesu lub porażki (bez względu na to, czy samo euro nam się podoba, czy też nie) zależy zapewne przetrwanie samej Unii. Trudno dziś sobie wyobrazić magnetycznie oddziaływującą na nas Unię po upadku projektu wspólnej waluty. Będzie to raczej zbiorowisko sfrustrowanych polityków, protestujących gwałtownie grup społecznych i państw, zezem patrzących na dotychczasowych partnerów. Jeśli obraz ten choćby w połowie będzie prawdziwy, nasze aspiracje do członkostwa w Unii stracą sens z powodu zniknięcia Unii takiej, jaką jest lub jaką ją sobie wyobrażamy. Błękitny walc Europy, w którym Europa zaprasza do tańca, może się wcale nie odbyć.

---

<sup>284</sup> Lionel Barber, Michael Smith, „EU enlargement costs attacked”, *Financial Times*, 16 września 1997, str. 2.

<sup>285</sup> Toby Helm, „Spain threatens to block wider EU”, *Daily Telegraph*, 22 września 1997, str. 12.

<sup>286</sup> Lionel Barber, „Row threatens EU enlargement plans”, *Financial Times*, 15 września 1997, str. 2.

Jedynę więc co możemy robić, to zaciskać kciuki i kibicować z pełną wiarą w sukces wspólnej waluty. Oraz wypełniać kryteria z Maastricht, modernizując kraj przy utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Tylko tyle i aż tyle.

Lizbona, Londyn, Warszawa - styczeń 1998.

## 8. Załączniki

### 8.1. Skład Grupy Refleksyjnej

*Przedstawiciele państw członkowskich Unii:*

1. Hiszpania: **Carlos WESTENDORP** - (przewodniczący Grupy), minister spraw zagranicznych;
2. Austria: Manfred SCHEICH - ambasador, stały przedstawiciel Austrii przy UE;
3. Belgia: Franklin DEHOUSSE - profesor prawa międzynarodowego Uniwersytetu w Liège i Kolegium Europejskiego w Natolinie;
4. Dania: Niels ERSBØLL - były sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej (1980-94);
5. Finlandia: Ingvar MELIN - poseł, były minister obrony;
6. Francja: Michel BARNIER - minister ds. europejskich;
7. Grecja: Stephanos STATHATOS - ambasador;
8. Holandia: Michiel PATIJN - sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ;
9. Irlandia: Gay MITCHELL - minister stanu ds. europejskich w MSZ;
10. Luksemburg: Joseph WEYLAND - sekretarz generalny MSZ, brał udział w Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat z Maastricht;
11. Niemcy: Werner HOYER - minister stanu ds. europejskich w MSZ;
12. Portugalia: prof. André Gonçalves PEREIRA - były minister spraw zagranicznych (1980-82);
13. Szwecja: Gunnar LUND - sekretarz stanu ds. handlu w MSZ;
14. Wielka Brytania: David DAVIS - minister stanu ds. europejskich w MSZ;
15. Włochy: Silvio FAGIOLO - były ambasador w USA, brał udział w Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat z Maastricht;

*Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego:*

1. Elisabeth GUIGOU - była minister ds. europejskich Francji, brała udział w Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat z Maastricht;
2. Elmar BROK - członek niemieckiej CDU.

*Przedstawiciel Komisji Europejskiej:*

3. Marcelino OREJA - komisarz ds. instytucjonalnych (Hiszpan).

## 8.2. Negocjatorzy Konferencji Międzyrządowej 1996

Przedstawiciele państw członkowskich, nominowani przez ministrów spraw zagranicznych:

1. Austria: *Manfred SCHEICH* - ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER);
2. Belgia: Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT; ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER);
3. Dania: *Niels ERSBØLL* - były sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej (1980-94);
4. Finlandia: Antti SATULI - ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER);
5. Francja: *Michel BARNIER* - minister ds. europejskich; po wyborach we Francji w maju 1997 zastąpił go stały przedstawiciel przy UE (COREPER) Pierre de BOISSIEU;
6. Grecja: Yannis KRANIDIOS - poseł Parlamentu Europejskiego z Partii Socjalistycznej, były sekretarz stanu ds. europejskich; po wyborach parlamentarnych zastąpił go: Stelios PERRAKIS - sekretarz generalny ds. wspólnotowych w MSZ
7. Hiszpania: Francisco Javier ELORZA CAVENGT - ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER);
8. Holandia: *Michiel PATIJN* - sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ, **przewodniczący Konferencji** podczas prezydentury holenderskiej w pierwszej połowie 1997 roku; Tom de BRUIJN - dodatkowy przedstawiciel Holandii podczas prezydentury holenderskiej.
9. Irlandia: **Noël DORR** - były sekretarz generalny w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, **przewodniczący Konferencji** podczas prezydentury irlandzkiej w drugiej połowie 1996 roku;
10. Luksemburg: Jean-Jacques KASSEL - ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER);
11. Niemcy: *Werner HOYER* - minister stanu ds. europejskich w MSZ;
12. Portugalia: Francisco SEIXTAS DA COSTA - sekretarz stanu ds. europejskich;
13. Szwecja: *Gunnar LUND* - sekretarz stanu ds. handlu w MSZ;
14. Wielka Brytania: Steven WALL - ambasador, stały przedstawiciel przy UE (COREPER); po wyborach 1 maja 1997 zastąpił go Doug HENDERSON - sekretarz stanu ds. europejskich.
15. Włochy: **Silvio FAGIOLO** - były ambasador w USA, brał udział w Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat z Maastricht; **przewodniczący Konferencji** podczas prezydentury włoskiej: marzec - czerwiec 1996 roku;

*Przedstawiciel Komisji Europejskiej:*

16. *Marcelino OREJA* - komisarz ds. instytucjonalnych (Hiszpan).

W sumie w pracach Konferencji uczestniczyło siedmiu członków Grupy Refleksyjnej (nazwiska wyróżnione kursywą).

Sześciu negocjatorów pełniło jednocześnie funkcję stałych przedstawicieli swoich państw przy Unii Europejskiej, byli to członkowie COREPER-u.

Parlament Europejski był stale informowany o przebiegu prac Konferencji głównie za pośrednictwem byłych członków Grupy Refleksyjnej: *Elizabeth GUIGOU* i *Elmara BROKA*. Dodatkowo, pierwszy przedstawiciel Grecji był jednocześnie posłem Parlamentu.

### **8.3. Kalendarz Konferencji Międzyrządowej**

#### **A. Prace Grupy Refleksyjnej**

Pierwsze spotkanie odbyło się 2 czerwca 1995. Prace zakończono w grudniu 1995. Grupa odbyła kilkanaście spotkań.

#### **B. Spotkania negocjatorów Konferencji Międzyrządowej, przedstawiciele ministrów spraw zagranicznych**

##### **I. Podczas prezydencji włoskiej (kwiecień - czerwiec 1996):**

1. Pierwsze posiedzenie miało miejsce 1 i 2 kwietnia 1996 w Brukseli.
2. 15 i 16 kwietnia 1996, Bruksela; Temat spotkania: Europa i obywatel. Poruszone problemy: zatrudnienie, nowe polityki wspólnotowe, ochrona środowiska, subsydiarność, przejrzystość.
3. Pierwsza sesja robocza: 23 kwietnia 1996 w Luksemburgu. Temat spotkania: kwestie instytucjonalne. Problemy: Parlament Europejski, parlamenty narodowe.
4. 2 maja 1996 w Brukseli. Temat: instytucje.
5. 6 i 7 maja 1996, Bruksela. Temat: działania zewnętrzne Unii. Problemy: zespół analiz i planowania, podejmowanie decyzji, personifikacja WPZB, finansowanie.
6. 14 maja 1996, Bruksela. Temat: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZB), w tym kwestie związków między UE a UZE oraz ogólny przegląd wszystkich tematów Konferencji: obywatel i Unia, instytucje, WPZB.
7. 21 i 22 maja 1996, Bruksela. Temat: Unia i obywatel. Problemy: wspólna polityka wizowa, azyłowa i imigracyjna; zatrudnienie; przejrzystość.
8. 30 i 31 maja 1996, Bruksela. Temat: instytucje. Problemy: kwalifikowane głosowanie większościowe, procedury decyzyjne, w tym udział w nich Parlamentu Europejskiego, rola parlamentów narodowych, subsydiarność
9. 6 i 7 czerwca 1996, Bruksela. Temat: drugie czytanie problemów WPZB oraz sprawy instytucjonalne.

##### **II. Podczas prezydencji irlandzkiej (lipiec - grudzień 1996)**

1. 5-7 lipca 1996 w Cork, Irlandia. Nieformalne spotkanie poświęcone dalszym negocjacjom. Pierwsze pod przewodnictwem Irlandczyka Noëla Dorra.
2. 16-17 lipca 1996 w Brukseli. Tematy: zatrudnienie, trzeci filar. Pierwsze spotkanie prowadzone według nowej metody, która polegała na negocjowaniu brzmienia konkretnych propozycji przedstawionych przez prezydencję.
3. 22-23 lipca 1996 w Brukseli. Tematy: WPZB i podejmowanie decyzji, osobowość prawna Unii i zewnętrzne stosunki gospodarcze, przejrzystość.
4. 3-4 września 1996 w Brukseli. Tematy: zewnętrzne stosunki gospodarcze, obywatelstwo, prawa podstawowe, subsydiarność, uproszczenie traktatów.
5. 16-17 września 1996 w Brukseli. Tematy: instytucje, budżet, parlamenty narodowe. W przypadku kwestii instytucjonalnych prezydencja zastosowała kwestionariusz, na który odpowiadały delegacje.
6. 23-24 września 1996 w Brukseli. Tematy: zatrudnienie, trzeci filar i ochrona środowiska. Zakończono pierwsze czytanie wszystkich tematów Konferencji i rozpoczęte drugie czytanie.
7. 30 września 1996 w Luksemburgu. Tematy: elastyczność, ochrona środowiska.

8. 7-8 października 1996 w Brukseli. Tematy: bezpieczeństwo, obrona, WPZB wobec reformy NATO, UZE, podejmowanie decyzji w WPZB.
9. 15-16 października 1996 w Brukseli. Tematy: zewnętrzne stosunki gospodarcze, obywatelstwo europejskie, prawa podstawowe, subsydiarność, przejrzystość.
10. 21-22 października 1996 w Brukseli. Tematy: instytucje, budżet, parlamenty narodowe, subsydiarność.
11. 29-30 października 1996 Luksemburgu. Temat: francusko-niemiecki projekt elastyczności.
12. 12-13 listopada 1996 w Brukseli.
13. 18-19 listopada 1996 w Brukseli. Tematy: uwspólnotowanie części trzeciego filaru, osobowość prawna Unii, zwalczanie zorganizowanej przestępczości międzynarodowej.
14. 26 listopada 1996.
15. 2-3 grudnia 1996 w Brukseli. Tematy: przestępczość i uproszczenie traktatów. Grupa przedstawiła ministrom projekt traktatu i zakończyła prace prowadzone podczas prezydencji irlandzkiej.

### III. Podczas prezydencji holenderskiej (styczeń - czerwiec 1997)

1. 13-14 stycznia w Amsterdamie. Pierwsze, nieformalne, spotkanie pod przewodnictwem Michiela Patijna, ocena stanu negocjacji, przygotowanie dalszych prac. Tematy: instytucje i elastyczność, rola i skład Komisji, kwalifikowane głosowanie większościowe.
2. 27-28 stycznia 1997 w Brukseli. Tematy: trzeci filar (w tym elastyczność), Europol.
3. 10-11 lutego 1997 w Brukseli. Tematy: jak wprowadzić Umowę z Schengen do traktatu, azyl, imigracja, jak pogodzić specyfikę Wielkiej Brytanii i Irlandii (unia paszportowa).
4. 17-18 lutego 1997 w Brukseli. Tematy: elastyczność, rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większościowego i ważenie głosów w Radzie, procedury podejmowania decyzji, prawa podstawowe i klauzula zakazująca dyskryminacji.
5. 3-4 marca 1997 w Brukseli. Tematy: trzeci filar, prawa podstawowe, osobowość prawna Unii, subsydiarność, jakość prawodawstwa.
6. 10-11 marca 1997 w Brukseli. Tematy: WPZB, w tym jej reprezentacja, podejmowanie decyzji i stosunki z UZE; a także instytucje, elastyczność, uproszczenie traktatów, subsydiarność i jakość prawodawstwa.
7. 7-8 kwietnia 1997.
8. 14-15 kwietnia 1997 w Brukseli. Tematy: elastyczność, parlamenty narodowe, przejrzystość, ochrona środowiska i konsumentów, sieci transeuropejskie, finanse.
9. 21-22 kwietnia 1977 w Brukseli. Tematy: subsydiarność, zewnętrzne stosunki gospodarcze, osobowość prawna Unii, jakość ustawodawstwa, azyl, służby publiczne, polityka zdrowotna i ochrony zwierząt, regiony zamorskie Unii.
10. 5-6 maja w Brukseli. Pierwsze spotkanie z udziałem nowego negocjatora Wielkiej Brytanii, laburzysty Douga Hendersona. Tematy: instytucje - głosowanie większościowe, procedura współdecydowania, rola Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Rewidentów Księgowych; polityka socjalna - protokół socjalny, prawa ekonomiczne i socjalne; kwestie związane z włączeniem Umowy z Schengen do traktatu, uproszczenie traktatów i komitologia.
11. 16-17 maja w Maastricht. Nieformalne spotkanie, ale 'prawdziwe negocjacje'. Tematy: elastyczność, zakres procedury współdecydowania, uwspólnotowanie części trzeciego filaru, WPZB. Prezydencja przedstawia ocenę etapu negocjacji (non-paper).
12. 26-28 maja w Brukseli. Trzydniowe negocjacje. Tematy: protokół w sprawie przejścia Umowy z Schengen do traktatu, azyl, zewnętrzne stosunki gospodarcze, kwestie socjalne i

zatrudnienie, elastyczność, subsydiarność, finansowanie WPZB, uproszczenie traktatów, kwestia uznania radia za usługę publiczną.

13. 5-6 czerwca 1997 w Brukseli. Temat: przegląd całości tekstu projektu traktatu przedstawionego przez prezydentę holenderską.
14. 9-10 czerwca 1997 w Brukseli. Ostatnie spotkanie negocjatorów. Temat: dalszy ciąg przeglądu treści traktatu. W wyniku tego spotkania prezydencja przygotowała nowy projekt traktatu przedłożony Radzie Europejskiej w Amsterdamie.

### **C. Spotkania ministrów spraw zagranicznych**

1. Otwarcie Konferencji w obecności przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Klausa Hänscha, 29 marca 1996 w Turynie, piątek, godz. 16.00.
2. 22 kwietnia 1996 w Kirchbergu (Luksemburg), pod przewodnictwem Susanny Agnelli, minister spraw zagranicznych Włoch. Temat: Obywatel i Unia. Problemy: obywatelstwo europejskie, prawa podstawowe, zawieszenie w prawach członka, przeniesienie trzeciego filaru do pierwszego, zatrudnienie, ochrona środowiska, subsydiarność, przejrzystość.
3. 13 maja 1996 w Brukseli. Tematy: instytucje oraz elastyczna integracja.
4. 11 czerwca 1996 w Luksemburgu. Temat: wzmocnienie zdolności Unii do działań zewnętrznych.
5. 17 czerwca 1996 w Rzymie. „Konklawe” ministrów spraw zagranicznych przed Radą Europejską we Florencji. Prace nad zamknięciem raportu prezydencji włoskiej z dotychczasowego przebiegu Konferencji.
6. 15 lipca 1996 w Brukseli pod przewodnictwem Dicka Springa ministra spraw zagranicznych Irlandii. Tematy: elastyczność, bezpieczeństwo i obrona, metoda pracy Konferencji.
7. 7-8 września 1996 w Tralee, nieformalnie posiedzenie Rady ds. Ogólnych. Ustalenie daty szczytu Dublin I - 5 października 1996.
8. 1 października 1996 w Luksemburgu. Tematy: zatrudnienie i trzeci filar. Konferencja wchodzi w fazę rzeczywistych negocjacji.
9. 28 października 1996 w Luksemburgu. Tematy: WPZB, stosunki UE - UZE oraz zewnętrzne stosunki gospodarcze, Mr. Europe, miejsce Komisji, metody podejmowania decyzji.
10. 25 listopada 1996 w Brukseli. Tematy: elastyczność (propozycja francusko-niemiecka), procedura współdecydowania, parlamenty narodowe.
11. 6 grudnia 1996 w Brukseli. Konklawe ministrów nad projektem traktatu, jaki został przedstawiony Radzie Europejskiej w Dublinie (Dublin II)
12. 20 stycznia w Brukseli. Pierwsze spotkanie pod przewodnictwem holenderskiego ministra spraw zagranicznych Hansa Van Mierlo. Pierwsze również z udziałem nowego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego José Maria Gil-Robles Gil-Delgado. Poświęcone głównie elastyczności w pierwszym filarze.
13. 24 lutego w Brukseli. Tematy: trzeci filar - wstępna zgoda na ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
14. 15-16 marca 1997 w Apledoorn. Nieformalne spotkanie Rady ds. Ogólnych poświęcone m.in. Konferencji. Apel przewodniczącego Rady Hansa Van Mierlo o zintensyfikowanie prac Konferencji.
15. 25 marca 1997 w Campidoglio, Rzym. Sesja z okazji 40 rocznicy traktatów rzymskich (EWG i Euroatom). Prezydencja holenderska przedstawia raport z dotychczasowego przebiegu negocjacji, dokument zwany dodatkiem do Dublin II (Addendum to Dublin II).

16. 6 i 7 kwietnia 1997 w Noordwijk. Konklawe ministrów poświęcone przyspieszeniu negocjacji. Pierwsze uzgodnienia dotyczące kwestii instytucjonalnych, WPZB (w tym stosunków z UZE), zatrudnienia i spraw socjalnych.
17. 29 i 30 kwietnia 1997 w Luksemburgu. Tematy: WPZB (w tym kwestia przyłączenia UZE do UE i elastyczność), Komisja, opcje prezydencji holenderskiej w sprawie zmian w sposobie ważenia głosów w Radzie.
18. 20 maja 1997 w Hadze. Konklawe ministrów przed nadzwyczajnym posiedzeniem Rady Europejskiej w Noordwijk. Tematy: podejmowanie decyzji w WPZB (podział na decyzje kierunkowe lub strategiczne Rady Europejskiej (jednomyślność) i ich wdrażanie przez Radę (głosowanie większościowe)), Mr. Europe, UZE/UE, umowa z Schengen (kwestie Wielkiej Brytanii i Irlandii).
19. 2-3 czerwca 1997 w Kirchbergu, Luksemburg. Po wyborach we Francji, wygranych przez socjalistów, Paryż reprezentował jej stały przedstawiciel przy Unii Europejskiej Pierre de Boissieu. Tematy: WPZB - podejmowanie decyzji i finansowanie; sprawy instytucjonalne - skład Komisji i ważenie głosów; zatrudnienie; ochrona środowiska; elastyczność.



#### **8.4. Rady Europejskie poświęcone Konferencji Międzyrządowej 1996**

1. Rada Europejska we Florencji, 21 i 22 czerwca 1996. Raport prezydencji włoskiej z dotychczasowego przebiegu Konferencji. Pierwsza propozycja zmian w traktacie.
2. Nadzwyczajny posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie, 5 października 1996 (Dublin I), poświęcony Konferencji Międzyrządowej. Potwierdzenie woli zakończenia Konferencji w czerwcu 1997.
3. Rada Europejska w Dublinie, 13-14 grudnia 1996. Przyjęcie projektu traktatu Dublin II. Brak zgody w sprawach instytucjonalnych i w kwestii elastyczności.
4. Nadzwyczajne, nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Noordwijk, 23 maja 1997, po przedstawieniu programu politycznego przez nowy, laburzystowski rząd brytyjski. Uzgodnienia dotyczące spraw instytucjonalnych, a w szczególności Komisji, ważenia głosów w Radzie i przeniesienia Schengen do pierwszego filaru Unii. Potwierdzenie woli zakończenia Konferencji w czerwcu 1997
5. Rada Europejska w Amsterdamie 16-18 czerwca 1997, zakończona o godzinie 3.30 rano 18 czerwca, uzgodniła projekt nowego traktatu o Unii Europejskiej.

## **8.5. Propozycje rządów i innych instytucji złożone podczas Konferencji**

### **A. Propozycje rządów i instytucji Unii Europejskiej**

1. Fińsko-szwedzka propozycja w sprawie stosunków Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską. Wspólny artykuł ministrów spraw zagranicznych Finlandii Tarii Halonen i Leny Hjelm-Wallén w Helsingin Sanomat i Dagens Nyheter, 21 kwietnia 1996.
2. Grecka propozycja w sprawie terytoriów zamorskich złożona przez ministra spraw zagranicznych Pangalosa, Luksemburg 22 kwietnia 1996.
3. Propozycja zwołania konferencji między instytucjami Unii w sprawach poruszanych przez Konferencję Międzyrządową (Parlament, Rada, Komisja) złożona przez przewodniczącego Parlamentu Klausa Hänscha, 26 kwietnia 1996. Podobne konferencje odbywały się podczas negocjacji traktatu z Maastricht.
4. Francuskie stanowisko dotyczące unii politycznej. Unia Europejska nie może składać się wyłącznie z rynku, musi mieć komponenty polityczne i obronne. Michel Barnier podczas posiedzenia Konferencji w Brukseli, 14 maja 1996.
5. Greckie memorandum złożone na ręce Konferencji przez jej przedstawiciela Yannosa Kranidiotisa w sprawie terytoriów zamorskich Unii, Bruksela 21 i 22 maja 1996. Grecja proponowała zmianę brzmienia artykułu 130 TWE w celu dodatkowego wsparcia odległych regionów wyspiarskich.
6. Szczegółowa propozycja Francji personifikacji WPZB przez wprowadzenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZB, Bruksela, 6 maja 1996.
7. Memorandum greckie w sprawie WPZB, Bruksela 6 maja 1996. Yannis Kranidiotis przedstawia propozycję wprowadzenia 'tożsamości obronnej UE', oraz umieszczenia w traktacie klauzuli dotyczącej solidarności politycznej i 'wzajemnej pomocy' i ochrony granic zewnętrznych Unii. [Agence Europe (dalej AE), nr 6752, 20.06.1996]
8. Propozycja zgłoszona przez francuskiego ministra spraw zagranicznych Hervé de Charette, aby rozpocząć prace nad sformułowaniem wspólnej, europejskiej polityki obronnej (Luksemburg, 11 maja 1996). Propozycja została zgłoszona tuż po Berlińskim posiedzeniu Rady NATO (3 czerwca 1996), która zdecydowała o rozwijaniu tożsamości europejskiej w ramach zreformowanego NATO.
9. Memorandum Wielkiej Brytanii w sprawie wspólnej polityki połowowej, lipiec 1996. Wielka Brytania zaproponowała dołączenie do traktatu protokołu, który ureguluje problem ograniczeń połowowych. (AE, nr 6777, 25.07.96)
10. Propozycja Wielkiej Brytanii w sprawie ograniczenia skutków decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w tym wprowadzenia procedury apelacyjnej od jego postanowień, lipiec 1996.
11. Propozycja Komisji ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego w sprawie poprawienia udziału parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji przez Unię, Paryż, 25 lipca 1996. COSAC miałby być konsultowany w kwestii subsydiarności, WPZB i trzeciego filaru. (AE, 6778, 26.07.96)
12. Niemiecka propozycja w sprawie subsydiarności, Bruksela 3-4 września 1996.
13. Fińska propozycja regulacji publicznego dostępu do dokumentów (przejrzystość), Bruksela 3-4 września 1996.
14. Memorandum greckie w sprawie europejskich partii politycznych, w tym ich finansowania z budżetu Unii. Strasburg, 19 września 1996. (AE, nr 6815, 20.09.96)

15. Duńska propozycja dotycząca przejrzystości. Wprowadzenie jako zasady dostępu opinii publicznej do dokumentów i do otwartych posiedzeń Rady. Bruksela, 16-17 września 1996. (AE, nr 6813, 18.08.96 i nr 6817, 23-24.09.96)
16. Duńska propozycja dotycząca spraw ochrony środowiska, w tym włączenia do traktatu celów uzgodnionych na konferencji w Rio de Janeiro oraz uwzględnienia skutków dla środowiska we wszystkich politykach Unii. Bruksela, 16-17 września 1996. (AE, nr 6813, 18.08.96 i nr 6817, 23-24.09.96)
17. Propozycja Francji włączenia do traktatu postanowień o specyficznej roli usług publicznych. Bruksela, 16-17 września 1996. (AE, nr 6814, 19.09.96)
18. Wspólna propozycja włosko-austriacka w sprawie obywatelstwa europejskiego i praw człowieka. Obywatelstwo europejskie: precyzyjne wyjaśnienie, że nie wypiera ono obywatelstwa narodowego, prawo dostępu do dokumentów Unii, prawo uczestniczenia w referendum w kraju zamieszkania, prawo do wiedzy o wspólnym dziedzictwie europejskim i prawo do uczenia się jednego języka obcego. Prawa człowieka: uwzględnienie praw ekonomicznych i socjalnych, zwalczanie rasizmu i nietolerancji, zawieszenie członkostwa państwa popełniającego wykroczenia przeciwko prawom człowieka i demokracji. Bruksela, wrzesień 1996. (AE, nr 6823, 2.10.96)
19. Propozycja duńska uwzględnienia problemów zatrudnienia w osobnym rozdziale w traktacie, stworzenia komitetu ds. zatrudnienia i podejmowanie w tej sprawie decyzji w Radzie za pomocą większości. Bruksela, wrzesień 1996. (AE, nr 6823, 2.10.96)
20. Odrębna propozycja Austrii w sprawie zatrudnienia. Zmiana celów z 'wysokiego poziomu zatrudnienia' na 'pełne zatrudnienie'. Wprowadzenie systemu sankcji za wysoki poziom bezrobocia, na wzór sankcji za nadmierny deficyt budżetowy w ramach unii monetarnej (artykuł 104). Powołanie komitetu ds. polityki zatrudnienia i rynku pracy. Obowiązek rozważania wszystkich propozycji Komisji pod kątem ich wpływu na zatrudnienie. Bruksela, wrzesień 1996, (AE, nr 6823, 2.10.96)
21. Wspólne stanowisko Beneluksu w sprawie zatrudnienia. Jest to najważniejszy priorytet Unii, „priorytet priorytetów”. Kraje Beneluksu zobowiązały się do koordynowania swych polityk w tej sprawie oraz do usprawniania dialogu społecznego. Komisja powinna przedstawiać coroczne rekomendacje w tej sprawie. Dublin, 4 października 1996. (AE, nr 6826, 5.10.96)
22. Wspólne stanowisko francusko-niemieckie w sprawie elastyczności. Paryż, 17 października 1996. (AE, nr 6836, 19.10.96)
23. Propozycja Francji w sprawie rozwoju regionów oddalonych i pomocy dla krajów zamorskich. Bruksela, 21-22 października 1996. (AE, nr 6839, 24.10.96)
24. Démarche Grecji w sprawie włączenia do traktatu zasady nienaruszalności granic, październik 1996. (AE, nr 6839, 24.10.96)
25. Włoska propozycja zmian w WPZB, 30 października 1996, Luksemburg. Częstsze stosowanie głosowania większościowego, Sekretarz Generalny Rady jako Mr. Europe, przyjęcie drogi włączania UZE do UE. (AE, nr 6843, 30.10.96 i nr 6846, 4-5.10.96)
26. Brytyjska propozycja wprowadzenia zmian do protokołu socjalnego w taki sposób, by zapewnić przestrzeganie wyłączenia (opt-out) Wielkiej Brytanii od postanowień dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. (AE, nr 6854, 16.11.96)
27. Wspólna propozycja Beneluksu w sprawie regulacji dotyczących przekraczania granic, kontroli migracji, kontroli finansów Wspólnoty oraz sankcji za wykroczenia przeciwko prawu wspólnotowemu. (AE, nr 6859, 23.11.96)
28. Propozycja Belgii dotycząca współpracy między policjami i kompetencji Europolu. (AE, nr 6859, 23.11.96)

29. Wspólny list Helmuta Kohla i Jacquesa Chiraka do prezydencji irlandzkiej, Norymberga 9 grudnia 1996. Propozycje dotyczące elastyczności, Mr. Europe, zmiany ważenia głosów w Radzie i ograniczenia liczby komisarzy.
30. Propozycja portugalska w sprawie elastyczności. Elastyczność powinna być uruchamiana tylko wtedy, gdy bierze w niej udział co najmniej dwie trzecie państw członkowskich. (AE, nr 6889, 10.01.97)
31. Stanowisko Komisji w sprawie elastyczności, przedstawione Konferencji 20 stycznia 1996. Elastyczność jako ostateczność, otwarta dla wszystkich, Parlament Europejski i Komisja pozostają niezmienione, Rada pracuje elastycznie. Elastyczność wchodzi w życie w wyniku głosowania większościowego. (AE, nr 6894, 17.01.97)
32. Stanowisko Włoch w sprawie elastyczności, 20 stycznia 1997. Ma to być rozwiązanie stosowane wyjątkowo. Zaproponowano klauzulę ogólną oraz trzy odrębne klauzule dla poszczególnych filarów. (AE, nr 6894, 17.10.97)
33. Brytyjska propozycja wzmocnienia roli kontrolnej Trybunału Rewidentów Księgowych, luty 1997. (AE, nr 6918, 20.02.96)
34. Memorandum Hiszpanii w sprawie polityki azylowej, luty 1997. Uzasadnienie propozycji, by nie udzielać z zasady azylu obywatelom państw członkowskich. (AE, nr 6923, 27.02.96) Zmodyfikowana propozycja Hiszpanii, maj 1997. (AE, nr 6984, 30.05.97)
35. Włoska propozycja wprowadzenia zakazu kary śmierci, marzec 1997. (AE, nr 6927, 5.03.97)
36. Stanowisko Komisji w sprawie przyszłości samej Komisji: skład, organizacja i funkcjonowanie, Bruksela, 5 marca 1997. (AE, nr 6929, 7.05.97)
37. Wspólna propozycja Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii, Belgii i Luksemburga trzystopniowego przyłączenia UZE do UE z przejęciem przez UE gwarancji bezpieczeństwa. Rzym, 21 marca 1997. (tekst dokumentu: AE, nr 6941, 24-25.03.97)
38. Deputowani Parlamentu Europejskiego (101 posłów z różnych partii z 13 krajów - bez Irlandczyków i Duńczyków) zaproponowali powołanie europejskich sił wojskowych i cywilnych, których zadaniem byłoby utrzymywanie i przywracanie pokoju. Bruksela, 17 kwietnia 1997. (AE, nr 6957, 18.04.97)
39. Propozycja Niemiec w sprawie statutu urzędników europejskich: o ich płacy decydować miałyby Rada bez zasięgania opinii Komisji. Miałyby to na celu zlikwidowanie różnic w zarobkach urzędników europejskich w porównaniu do urzędników w administracjach państw członkowskich. Bruksela, maj 1997. (AE, nr 6969, 7.05.97)
40. Nowa propozycja nowego rządu brytyjskiego w sprawie umocnienia Trybunału Rewidentów Księgowych i zwalczania przestępstw gospodarczych. Propozycja, by decyzje w tej sprawie Rada podejmowała mocą kwalifikowanego głosowania większościowego. Bruksela, maj 1997. (AE, nr 6983, 29.05.97)
41. Irlandzka propozycja wzmocnienia postanowień traktatu Euroatom w sprawie bezpieczeństwa energii nuklearnej, w perspektywie poszerzenia Unii. (Dublin II, cz. B, str. 135)
42. Brytyjska propozycja dotycząca reguł konkurencji i pomocy państwa we wszystkich dziedzinach produkcji rolnej. (Dublin II, cz. B, str. 135)
43. Brytyjska propozycja wzmocnienia postanowień prawa wspólnotowego dotyczących ochrony zdrowia zwierząt. (Dublin II, cz. B, str. 136)
44. Podobna propozycja Niemiec - włączyć poprawę ochrony zwierząt do działań Wspólnoty. (Dublin II, cz. B, str. 136)
45. Hiszpańska propozycja wsparcia inicjatyw wolontariuszy działaniami Wspólnoty. (Dublin II, cz. B, str. 136)

46. Brytyjska deklaracja mająca na celu wyjaśnienie terminu „postanowienia” w artykułach 100a(2) i 130s(2) TWE. (Dublin II, cz. B, str. 136)
47. Hiszpańska propozycja wyjaśnienia zasady wystarczających środków: Wspólnota ma finansować swe działania ze środków stojących do jej dyspozycji i nie może przenosić kosztów swego działania na państwa członkowskie bez ich zgody. (Dublin II, cz. B, str. 136)

## **B. Propozycje innych organizacji niż rządy**

1. Stanowisko komisji ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa niemieckiej CDU. Proponuje się sformowanie nowej trojki ds. polityki zagranicznej Unii, która składałaby się z przewodniczącego Rady, z Sekretarza Generalnego Rady i komisarza odpowiedzialnego za WPZB. CDU odrzuciła francuski pomysł powołania jednej osoby odpowiedzialnej za WPZB na poziomie politycznym, Mr. Europe. CDU opowiedziała się również za stopniowym włączeniem UZE do UE. Bonn, wrzesień 1996. (Agence Europe, nr 6813, 18.09.96)
2. Komisja ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego zaproponowała (raport „*L’Europe de la liberté et de sécurité*”, grudzień 1996) utworzenie wyspecjalizowanej Rady Generalnej ds. trzeciego filaru. Współpracowała by ona z Radą Umowy z Schengen. Należy umożliwić elastyczność w trzecim filarze. Konwencje powinny wchodzić w życie po ratyfikacji przez osiem państw członkowskich. (AE, nr 6883, 30-31.12.96)
3. Stanowisko Wolnego Związku Europejskiego - Demokratycznej Partii Ludowej Europy (LUE-PDPE), 26 kwietnia 1996: sprawy mniejszości narodowych, decentralizacji Unii, regionów, Unii federalnej, subsydiarności. Ta europejska (w sensie artykułu 138 traktatu z Maastricht) partia zrzesza 17 partii regionalnych i autonomistycznych: Independent Fianna Fail (Irlandia), Scottish National Party (Szkocja), Plaid Cymru (Walia), Fryske Nasjonal Party (Holandia), Volksunie (Belgia), Partei Deutschsprachigen Belgier (Belgia), Union Démocratique Bretonne (Francja), Elsässische Volksunion (Francja), Mouvement Région Savoie (Francja), Unitat Catalana (Francja), Unione di u Populo Corsu (Francja), Eusko Alkartasuna (Kraj Basków - Francja i Hiszpania), Esquerra Republicana (Katalonia, Francja i Hiszpania), Union Valdôtaine (Włochy), Partito Sardo d’Azione (Włochy), Slovenska Skupnost (Włochy), Union für Süd Tyrol (Włochy).
4. Stanowisko związku ubezpieczeniodawców (L’Association des Assureurs Coopératifs et Mutualistes - ACME), w którym proponuje się zniesienie ‘dyskryminacji’ rozróżniającej między przedsiębiorstwami komercyjnymi, a przedsięwzięciami nie nastawionymi na zysk - artykuł 58 traktatu WE. (AE, nr 6719, 1.05.96)
5. Projekt stowarzyszenia średnich i małych przedsiębiorstw europejskich (L’UEAPME) dotyczący główni modyfikacji przepisów dotyczących polityki przemysłowej Unii, polityki konkurencji, pomocy państwowej, badań naukowych oraz kilku kwestii instytucjonalnych i budżetowych. (AE, nr 6720, 2-3.05.96)
6. Projekt „Skonsolidowanego traktatu o Unii Europejskiej” przygotowany na zamówienie Parlamentu Europejskiego przez profesora Rolanda Biebera z Uniwersytetu w Lozannie i Marię Isabel Fernandez Utges z Uniwersytetu Columbia w Nowym Jorku. Zaproponowano zamienienie 742 artykułów traktatu z Maastricht przez 316 artykułów nowego traktatu. (AE, nr 6721, 4.05.96)
7. Stałe obserwatorium środowiska (L’Observatoire Permanent de l’Environnement (Open)) zaproponowało ustanowienie wspólnej polityki w sprawach ochrony środowiska oraz stworzenie funduszu na rzecz środowiska. (AE, nr 6722, 6-7.05.96)

8. Brytyjski Federal Trust proponuje wzmocnienie roli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który powinien odgrywać główną rolę w ochronie praw obywatelskich krajów członkowskich Unii. Raport „Justice and Fair Play” pod redakcją byłego przewodniczącego Komisji Lorda Jenkinsa of Hillhead, sugeruje rozpoczęcie przez Konferencję prac nad ‘nowoczesną’ Kartą Obywatela Europejskiego. (AE, nr 6725, 10.05.96)
9. Europejskie lobby kobiet zażądało włączenia do traktatu zasady równego traktowania kobiet. Bruksela, 23 maja 1996.
10. Zebrani w Madrycie 10 czerwca 1996 przywódcy dwudziestu europejskich partii lewicowych domagali się zaakceptowania wyników Konferencji Międzyrządowej w referendum ogólnoeuropejskim.
11. Grupa Wspólnoty Europejskiej Unii Federalistów Europejskich (Le Groupe Communauté Européenne de l’Union des Fédéralistes Européens) zaproponowała daleko idące zmiany w WPZB: ochrona granic i interwencje w strefach interesu UE oraz wzajemne automatyczne gwarancje bezpieczeństwa, włączenie UZE do UE, przejęcie przez UE broni nuklearnej Wielkiej Brytanii i Francji, Mr. Europe powinien być wiceprzewodniczącym Komisji. (AE, nr 6759, 28.06.96)
12. Euronet, organizacja na rzecz dzieci i młodzieży, zaapelowała do Konferencji, by ta uwzględniła w traktacie interesy dzieci i młodzieży (Bruksela, 2 czerwca 1996). (AE, nr 6792, 3.06.96)
13. Według ‘Europe 2000’, międzynarodowej organizacji pozarządowej, należy przy Komisji lub Radzie powołać ‘komitet mędrców’, który konsultował będzie sprawy związane z trzecim filarem Unii: „A Union safer for all its citizens”, Neunen, Holandia, czerwiec 1996. (AE, nr 6763, 4.07.96)
14. Belgijski Ruch Europejski wezwał rządy państw gotowych do tworzenia Unii federalnej do wspólnego określenia koniecznych po temu warunków. Bruksela, 8 lipca 1996. (AE, nr 6766, 8-9.07.96)
15. Europejska Sieć Przeciwko Biedzie (European Anti-Poverty Network) wezwała Unię do zagwarantowania podstawowych praw socjalnych i uczynienia z kwestii socjalnych najważniejszego elementu wszystkich polityk wspólnotowych, szczególnie w kontekście przyszłego poszerzenia Unii. Dublin, 5-6 lipca 1996. (AE, nr 6766, 8-9.07.96)
16. Amnesty International domagała się polepszenia ochrony praw człowieka w nowym traktacie. W tym celu, zdaniem AI, Konferencja powinna przede wszystkim spowodować przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zwiększyć kontrolę nad działaniami Unii w drugim i trzecim filarze. (AE, nr 6809, 12.09.1996)
17. Grupa Wspólnota Europejska (Groupe Communauté européenne) oraz Unia Federalistów Europejskich (l’Union des Fédéralistes Européens) opublikowały stanowisko (30 grudnia 1996), w którym opowiedziały się za elastycznością, tak aby umożliwić - tym krajom, które są do tego gotowe - wejście na drogę federalistyczną. Komisja powinna przekształcić się w rząd europejski. Nowy traktat powinien wejść w życie po ratyfikacji przez Parlament Europejski i dwie trzecie parlamentów narodowych. (AE, nr 6883, 30-31.12.96)
18. Unia Federalistów Europejskich (l’Union des Fédéralistes Européens) opowiedziała się za aktywnym działaniem Unii na rzecz zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i uelastyczniania rynku pracy. Bruksela, marzec 1997. (AE, nr 6938, 20.03.97)

## 8.6. Niektóre organizacje pozarządowe aktywne podczas Konferencji<sup>287</sup>

### A. Starting Line Group

Sygnatariuszami są następujące organizacje:

#### **Austria:**

Arbeitsgemeinschaft der Arbeitsmarktpolitischen Beratungs einrichtungen für Ausländer; Asylkoordination Austria; Österreichische Kommission Iustitia et Pax; Dr. Karl-Renner Institute; Initiative Minderheiten; Katholische Aktion Österreichs; Romano Centro Society for Threatened People (Gesellschaft für Bedrohte Völker - Österreich); SOS Mitmensch; Verein Helping Hands; Verein Türkischer Frauen; Volks Hilfe (People's Aid Austria); Wiener Integrationsfonds.

#### **Belgia:**

ACAS; ACAT-Belgique (Action des Chrétiens pour l'abolition de la Torture); ACI (Agir en Chrétien aujourd'hui); Action Sociale au Bernalmont; Action Vivre Ensemble; Aide aux Personnes Déplacées; Associations Chrétiennes des Travailleurs Internationaux (ACLI); Centre Avec; Centre d'Assistance Culturelle aux Etudiants Africains; Centre Bruxellois d'Action Interculturelle; Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism; Centre International des Etudiants Etrangers (CIEE); Centre Jeunes Filles - SSE; Centre Tricontinental; Citoyens Comme Les Autres; Civilisations Solidaires; Comité de Vigilance pour les Réfugiés; Commission Justice et Paix; Communauté Africaine des Chrétiens Catholiques de Liège; ENAIP - Centre de Formation Professionnelle des Acli; Espaces Fraternelles; Europe et Participation; "Fleur"; Graffiti Jeugdendienst; Hand in Hand; I.C.Y.E. (International Christian Youth Exchange); Infor - Etrangers; Info-Türk; Kommissie Rechtvaardigheid en Vrede; La Visitation (Centre de Recherche et de Rencontre); Mouvement Chrétien pour la Paix; Mouvement contre le Racisme, l'antisémitisme et la Xénophobie; Mouvement de la Paix d'Oupeye; "Né Quelque Part"; Présence et Action Culturelle; Rädda Barnen; Résonances; Rassemblement des Femmes pour la Paix; Réfugiés du Monde; Service Civil International; Solidarité Emploi Logement; Solidarité Socialiste; Turk - Danis.

#### **Dania:**

IND SAM, (De Etniske Mindretals - Sammenslutning i Danmark); Dokumentations-og rådgivningscenteret on racediskrimination; Ethnic Debate Forum; National Association of Danish Refugee Friends; The Rainbow Coalition.

#### **Finlandia:**

Antifa Lohja; Kansainvälinen Solidaarisuussäätiö (International Solidarity Foundation).

#### **Francja:**

ABCR (Association Biterroise contre le racisme); ACAT - France; Accueil et Promotion; Alliances sans Frontières; ALPIL (Action pour l'Insertion Sociale par le Logement); ANGI (Association de la Nouvelle Génération Immigrée); ASECA (Association de Soutien à l'Expression des Communautés d'Amiens); Association "Recherches et Formation"; ASTI

---

<sup>287</sup> Poniższa lista ma na celu zobrazowanie skali zainteresowania społecznego reformą ustrojową Unii Europejskiej. Zebranie wszystkich wypowiedzi, stanowisk i opinii zajęłoby zbyt dużo miejsca. Wystarczy wspomnieć, że baza danych organizacji pozarządowych (nie obejmująca związków zawodowych i organizacji pracodawców, ani też instytucji akademickich), które wypowiadały się w rozmaitych kwestiach związanych z Konferencją, prowadzona przez Komisję Europejską zawiera ponad 50 różnych organizacji, najczęściej zrzeszeń. W niniejszym zestawieniu przedstawiono tylko niektóre: te największe, najbardziej znane, bądź najbardziej aktywne podczas Konferencji.

Valence (Association de Solidarité avec les Travailleurs Immigrés); CIEMI (Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales); CIMADE; CLAP - Normandie (Comité de Liaison pour l'Alphabétisation et la Promotion); Conseil Consultatif des Etrangers/Ville de Strasbourg; CRARDDA (Comité Rhodanien d'Accueil des Réfugiés et de Défense du Droit d'Asile); Droit au Logement; Echange et Promotion; Fondation Danielle Mitterrand (France Libertés); Génériques; GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs Immigrés); Interférences Culturelles; Maison des Potes Clermont Ferrand; Mouvement pour la Défense des Droits de la Femme Noire; MRAP (Mouvement contre le Racisme et pour 'Amitié entre les Peuples); Simon Wiesenthal Centre - Europe; Union des Travailleurs Africains en France.

### **Grecja:**

Athens Bar Association; Citizens' Movement Against Racism; International Social Service; Greek Helsinki Monitor; Medical Rehabilitation Center for Torture Victims; Philallilia (Association d'Assistance Sociale aux Migrants); Save the Children; SOS Racism.

### **Hiszpania:**

ACAT - Spain; ACSUR-Las Segovias; Asamblea Majorera; Asociacion Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados; Asociacion Comision Catolica Española de Migracion; Asociacion de Promocion de Servicios Sociales; Asociacion de Revistas Culturales de España; Asociacion para la Defensa de los Derechos del Animal; Asociacion pro Derechos Humanos de España; Ayuda en Accion; Ayuntamiento de Badajoz; Ayuntamiento de Cordoba - Concejalía de Juventud; Ayuntamiento de Málaga; Ayuntamiento de Valladolid- Concejalía de Accion Social; CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado); Centro de Investigacion para la Paz; Comité Oscar Romero; COMRADE; Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado Español (CAVE); Confederación General del Trabajo; Confederación Intersindical Galega; Delegacion Diocesana de Migraciones; Dialogo Europeo; Federacion Asociaciones de Vecinos; Fundacion ECCA; Iglesia Evangelica Española; Instituto de Estudios Politicos para America Latina y Africa; Manos Unidas; Medicos del Mundo España; Medicos Mundi España; Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad; Paz Y Cooperación; "Ras - El - Hanut" (Collectivo de Artistas Plasticos y Agentes Culturales del Mediterraneo); Secretariá Ejecutiva de Política Migratoria del PSOE; Solidaridad Internacional - Fundacion Española para la Cooperacion; SOS Racisme; Taller de Paz; Union General de Trabajadores UGT; Union Sindical Obrera.

### **Holandia:**

Anti Discrimination Organisation; De Jongerenbond; F.A.F.K; Individual; "Jappo" Senegalese Vereniging; Landelijk Bureau Racismebestrijding; Nederland Bekent Kleur; Nederlands Centrum Buitenlanders; Netherlands Council of Churches; Omslag; School Zonder Racisme; UNITED.

### **Irlandia:**

Centre for Research and Documentation; Dublin University Socialist Society; Harmony; Irish Anti-Poverty Network; Irish Council for the Welfare of Immigrants; Irish Refugee Council; Irish Traveller Movement; Limerick Travellers Development Group; Pavee Point; The Cities Anti-Racism Project.

### **Luksemburg:**

ACAT-Luxembourg (Action des chrétiens pour 'abolition de la Torture); ASTI (Association de Soutien aux Travailleurs mmigrés); ASTM-Action Solidarité Tiers Monde; Centre Chrétien d'Education des Adultes; Circolo Culturale e Ricreativo "E. Curiel"; Comité de Liaison et d'Action des Etrangers; Collectif Réfugiés; Commission Diocésaine pour la Pastorale Intercommunautaire; Commission Luxembourgeoise Justice et Paix; Help Yu-



Association de Soutien aux Réfugiés de l'ex-Yougoslavie; SESOPI-Centre Intercommunautaire; SOS - Racisme.

**Niemcy:**

AGISRA; Aktion Courage - SOS-Rassismus; AL AQSA; Anti discriminerungs Büro Bielefeld; Arbeiterwohlfahrt Bundesverband; Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin; BAGIV (Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände); Europa-Afrika Kulturzentrum; Exile-Kulturkoordination; IAF; Interkultureller Rat in Deutschland; VIA (Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit).

**Portugalia:**

A.A.M.A. (Associação dos Amigos da Mulher Angolana); ACEP (Associação para a Cooperaçao entre Povos); Associação para Promoção das Mulheres e Familias de Minorias Etnicas; CESIS (Centro de Estudos para a Intervençao Social); Chapiô; CGTP (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses); Fondation Assistencia Médica Internacional; Frente Anti-Racista; Institut de Coopération, Développement et Formation Bento de Jesus Caraça; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento; Leigos Para o Desenvolvimento; Portuguese Refugee Council; Rede Europeia Anti Pobreza Portugal; SOS Racismo; União das Misericordias Portuguesas; União General de Trabalhadores - UGT.

**Szwecja:**

Hasans Vänner mot våld och Rasism; Church of Sweden; Commission Justitia et Pax - Sweden; Sveriges Kristna Råd (Christian Council of Sweden); Swedish Refugee Council; Swedish Save the Children.

**Wielka Brytania:**

Anti Racist Alliance; British Refugee Council; Churches' Commission for Racial Justice; Commission for Racial Equality; English Bar; ERAM Programme (University of Bradford); Ethnic Support Agency; Euro Bureau; Fair Trials International; Federation of African people organisation; Joint Council for the Welfare of Immigrants; Kalayaan (Justice for Overseas Domestic Workers); Lambeth African Organisation; Leicester City Council; Midlands Refugee Council; Migrants Resource Center; One World Action; SCORE; Society for Justice and Civil Rights of Africans; Supreme Council of Pakistani Organisations in UK; Transport and General Workers Union; Trade Union Congress; Wycombe Race Equality Steering Committee.

**(Irlandia Północna):**

Armagh Travellers Support Group; Belfast Travellers Association; Ballynafeigh Community Development Association; Barnardo's; Central Council for Education and Training in Social Work; Chinese Welfare Association; Committee for the Administration of Justice; Cravaigon Asian Women's Centre; Cravaigon Travellers Support Committee; Counteract; East Belfast Community Development Agency; Falls Community Council; India-America Society of United States (N.I); Irish Congress of Trade Unions; New Lodge Community Forum; Northern Ireland African Cultural Centre; Northern Ireland Council for Ethnic Minorities; Northern Ireland Anti-Poverty Network; Northern Ireland Council for Travelling People; Northern Ireland Inter-Faith Forum; Northern Ireland Pre-School Playgroups Association; Northern Ireland Public Service Alliance; Northern Ireland Youth Forum; One World Centre; Shankill Women's Centre.

**Wlochy:**

ACAT - Italia; Associazione Studi America Latina; Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani; Associazione di Volontario Antirazzista (Senza Confine); Associazione Recreative e Culturale Italiana; Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte; Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia; SOS Razzismo Italia.

**Organizacje ogólnoeuropejskie:**

CARITAS Europe; Centre Européen Juif d'Information; Churches' Commission for Migrants in Europe; Coordination Européenne pour le Droit des Etrangers à vivre en Famille; European Anti Poverty Network; European Council of Refugees and Exiles; European Democratic Lawyers; European Ecumenical Commission for Church and Society; European Evangelical Alliance; European Women's Lobby; International Movement ATD Fourth World; Jesuit Refugee Service-Europe; Migrants Forum of the European Union; Migration Branch of the ILO (International Labour Office); Neuromédia; Quaker Council for European Affairs; Rädna Barnen Europe; Réseau Anti-Raciste pour l'Egalité en Europe; Solidar.

#### **Organizacje spoza Unii Europejskiej**

**Bangladesz:** For a better Bangladesh.

**Białoruś:** The Belarus League for Human Rights.

**Węgry:** The European Roma Center; The Martin Luther King Organisation.

**Izrael:** The Committee for Juvenile Political Prisoners in Israël; The Pacifist Movement Israël/Palestine; The Secular Humanist Association; The Association for Support and Defence of Bedouin's Rights in Israël.

**Malta:** ECO.

**Norwegia:** The Norwegian Organisation for Asylum Seekers.

**Szwajcaria:** Anti-Racism Information Service; Christlicher Friedendienst; Schweizerisches Arbeiterhilfswerk.

#### **B. Europejska Komisja Ekumeniczna na rzecz Kościoła i Społeczeństwa (European Ecumenical Commission for Church and Society - EECCS)**

W jej pracach brały udział następujące organizacje:

1. Ewangelicki Kościół Niemiec;
2. Chrześcijańska Rada Szwecji;
3. Rada Kościołów Holenderskich;
4. Ekumeniczne Forum Europejskich Kobiet Chrześcijanek;
5. Komisja Konferencji Biskupów Katolickich w Unii Europejskiej (COMECE);
6. Francuska Federacja Protestancka;
7. Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Edukacji Chrześcijańskiej;
8. Zjednoczony Kościół Protestancki Belgii;
9. Rada Kościołów Wielkiej Brytanii i Irlandii;
10. Europejska Konferencja Komisji Sprawiedliwości i Pokoju;
11. Kościół Szkocji;
12. Szwajcarska Federacja Protestancka.

#### **C. Europejskie Forum Sztuki i Dziedzictwa (European Forum for Arts and Heritage - EFAH)**

**Członkowie** (w nawiasie podano kraj):

1. A.M.I - Association Aide aux Musiques Innovatrices (F);
2. AAI - Association of Artists in Ireland (IRL);
3. ACO - Alliance of Composer Organisations (UK);
4. AEF - Association Européenne des Festivals(EU);
5. Association Européenne des Conservatoires, Académies de Musique et Musikhochschulen (EU);
6. Biennale des Jeunes Créateurs d'Europe et de la Méditerranée (EU);
7. Centro Nacional de Cultura (P);

8. CEREC - European Committee for Business, Arts and Culture (EU);
9. Dik Forbundet (S);
- 10.EFWMF- European Forum of Worldwide Music Festivals (EU);
- 11.EJN - European Jazz Network (EU);
- 12.ELIA - European League of Institutes of the Arts (EU);
- 13.ENCATC - Réseau Européen des Centres de Formation d'Administrateurs Culturels (EU);
- 14.ERAB - English Regional Arts Board (UK);
- 15.EU NET ART - Arts and Young People in Europe (EU);
- 16.EUBO - European Union Baroque Orchestra (EU);
- 17.EWC -European Writers' Congress (EU);
- 18.Federatie van Kunstenaarsverenigingen (NL);
- 19.FEVECC - Federatie van Vlaamse Erkende Culturele Centra (B);
- 20.FORUM - European Forum of Heritage Associations (EU);
- 21.Germinations (EU);
- 22.GULLIVER/ Gulliver Clearing House (EU);
- 23.IAMA- International Artist Managers' Association (EU);
- 24.IETM - Informal European Theatre Meeting (EU);
- 25.IG Kultur Österreich (A);
- 26.ISMEZ - Istituto Nazionale per lo Sviluppo Musicale nel Mezzogiorno (I);
- 27.ITI - IGBK - European Secretariat of Cultural NGOs in Germany (D);
- 28.PEARLE - Performing Arts Employers Associations League Europe (EU);
- 29.PEJA - Pepinières Européennes pour Jeunes Artistes (EU);
- 30.PUMP - Pan Albanian Union of Music Professionals (AL);
- 31.RES ARTIS - Réseau des Centres de Résidences d'Artistes (EU);
- 32.Réseau Européen des Centres Culturels / Monuments Historiques (EU);
- 33.SSI - Sculptors Society of Ireland (IRL);
- 34.TEH - Trans Europe Halles (EU);
- 35.The Theatres Trust (UK);
- 36.UNITER - Union of Theatre People of Romania (RO);
- 37.VNT - Association of Dutch Theatre Companies (NL);
- 38.VTI - Vlaams Theatre Instituut (B).

**Członkowie stowarzyszeni:**

- 39.EUYO - European Union Youth Orchestra (EU);
- 40.International Cultural Desk (UK);
- 41.Laagland (B);
- 42.RNTE - Royal National Theatre Education (UK);
- 43.Scottish Film Council (UK);
- 44.Utrecht Early Music Festival (NL);
- 45.West Midlands Arts (UK).

**C. Rada Europejskich Wspólnot Miejskich i Regionów**

**Conseil des Communes et Régions d'Europe / Council of European Municipalities and Regions (CCRE/CEMR)**

W skład Rady wchodzi ponad 100 tysięcy organizacji lokalnych. Jej przewodniczącym jest Valéry Giscard d'Estaing.

**D. Euro-Ataxia. Europejska Federacja Ataksji Dziedzicznej**  
**(European Federation of Hereditary Ataxias)**

W skład federacji wchodzi następujące organizacje:

1. Association Belge de l'Ataxie de Friedreich
2. Vlaamse Liga voor Ataxie van Friedreich en andere erfelijke ataxieën
3. Deutsche Heredo-Ataxie Gesellschaft
4. Associazione Italiana per la lotta alle Sindromi Atassiche
5. Friedreich's Ataxia Group
6. Asociacion Madrilená de Ataxias Hereditarias
7. VSN - Werkgroep Ataxie van Friedreich
8. ADCA-Vereniging Nederland
9. Suomen MS-Liitto - Finlands MS-Förbund
10. Association Strümpell-Lorraine
11. Ataxia Group - Neurologiskt Handikappades Riksförbund
12. Schweizerische Gesellschaft für Muskelkrankheiten

#### **E. Wolny Związek Europejski - Demokratyczna Partia Ludowa Europy (LUE-PDPE)**

Zrzeszenie następujących partii regionalnych i autonomistycznych:

1. Independent Fianna Fail (Irlandia),
2. Scottish National Party (Szkocja),
3. Plaid Cymru (Walia),
4. Fryske Nasjonal Party (Holandia),
5. Volksunie (Belgia),
6. Partei Deutschsprachigen Belgier (Belgia),
7. Union Démocratique Bretonne (Francja),
8. Elsässische Volksunion (Francja),
9. Mouvement Région Savoie (Francja),
10. Unitat Catalana (Francja),
11. Unione di u Populu Corsu (Francja),
12. Eusko Alkartasuna (Kraj Basków - Francja i Hiszpania),
13. Esquerra Republicana (Katalonia - Francja i Hiszpania),
14. Union Valdôtaine (Włochy),
15. Partito Sardo d'Azione (Włochy),
16. Slovenska Skupnost (Włochy),
17. Union für Süd Tyrol (Włochy).

#### **F. Unia Federalistów Europejskich (l'Union des Fédéralistes Européens)**

#### **G. Związek Ubezpieczeniodawców (L'Association des Assureurs Coopératifs et Mutualistes - ACME)**

#### **H. Amnesty International**

#### **I. Ruch Europejski**

#### **J. Euronet - organizacja broniąca praw dzieci i młodzieży**

#### **K. Europejska Sieć Przeciwko Biedzie (European Anti-Poverty Network)**

## **L. Stale Forum Spoleczeństwa Obywatelskiego (Forum Permanent de la Société Civile)**

Organizacje członkowskie Stałego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego

1. Académie des Centres de Culture Européenne
2. Action Fédéraliste « Socialisme et Liberté » (AFSL)
3. Action Programme for the Citizens of Europe
4. Association Européenne des Cheminots (AEC)
5. Association Européenne des Enseignants (AEDE)
6. Association Internationale des Amis de Robert Schuman
7. Association Internationale des Anciens des Communautés Européennes (AIACE)
8. Association Iris ASBL
9. Association Nationale d'Ecoles Privées
10. Association pour la Paix
11. Associazione Nazionale Cultura Educazione Internazionale (ANCEI)
12. Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE)
13. Bureau de Coordination des Journées Européennes du Patrimoine
14. Bureau Européen de l'Environnement (BEE)
15. Centre Européen de la Culture (CEC)
16. Centre Européen du Civisme
17. Centre for European Security and Disarmament (CESD)
18. Centre for Research on European Women (CREW)
19. Centre pour l'Europe des Citoyens et des Droits de l'Homme (ECDH)
20. Centro Italiano di formazione Europea (CIFE)
21. Centrum voor Europese Cultuur
22. Cercle Populaire Européen (CPE)
23. Comité d'Action pour la Fédération Européenne (CAFE)
24. Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général
25. Comité de Liaison des ONG de Développement auprès de l'Union Européenne
26. Commission Internationale de Juristes
27. Commissions Justice et Paix d'Europe
28. Confédération Européenne des Anciens Combattants (CEAC)
29. Confédération Européenne des Syndicats (CES)
30. Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne (COFACE)
31. Conférences Inter-Citoyennes (CICE)
32. Convention Démocrate
33. Douze Etoiles pour une Europe Fédérale
34. Euro Citizen Action Service (ECAS)
35. Eurolink Age
36. Europa Nostra uni avec l'Institut International des Châteaux Historiques
37. European Community Studies Associations (ECSA) - Italy
38. European Confederation of Independent Trade Unions (CESI)
39. European Ecumenical Commission for Church and Society (EECCS)
40. European Federation for the Education of the Children of the Occupational Travellers (EFECOT)
41. European Forum for the Arts and Heritage (EFAH-FEAP)
42. Fédération Européenne des Associations Nationales travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA)
43. Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)
44. Fédération Internationale des Maisons de l'Europe (FIME)

45. Fondation Pegase
46. Forum Alternatives Européennes
47. Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté
48. Forum International Développement Démocratie (FIDDEM)
49. Forum des Migrants de l'Union Européenne
50. Friedrich-Ebert-Stiftung
51. Groupe Européen du Patrimoine (GEP)
52. Institut Robert Schuman pour l'Europe (IRSE)
53. International Save The Children Alliance (ISCA)
54. Kairos Europe
55. La Vie Nouvelle - Secteur Europe
56. Mouvement Européen
57. Mouvement pour l'Information, les Droits et l'Expression de la Personne Humaine (MIDEPH)
58. Mouvement International ATD Quart Monde
59. Mouvement International de la Réconciliation Internationales des Résistants à la Guerre (MIR- IRG)
60. Movimento Federativo Democratico
61. Projection Europe
62. Rassemblement pour l'Europe Fédérale
63. Réseau Antiraciste pour l'Egalité en Europe
64. Réseau Européen des Associations de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (EAPN)
65. Réseau Européen de Documentation et d'Information des Femmes (EUDIF)
66. Réseau Socle
67. Union des Fédéralistes Européens (UEF)
68. Union Internationale des Citoyens Européens (UICE)
69. Vie Féminine
70. Young European Federalists (JEF)