



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 28 - 2001 • LICZBA STRON 20 (s. 341-360) • © PISM • NR EGZ. P.1.5M3.20

---

DOKUMENT ROBOCZY

## Czy kraje Grupy Wyszehradzkiej mogą prowadzić współpracę wzmocnioną w ramach Unii Europejskiej?

Małgorzata Krystyniak, Rafał Morawiec, Tomasz Grabiński

**1. Wprowadzenie – 2. Perspektywy współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej jako członków Unii Europejskiej – 3. Stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej wobec perspektyw nawiązania współpracy wzmocnionej w ramach UE.**

### **1. Wprowadzenie**

Współpraca wzmocniona to inaczej mechanizm pozwalający grupie państw członkowskich UE współpracować bliżej, w interesie Unii i za pomocą instytucji wspólnotowych, nawet jeśli w danym czasie pozostali członkowie nie chcą lub nie mogą przyłączyć się do takiej współpracy. Zakłada się jednak, że taka możliwość pozostaje dla

nich otwarta w przyszłości. Jest to również *instrument, który pozwala zapanować nad różnorodnością i złagodzić skutki poszerzenia poprzez pogłębienie integracji*<sup>1</sup>.

Zagadnienie to wciąż budzi kontrowersje, pojęcie elastycznej integracji nie zawsze jest jednakowo rozumiane i interpretowane, a subtelne różnice zależą od postrzegania roli poszczególnych państw w takiej współpracy. Czasem jest to takie podejście do integracji, które pozwala uniknąć trudności związanych z uczestnictwem we współpracy ze słabszymi partnerami, bądź też jedyny instrument, dzięki któremu głębsza integracja w ogóle może być osiągnięta. Są też tacy, którzy postrzegają elastyczność jako założenie dobrowolności uczestnictwa w różnych dziedzinach integracji<sup>2</sup>. Konsekwencją tych różnic zdaje się być także mnogość terminów, jakimi określa się ściślejszą współpracę w ramach UE (w niniejszym tekście będziemy stosować zamiennie: *współpraca wzmocniona, ściślejsza współpraca, lub elastyczność*<sup>3</sup>). Wraz z kształtowaniem się koncepcji wzmocnionej współpracy pojawiały się takie sformułowania jak: Europa kilku prędkości, Europa *à la carte* (czyli możliwość dowolnego wyboru dziedzin integracji przez każde państwo), twardy rdzeń integracji, europejska awangarda, czy grupa pionierska.

Traktat Amsterdamski z 12 października 1997 r.<sup>4</sup>, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., po raz pierwszy umożliwił państwom UE prowadzenie współpracy wzmocnionej w wielu dziedzinach, w instytucjonalnych, traktatowych ramach<sup>5</sup>. Do tej pory wszystkie przypadki dozwolonej elastyczności były ściśle określone (każdorazowo traktat zezwalał na podjęcie takiej współpracy w określonej dziedzinie).

Zagadnienie to regulują postanowienia art. 40, 43-45 Traktatu o Unii Europejskiej (*the Treaty on European Union* – TEU) oraz art. 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (*the EC Treaty*). Państwa członkowskie UE, które chcą ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą to uczynić w oparciu o instytucje, procedury i mechanizmy zawarte w traktatach, o ile współpraca taka odbywa się przy poszanowaniu kompetencji i celów Wspólnoty Europejskiej, a jej celem jest umożliwienie UE szybszego rozwoju ku obszarowi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 40 TEU). Upoważnienia do takiej współpracy udziela Rada Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów, na wniosek złożony przez zainteresowane państwa<sup>6</sup>.

W zakresie tzw. II filaru, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), Traktat Amsterdamski nie przewiduje możliwości wzmocnionej współpracy na takich zasadach jak opisane powyżej<sup>7</sup>. Natomiast protokół włączający *acquis Schengen* w ramy UE (protokół nr 2 dołączony do Traktatu Amsterdamskiego) zezwala *explicite* na wzmocnioną współpracę w zakresie, który obejmuje.

W niniejszym opracowaniu przyjmujemy rozumienie współpracy wzmocnionej zgodne z przepisami Tytułu VII Traktatu o UE.

<sup>1</sup> Jean-Claude Juncker, "The European Union at a crossroads" Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg Speech to the Swedish Institute of International Affairs, 07.06.2000; (na stronie: [www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu)).

<sup>2</sup> Lecture by President of the Republic of Finland Tarja Halonen „An Expanding and Evolving EU – Three Theses on its Future”, at the Warsaw School of Economics on 25.04.2001.

<sup>3</sup> Podobnie jest zresztą w języku angielskim, gdzie równocześnie funkcjonują terminy: *enhanced cooperation, closer cooperation, flexibility*.

<sup>4</sup> *Consolidated version of the Treaty on European Union* (dostępny na stronie: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

<sup>5</sup> „Raport na temat Konferencji Międzyrządowej UE (IGC 2000) w sprawie reformy instytucjonalnej: proponowane rozwiązania i ich możliwe konsekwencje dla unijnego porządku instytucjonalnego w przededniu rozszerzenia”, *Monitor Integracji Europejskiej*, nr 36/2001.

<sup>6</sup> Przy czym każde państwo może na forum Rady UE nie zgodzić się na podjęcie ściślejszej współpracy przez grupę państw, motywując to ważnym interesem narodowym (tzw. kompromis luksemburski). Wówczas Rada UE (kwalifikowaną większością głosów) kieruje decyzję do Rady Europejskiej, która z kolei decyduje jednogłośnie (art. 40 TEU). Przepis ten można interpretować jako prawo weta, przysługujące każdemu państwu niechętnemu realizacji współpracy wzmocnionej przez innych członków UE.

<sup>7</sup> Podobną rolę spełnia natomiast możliwość tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu, dzięki której państwo członkowskie może nie uczestniczyć w określonej inicjatywie wspólnotowej.

Warunki stworzone przez Traktat Amsterdamski były postrzegane przez państwa dążące do ściślejszej integracji jako zbyt ostre, w istocie zniechęcające do podejmowania takich inicjatyw. Zresztą, jak dotąd, mechanizm współpracy wzmocnionej w rozumieniu traktatowym nie był jeszcze zastosowany w praktyce. Na forum Komisji i Parlamentu Europejskiego podkreślano konieczność zachowania jednolitych ram instytucjonalnych: *trzeba zachować kształt instytucjonalny UE, unikać klasycznego scenariusza współpracy międzyrządowej*<sup>8</sup>. Traktat z Nicei podpisany 26 lutego 2001 r.<sup>9</sup> miał na celu m.in. sprecyzowanie zasad regulujących zagadnienie wzmocnionej współpracy w poszerzonej Unii.

Uregulowania Traktatu Nicejskiego odnoszące się do współpracy wzmocnionej są korzystne dla krajów kandydujących do członkostwa w UE (w tym krajów Grupy Wyszehradzkiej – GW), ponieważ mocniej osadzają ten mechanizm w istniejących ramach instytucjonalnych i w większym stopniu gwarantują otwartość realizowanych inicjatyw ściślejszej współpracy dla państw chcących doń dołączyć w późniejszym okresie; „[...] szczyt w Nicei podkreślił zasadę równoprawnego traktowania wszystkich członków – obecnych i przyszłych”<sup>10</sup>. Przepis zawarty w art. 43 b TEU nie tylko umożliwia przyłączenie się pozostałych państw do współpracy wzmocnionej, ale wręcz nakłada, na państwa ściśle współpracujące i Komisję, obowiązek aktywnych starań o objęcie nią jak największej liczby państw członkowskich UE. Oddala to więc obawy związane z ewentualnym powstaniem zamkniętej i posiadającej odrębne instytucje awangardy państw najbardziej zaawansowanych w integracji.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej, gdy staną się członkami UE, będą mogły prowadzić współpracę wzmocnioną w rozumieniu traktatowym na takich samych zasadach, jak wszyscy pozostali członkowie Unii. Nie będzie to jednak współpraca obejmująca tylko cztery państwa GW, ponieważ Traktat Amsterdamski wymaga uczestnictwa w takim przedsięwzięciu przynajmniej połowy państw członkowskich UE, a Traktat Nicejski przynajmniej ośmiu. Tak więc, zgodnie z Traktatami, cztery państwa środkowoeuropejskie będą mogły inicjować współpracę wzmocnioną i uczestniczyć w niej razem, pozyskując inne państwa członkowskie (jeśli Traktat z Nicei wejdzie w życie, wystarczą cztery dodatkowe państwa), bądź też brać udział we współpracy wzmocnionej realizowanej przez innych członków UE. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie tego mechanizmu podlega wielu traktatowym ograniczeniom.

Współpraca wzmocniona jest środkiem, który powinien być użyty jedynie w ostateczności (art. 43 TEU). Państwa chcąc wysunąć daną inicjatywę powinny najpierw skorzystać z tradycyjnych metod podejmowania decyzji i udowodnić (decyzję podejmuje Rada UE), co może nie być łatwe, iż w danej sytuacji nastąpiła „ostateczność”.

Bezpośrednie kryteria traktatowe wskazują również, w których dziedzinach współpraca wzmocniona może, a w których nie może być zastosowana. Współpraca taka nie może dotyczyć obywatelstwa Unii, obszarów pod wyłączną kompetencją Wspólnoty oraz obszarów pozostających poza kompetencją Wspólnoty (art. 11.1 ETC). Ograniczenie do obecnych prerogatyw UE i Wspólnoty powoduje, iż trudno zacieśnić współpracę w dziedzinach, które nie są *explicite* wymienione w traktatach<sup>11</sup>. Trudno jest również ocenić, czy dana inicjatywa nie narusza żadnej z polityk i programów wspólnotowych, albo nie dotyczy obszaru będącego w wyłącznej kompetencji Wspólnot (jest to bowiem

<sup>8</sup> Zob. np. Michel Barnier, "Europe's future: two steps and three paths" European Commissioner responsible for institutional reform Personal note on the future of the European Union and institutional reform, 8.6.2000, (na stronie: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

<sup>9</sup> *Traktat z Nicei Zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001 roku.

<sup>10</sup> „Szczyt UE w Nicei – reforma instytucjonalna. Informacja i analiza wyników”, *Monitor Integracji Europejskiej*, nr 36/2000, s. 49.

<sup>11</sup> „Raport na temat Konferencji Międzyrządowej UE (IGC 2000) w sprawie reformy instytucjonalnej: proponowane rozwiązania i ich możliwe konsekwencje dla unijnego porządku instytucjonalnego w przededniu rozszerzenia”, *Monitor Integracji Europejskiej*, nr 36/2001.

obszar wciąż podlegający ewolucji i różnie interpretowany). Współpraca wzmocniona nie jest zatem możliwa w następujących obszarach: cztery wolności – wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; polityka wizowa; polityka konkurencji; polityka monetarna i handlowa oraz ujednoczanie prawa (*approximation of laws*)<sup>12</sup>. Traktat z Nicei stworzył możliwość wzmocnionej współpracy także w II filarze, jednak w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa współpraca wzmocniona nie może odnosić się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (art. 27 a TEU, art. 27 b TEU).

Warto również pamiętać o tym, że współpraca wzmocniona musi być w całości finansowana przez państwa biorące w niej udział (oprócz kosztów administracyjnych) chyba, że Rada UE za zgodą Parlamentu Europejskiego zdecyduje inaczej (art. 44 TEU).

## 2. Perspektywy współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej jako członków Unii Europejskiej

Tocząca się debata na temat przyszłości Unii Europejskiej i roli, jaką będzie w niej odgrywała współpraca wzmocniona<sup>13</sup> niejako wymusza także na państwach kandydujących, w tym także krajach Grupy Wyszehradzkiej wypracowanie stanowiska wobec tych zagadnień. Zarówno politycy, jak i społeczeństwa tych krajów powinny uważnie śledzić przebieg tej debaty, tak by móc określić miejsce swojego kraju w przyszłej Unii i te obszary, w których potrzebna i możliwa jest ściślejsza integracja.

W państwach UE ekonomiści i politolodzy wciąż zastanawiają się nad tym, w których obszarach współpraca wzmocniona ma szansę odnieść największy sukces. Francesco Millner i Alkuin Kölliker w swych badaniach nad najbardziej efektywnym wykorzystaniem „elastyczności” powołują się na „teorię zróżnicowanej integracji”, która bazując na założeniach teorii ekonomicznej wskazuje jakie warunki muszą być spełnione, żeby współpraca wzmocniona wzbudziła odpowiedni efekt dośrodkowy, przyciągający inne państwa. Zależy to głównie od charakteru obszaru współpracy definiowanego zgodnie z teorią dóbr powszechnych (*public goods theory*)<sup>14</sup>. Według tej teorii, współpraca wzmocniona nie będzie udana np. w obszarze harmonizacji systemów podatkowych, czy w sprawach związanych z ochroną środowiska (tu państwa pozostające „poza” wzmocnioną współpracą mogą korzystać z mniej konkurencyjnych cen w państwach, gdzie wprowadzono wyższe standardy ochrony środowiska). Natomiast atrakcyjnym obszarem dla współpracy wzmocnionej jest *acquis* Schengen, polityka imigracyjna i walka z przestępczością zorganizowaną (np. na zasadzie wzmocnionej współpracy można tworzyć sieci odpowiednich władz państwowych z kilku krajów dla

<sup>12</sup> Francesco Millner, Alkuin Kölliker, *How to make use of closer cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration*, European Commission, Forward Studies Unit), s. 14

<sup>13</sup> Przy czym w *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii* dołączonej do Traktatu Nicejskiego nie wymienia się już współpracy wzmocnionej wśród ważnych i nierozstrzygniętych problemów w „procesie postnicejskim”.

<sup>14</sup> Teoria ta kategoryzuje wszystkie dobra według kryteriów a). wspólności konsumpcji: czy konsumpcja jest wyłączna – np. szklanka soku, neutralna – program telewizyjny, czy komplementarna – partia szachów i b). wykluczalności: czy łatwo jest wykluczyć kogoś z korzyści, jakie daje określone dobro. Zastosowanie tej teorii prowadzi do wniosku, że im łatwiejsze wykluczenie, i im wyższa wspólność konsumpcji, tym większy efekt przyciągający wywołuje działanie w danym obszarze. I tak największy efekt dośrodkowy mają tzw. *excludable network goods* (łatwo wykluczyć, konsumpcja komplementarna, np. System Informacyjny Schengen), *club goods* (łatwo wykluczyć, neutralność konsumpcji, np. Unia Gospodarcza i Walutowa) i *non-excludable network goods* (trudno wykluczyć, ale im więcej konsumentów się przyłącza tym lepiej dla rozwoju danej dziedziny, np. język obowiązujący w administracji).

zapobiegania przestępczości międzynarodowej, do czego zachęcała Rada Europejska w Tampere)<sup>15</sup>.

Ciekawe wnioski przynosi również raport Christiana Deubnera, podsumowujący wywiady przeprowadzone w 1998 r. z urzędnikami i parlamentarzystami z pięciu państw członkowskich UE (Dania, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Włochy) i Polski. Pytano wówczas o potencjalne dziedziny współpracy wzmocnionej i rozwój tego mechanizmu w poszerzonej UE. W zakresie I filaru wskazano następujące dziedziny: harmonizacja polityki skarbowej, ochrona środowiska, usługi i ochrona własności intelektualnej w zewnętrznych relacjach gospodarczych, polityka zatrudnienia, edukacja (choć wyrażano także duże wątpliwości, czy współpraca wzmocniona powinna być w ogóle dopuszczona w zakresie rynku wewnętrznego). Jako atrakcyjny obszar ściślejszej współpracy wymieniano także zagadnienia związane z przekraczaniem wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii (*acquis* Schengen): np. minimalne standardy ochrony tymczasowej, problemy związane z przyjmowaniem uchodźców, większe zaawansowanie w kontroli nielegalnych imigrantów i w zakresie ich wydalania. W zakresie III filaru (Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne) wyrażano zainteresowanie ściślejszą współpracą władz sądowniczych i policji (przekazywanie dokumentów procesowych i dowodów, ułatwianie ekstradycji i pościgu transgranicznego). Na podstawie opinii respondentów, można wysnuć wniosek, iż należy dążyć do zbliżenia prawa materialnego (państwa bliskie geograficznie powinny ujednolicać przepisy dotyczące np. uczestnictwa w organizacjach przestępczych, czy terrorystycznych)<sup>16</sup>, a w przypadku państw o innej kulturze prawnej realizowano by współpracę wzmocnioną w zakresie postępowania prawnego<sup>17</sup>.

W państwach członkowskich UE współpraca wzmocniona i jej znaczenie nie jest jednakowo rozumiane, można wyróżnić tu dwie podstawowe logiki: „pozytywnej dyferencjacji” lub „obronnej konsolidacji”. Duże państwa, jak Francja, Niemcy, postrzegają siebie jako potencjalnych inicjatorów i naturalnych uczestników głębszej integracji. Natomiast państwa o mniejszym potencjale ekonomicznym, czy ludnościowym, zwracają uwagę głównie na traktatową, instytucjonalną kontrolę tych inicjatyw, w których prawdopodobnie nie będą brać udziału. Który z tych sposobów rozumienia przeważa w państwach Grupy Wyszehradzkiej, gdy staną się członkami UE? Bardziej prawdopodobna dla kandydatów, czy nowych członków jest „logika obronna”. Równocześnie przedstawiciele państw członkowskich UE wyrazili opinię, że nowi członkowie nie muszą być „hamulcem postępów integracji”. Mimo wniosków o okresy przejściowe wynikających z czasowej niezdolności do udziału w jakiejś polityce, najprawdopodobniej będą się chętnie włączać we wszystkie możliwe przedsięwzięcia, bowiem typowa dla Polski i Węgier, tak jak w swoim czasie dla Portugalii i Hiszpanii będzie chęć udziału we wszystkim. Przynajmniej w początkowym okresie ta chęć będzie jednak ograniczana przez brak środków finansowych.

Zdaniem przedstawicieli Komisji Europejskiej, jeśli współpraca wzmocniona będzie dotyczyła przedsięwzięć na małą skalę; grup różnych za każdym razem (raczej za taką koncepcją opowiadają się państwa kandydujące do UE, ale też np. państwa skandynawskie<sup>18</sup>); poszczególnych dyrektyw, a nie spójnych dziedzin formujących jakiś konkretny obszar polityki, to zagrazi to faktycznie parcelacją Unii i osłabieniem

<sup>15</sup> Francesco Millner, Alkuin Kölliker: *How to make use of closer cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration*, European Commission, Forward Studies Unit, 2000.

<sup>16</sup> Aczkolwiek pojawiały się także opinie o konieczności zachowania jedności europejskiej przestrzeni prawnej i wątpliwości związane ze stosowaniem współpracy wzmocnionej w III filarze.

<sup>17</sup> Christian Deubner: *Harnessing Differentiation in the EU, Flexibility after Amsterdam, A Record on Hearings with Parliamentarians and Governmental Officials in Seven European Capitals*, European Commission Forward Studies Unit, Working Paper, 2000.

<sup>18</sup> Zob. np. Lecture by President of the Republic Tarja Halonen at the Warsaw School of Economics on 25.4.2001, *An Expanding and Evolving EU – Three Theses on its Future*.

integracji<sup>19</sup>. Taki pogląd również powinny mieć na uwadze państwa obawiające się przede wszystkim powstania „twardego rdzenia”, czy „stałej awangardy” integracji.

Współpraca wzmocniona jest jeszcze w samej Unii Europejskiej zagadnieniem nowym. Wiadomo jednak, że aby państwa Grupy Wyszehradzkiej, jako członkowie UE mogły podjąć ściślejszą współpracę, muszą ku temu istnieć odpowiednie przesłanki. Państwa powinny mieć odpowiednią pozycję, żeby przeforsować swoją inicjatywę, zainteresować nią inne państwa, wreszcie – ponieść ewentualne koszty takiego przedsięwzięcia.

Zanim podejmie się próbę odpowiedzi na pytanie o perspektywę wzmocnionej współpracy państw wyszehradzkich w przyszłej UE, trzeba rozważyć kwestię, czy Grupa Wyszehradzka ma szansę przetrwać, wówczas jako platforma wspólnych interesów, rodzaj nieformalnej koalicji. Należy uświadomić sobie, że stopień integracji, jaki połączy te kraje po ich przystąpieniu do UE, będzie i tak dużo wyższy, niż obecny, w ramach GW. Czy państwa wyszehradzkie nadal będą widzieć w sobie nawzajem atrakcyjnych partnerów i potrzebnych sojuszników ?

Na wstępie należy przypomnieć, że dla tworzących ją w 1991 r. krajów, Grupa Wyszehradzka miała być narzędziem realizacji dwóch podstawowych celów:

- pierwszym z nich był rozwój wielostronnej współpracy w regionie Europy Środkowej i budowanie dobrosąsiedzkich stosunków bilateralnych po prawie pół wieku funkcjonowania w ramach systemu totalitarnego,
- drugim deklarowanym wówczas celem było wzajemne wspieranie się w procesie integracji z Unią Europejską i NATO.

Jaka więc będzie *raison d'être* współpracy wyszehradzkiej, gdy oba te cele zostaną osiągnięte?

Przy poszukiwaniu czynników sprzyjających zachowaniu jedności Europy Środkowej trzeba pamiętać o tym, że dla żadnego z tworzących ją krajów, GW nigdy nie stanowiła alternatywy dla integracji z UE. Oznacza to, że decyzja o utrzymywaniu wysokiego (wyższego niż obecnie) poziomu współpracy w regionie uzależniona będzie od tego czy taka współpraca okaże się pomocna w realizacji indywidualnych interesów narodowych w ramach Unii.

Dla krajów Europy Środkowej szeroko rozumiana integracja europejska stanowi nieodłączną część procesu budowania ich nowej tożsamości politycznej i jeden z warunków przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Wprawdzie we wszystkich krajach GW proces ten przebiega podobnie, jednak istniejące różnice mogą mieć negatywny wpływ na ich zdolność i wolę obrony interesu regionalnego w ramach UE. Pod tym względem odmienna sytuacja panuje w wymiarze politycznym i gospodarczym.

### *Przesłanki polityczne*

Pod względem politycznym kraje Grupy Wyszehradzkiej łączy wspólnota interesów i to zarówno w odniesieniu do ich relacji z UE, jak i w wymiarze ogólnoeuropejskim. Ta wspólnota interesów wynika częściowo z podobnych doświadczeń sprzed 1989 roku, lecz przede wszystkim jest konsekwencją podobieństwa wyzwań, przed jakimi stoją one w trwającym od 12 lat procesie transformacji, którego istotnym elementem jest integracja ze strukturami europejskimi.

Wspomniana wspólnota doświadczeń historycznych, a do pewnego stopnia także wspólna dla krajów wyszehradzkich tożsamość kulturowa może nie być wystarczająca dla utrzymania jedności w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej. Czynniki te miały istotne znaczenie w pierwszych latach po upadku systemu komunistycznego, kiedy

<sup>19</sup> Zob. przypis 17.

najważniejszym problemem była likwidacja jego pozostałości przede wszystkim w postaci RWPG i Układu Warszawskiego. Współpraca wyszehradzka odegrała także istotną rolę w wypracowaniu wspólnego stanowiska wobec takich problemów jak rozpad Związku Radzieckiego i rozpoczynający się konflikt na Półwyspie Bałkańskim. Bardzo szybko jednak okazało się, że to co łączyło kraje Europy Środkowej w pozbywaniu się pozostałości po systemie komunistycznym, nie wystarcza dla koordynacji działań podejmowanych w procesie integracji ze strukturami europejskimi i transatlantyckimi.

Historia współpracy w ramach GW jednoznacznie dowodzi, że czynnikiem decydującym o jej kształcie i intensywności był zawsze sposób, w jaki elity polityczne w poszczególnych krajach członkowskich postrzegały przydatność takiej współpracy z punktu widzenia głównych celów polityki zagranicznej. W ostatnim wystąpieniu na forum Sejmu RP, polski minister spraw zagranicznych powiedział: „[...]włączanie się w procesy integracyjne nie osłabia struktur regionalnych – wręcz przeciwnie, im bardziej pogłębiają się procesy integracyjne, tym istotniejsze staje się artykułowanie interesów regionalnych i lokalnych.<sup>20</sup>” Trudno jednak przewidzieć, czy państwa wyszehradzkie jako członkowie UE stworzą (być może z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej) grupę państw o silnym poczuciu tożsamości regionalnej, stale współpracującą nawet ściślej niż wynika to z obowiązków traktatowych. Wyrazem zainteresowania wspólnymi projektami i być może zapowiedzią takiej współpracy w ramach UE wydaje się być wspomniana w powyższym przemówieniu propozycja premiera Jerzego Buzka, aby zająć się budową "gospodarki opartej na wiedzy" w formule "4+4+2". Byłoby to wspólne przedsięwzięcie państw Grupy Wyszehradzkiej oraz czterech państw Unii – Wielkiej Brytanii, Niemiec, Szwecji i Holandii (które wystąpiły z propozycją podobnego programu), z udziałem Komisji Europejskiej i OECD<sup>21</sup>.

Należy przypuszczać, że po przystąpieniu krajów Grupy Wyszehradzkiej do UE, czynnikiem kształtującym ich wzajemne relacje, a więc także gotowość do ściślejszej współpracy, będzie układ sił na politycznej mapie rozszerzonej Unii.

Oddziaływanie czynników tradycyjnie wpływających na pozycję danego państwa na arenie międzynarodowej, a więc potencjału ludnościowego, gospodarczego i militarnego w Unii Europejskiej koryguje liczba głosów posiadanych przez poszczególne kraje w Parlamencie Europejskim, Radzie UE oraz w nieco mniejszym stopniu w Komisji Europejskiej. Warto prześledzić, jaką pozycję będą prawdopodobnie miały kraje GW jako członkowie UE w tych organach, choćby dlatego, że to Rada UE, po konsultacji z Parlamentem, kwalifikowaną większością głosów udziela upoważnienia do podjęcia współpracy wzmocnionej. Tak więc grupa państw, chcąc taką współpracę ustanowić będzie musiała zyskać sobie poparcie odpowiedniej liczby innych członków UE.

Według przyjętej w Nicei *Deklaracji w sprawie rozszerzenia UE* w Parlamencie Europejskim Polska będzie prawdopodobnie<sup>22</sup> miała 50 deputowanych, Czechy i Węgry po 20, a Słowacja 13 – razem 103 miejsca w 732-osobowym Parlamencie.

Natomiast w Radzie UE:

- Polska będzie miała 27 głosów, to jest 7,8 %;
- Czechy i Węgry po 12 głosów, co stanowi po 3,5 %;
- Słowacja 7 głosów, czyli 2 %<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2001 roku na forum Sejmu RP w dniu 6 czerwca 2001.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Kierując się zapisami Traktatu z Nicei nie można a priori ustalić liczby deputowanych ani całościowo ani dla danego państwa członkowskiego aż do zakończenia kadencji następującej po tej, w trakcie której zakończy się proces akcesji wszystkich kandydatów.

<sup>23</sup> Na zmianach wprowadzonych przez Traktat z Nicei Polska i Hiszpania zyskały najwięcej w stosunku do obecnego systemu – 30 %, ale małe państwa niestety straciły: Czechy, Węgry 6 %, a Słowacja 11 % głosów.

Razem więc państwa wyszehradzkie będą posiadały 58 głosów. Przy czym kwalifikowana większość potrzebna dla podjęcia decyzji to 258 głosów (73,4 %), a mniejszość blokująca – 91 głosów.

Każde państwo ma przy tym prawo zażądać sprawdzenia, czy dana większość kwalifikowana reprezentuje przynajmniej 62 % populacji UE. Podjęcie decyzji większością kwalifikowaną według zasad przyjętych w Nicei wymagać będzie więc zgodności trzech elementów: wymaganej większości głosów ważonych, zgody ponad 50 % państw oraz 62 % ludności. Zwiększa to możliwości blokowania decyzji przez trzy duże państwa, w tym Niemcy – ze względu na potencjał ludnościowy. W Nicei spośród państw wyszehradzkich jedynie Polska uzyskała możliwość odgrywania istotnej roli w Radzie UE. Dla dużych państw będzie naturalnym sojusznikiem w egzekwowaniu ich wiodącej roli w kształtowaniu oblicza UE, dla mniejszych państw pozostanie pożądanym partnerem w budowaniu koalicji większościowych, jak i tworzeniu mniejszości blokującej. Polska będzie mogła to czynić z dwoma państwami dużymi i jednym małym, posiadającym 7 głosów<sup>24</sup>. To w pewien sposób skłaniać będzie Polskę do wchodzenia w koalicje przede wszystkim z większymi państwami, np. z Niemcami i Francją, wówczas będzie musiała szukać mniejszej liczby sojuszników.

Koalicje nie powstają jednak tylko wewnątrz UE lecz także wśród krajów kandydujących. Właśnie taką koalicją opartą na wspólnocie interesów jest Grupa Wyszehradzka. Wiele przemawia za tym, że bliska współpraca Wyszehradzkiej Czwórki (niekoniecznie współpraca wzmocniona w rozumieniu traktatowym) w ramach UE także może przynieść określone korzyści. Przede wszystkim pozwoliłoby to im na skuteczną ochronę interesów związanych z procesem przekształcania gospodarki, który trwać będzie jeszcze przez dłuższy czas po wejściu do Unii. Ze względu na swój poziom rozwoju kraje wyszehradzkie staną się klasycznymi odbiorcami unijnych dotacji, a jednocześnie objęte różnego rodzaju okresami przejściowymi będą się przygotowywać do przyjęcia na siebie wszystkich praw i obowiązków związanych z członkostwem w UE. Korzystając z mechanizmów regulujących proces podejmowania decyzji będą mogły podejmować próby ograniczenia negatywnych skutków części okresów przejściowych (np. ograniczenie przepływu siły roboczej), a jednocześnie zabiegać o zachowanie korzystnych dla siebie przywilejów (dotacje, ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Dla realizacji tych celów kraje Grupy Wyszehradzkiej będą musiały wejść w koalicje z innymi państwami, przy czym mogą to być zarówno „nowi” jak i „starzy” członkowie Unii. Dla przykładu: koalicja tzw. krajów kohezyjnych po poszerzeniu (Hiszpania, Polska, Rumunia, Portugalia, Grecja, Czechy, Węgry, Bułgaria, Słowacja) będzie miała 145 głosów, 42 % – co wystarczy by zablokować decyzję. Koalicja krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Polska, Rumunia, Czechy, Węgry, Bułgaria, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia) – 101 głosów, 29 %. Ta koalicja również będzie w stanie blokować niekorzystne decyzje. Dla porównania koalicja sześciu państw założycielskich Wspólnot (Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, Belgia, Luksemburg) będzie miała w tym systemie 115 głosów, czyli 33 %<sup>25</sup>.

Powstaje pytanie, wśród jakich krajów należy poszukiwać ewentualnych sojuszników państw GW. W ocenach czeskich i słowackich analityków bardzo często wskazuje się na celowość „uzupełnienia” GW o Słowenię<sup>26</sup>. Jako argument przemawiający na rzecz takiego rozwiązania podają oni fakt, iż zgodnie z postanowieniami Traktatu Nicejskiego ewentualny sojusz krajów wyszehradzkich i Słowenii dysponowałby w niektórych organach większym potencjałem głosów niż Niemcy i Francja, a więc kraje, które w poważnym stopniu decydują o kierunku przemian zachodzących w Unii<sup>27</sup>. Jednocześnie

<sup>24</sup> *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, MSZ, Warszawa, 15 II 2001 r.

<sup>25</sup> „Szczyt UE w Nicei – reforma instytucjonalna. Informacja i analiza wyników”, *Monitor Integracji Europejskiej*, nr 36/2000, s. 50-53; *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, MSZ, Warszawa, 15 II 2001 r.

<sup>26</sup> Na ten temat zob. Pavol Lukáč: „Má Slovinsko rozširiť rady Visegrádu?”, *Listy SFPA*, č. 3/2001, s. 6-7; Radka Druláková, „Slovinská cesta do Evropy”, *Mezindrodni vzťahy* č. 4/2000, s. 77-93.

<sup>27</sup> Np. w Radzie UE kraje GW razem ze Słowenią dysponować będą 62 głosami. Francji i Niemcom przyznano po 29 głosów, razem więc będą miały 58 głosów.

Republikę Czeską, Słowację i Węgry łączą ze Słowenią problemy wynikające z ich sąsiedztwa z Austrią, która ma ambicję odgrywania poważnej roli w regionie Europy Środkowej, (na konferencji w Wiedniu przed szczytem w Göteborgu w czerwcu 2001 r., Austria zaproponowała taki „sojusz” państwom Europy Środkowej i Wschodniej w perspektywie ich przystąpienia do UE, inicjatywa ta została jednak przyjęta z dystansem<sup>28</sup>). Dla Czechów, Słowaków i Węgrów obecność Słowenii w takim sojuszu miałby się przyczynić także do zrównoważenia dysproporcji jaka istnieje pomiędzy Polską a jej partnerami z GW<sup>29</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że różnica wielkości i posiadanego potencjału dzieląca Polskę od pozostałych krajów wyszehradzkich może mieć negatywny wpływ na zwartość całego ugrupowania w ramach UE. W niektórych kwestiach dla Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier bardziej korzystne może się okazać „wejście w sojusz” z większą liczbą mniejszych krajów – tym bardziej, że właśnie takie kraje dominować będą wśród nowo przyjętych członków. Z kolei Polska, która już teraz w pewnych dziedzinach traktowana jest w UE odmiennie od pozostałych kandydatów<sup>30</sup>, ma szansę stać się równorzędnym partnerem większych krajów członkowskich. Można przypuszczać, że Polska będzie przywiązywała większą wagę do podtrzymania w przyszłej UE dobrych relacji z partnerami z Trójkąta Weimarskiego (Niemcy, Francja), niż z Grupy Wyszehradzkiej. Już dziś Trójkąt Weimarski stanowi dla Polski „forum dyskusji na temat przyszłości w Europie”<sup>31</sup>. Tworzenie koalicji z Niemcami i Francją miałyby dla Polski korzyści natury pragmatycznej (łatwiej osiągnąć konsensus wśród trzech, czterech państw, niż wśród dziewięciu) i prestiżowej (poczucie przynależności do „rdzenia” europejskiej integracji). Jednak dla realizacji takich aspiracji może zabraknąć możliwości, a z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej występuje większa wspólnota interesów.

Na takiej właśnie podstawie istnieją w UE różne formalne i nieformalne regionalne ugrupowania państw połączonych ze sobą wspólnotą interesów (np. platforma śródziemnomorska), tradycjami współpracy gospodarczej (Beneluks) lub więzami kulturowymi (Rada Nordycka).

Pod wieloma względami szczególnie interesująca wydaje się być ta ostatnia struktura. Rada Nordycka skupia kraje połączone ze sobą wielowiekowymi więzami, które – podobnie jak to miało miejsce na obszarze Europy Środkowej – nie zawsze były więzami przyjaźni i współpracy, lecz także wojen, podbojów i obcego panowania. Kraje skandynawskie potrafiły jednak nawiązać ze sobą ścisłą współpracę, która łączy je pomimo istniejących między nimi różnic. Wystarczy przypomnieć, że Radę Nordycką tworzą dwa kraje członkowskie UE, które jednocześnie mają status państwa neutralnego (Szwecja, Finlandia). Ich partnerem jest Norwegia, która jest wprawdzie członkiem NATO, lecz już dwa razy zrezygnowała z członkostwa w UE. Z kolei Dania aktywnie uczestniczy w obydwu strukturach, choć na przykład w przeciwieństwie do Szwecji i Finlandii znacznie bardziej sceptycznie podchodzi do niektórych form integracji. Tę mozaikę uzupełnia niewielka i stojąca na uboczu spraw europejskich Islandia.

Fakt, że kraje o zróżnicowanym statusie politycznym, w przeszłości nieustannie ze sobą rywalizujące, potrafiły wypracować tak dobrze funkcjonujący mechanizm współpracy regionalnej powinien skłonić nas do zastanowienia się, co było kluczem do ich sukcesu i czy w warunkach Europy Środkowej nie można zastosować rozwiązań znanych ze Skandynawii. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym do zastanowienia się

<sup>28</sup> *Rzeczpospolita*, 7.06.2001 r.

<sup>29</sup> Dla przykładu w 1999 r. ludność Polski liczyła 38 mln. Ludność pozostałych krajów wyszehradzkich liczyła w tym samym roku 25 mln. (Zob. [www.visegrad.org](http://www.visegrad.org)) Rozważano nawet przyjęcie Słowenii do GW. Jednak idea taka nie była dobrze przyjęta przez Polskę – zorientowaną głównie na kraje nadbałtyckie, i Węgry – dla których równie ważnym partnerem w regionie jest Rumunia (Zob. L. Palata, „Visegrád? CEFTA? Středoevropské společenství?”, *Mezinárodní politika*, č. 2/1999).

<sup>30</sup> Przykładem może być stanowisko Niemiec, które konsekwentnie opowiadają się za przyjęciem Polski do UE już w pierwszym etapie rozszerzenia.

<sup>31</sup> *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2001 roku na forum Sejmu RP w dniu 6 czerwca 2001.*

nad tą kwestią jest postawa skandynawskich członków UE (zwłaszcza Szwecji) w procesie jej reformowania i rozszerzenia. Być może właśnie tu kraje wyszehradzkie powinny szukać sojuszników w skomplikowanym procesie przechodzenia przez okresy przejściowe. Rolę pomostu łączącego Grupę Wyszehradzką z obszarem skandynawskimi powinny pełnić kraje nadbałtyckie, dla których współpraca z obydwoma regionami może być poważnym wsparciem.

Specyficznym zagrożeniem dla funkcjonowania bliższej współpracy krajów wyszehradzkich w ramach UE są stereotypy i uprzedzenia istniejące w ich wzajemnych relacjach. Dla wielu Słowaków perspektywa pełnej integracji ich kraju z Węgrami budzić może nieprzyjemne skojarzenia z przeszłości. Zarzewiem sporów może być duża mniejszość węgierska mieszkająca na Słowacji. Przyjęta niedawno przez węgierski parlament ustawa przyznająca specjalne prawa Węgom zamieszkałym poza granicami, wywołała na Słowacji burzę protestów i komentarze o „ingerencji węgierskiego prawa” w wewnętrzne sprawy Słowacji i jej obywateli<sup>32</sup>. Ta sytuacja może zapowiadać problemy w procesie ściślejszego integrowania się tych państw. Trudne może się także okazać nawiązywanie bliższych kontaktów w relacjach polsko-czeskich – zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Jest jednak mało prawdopodobne, by miało to większy wpływ na współdziałanie organów rządowych, gdzie decydować będzie raczej kalkulacja interesów.

### *Uwarunkowania gospodarcze*

Nieco inaczej niż w sferze politycznej, kształtują się perspektywy nawiązania ściślejszej współpracy w sferze gospodarczej. Pod tym względem możliwości jakimi dysponują kraje wyszehradzkie wydają się niewystarczające, czego dowodem może być obecny niski poziom integracji ich gospodarek sprowadzający się w istocie do ograniczonej liberalizacji wymiany towarowej przeprowadzonej w ramach Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA)<sup>33</sup>.

Prognozy dotyczące możliwości rozwijania wzajemnej współpracy dokonywane na początku transformacji systemowej, a zatem w momencie powstawania GW, musiały zostać skorygowane pod wpływem zmian, jakie we wszystkich krajach ugrupowania zaszyły w funkcji pełnionej przez państwo w gospodarce narodowej. Wraz ze wzrostem liczby i znaczenia podmiotów prywatnych zmniejszał się wpływ decyzji politycznych na ich zachowania w stosunkach z podmiotami zagranicznymi, a tym samym wpływ państwa na stosunki gospodarcze z zagranicą. W rezultacie pomimo licznych prób ożywienia współpracy gospodarczej pomiędzy krajami GW, jej zakres był znacznie mniejszy niż ich współpraca z państwami Unii Europejskiej. W przypadku Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych można było obserwować stałą tendencję do zmniejszania wymiany handlowej w obrębie GW, a zarazem stały wzrost wymiany w relacjach z krajami UE<sup>34</sup>. Jedynie Polska odnotowywała w tym okresie stały wzrost obrotów z wyszehradzkimi partnerami.

Kolejnym dowodem na zróżnicowanie poziomu gospodarczego krajów GW są ich wyniki osiągane w pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych. Pod tym względem przez cały okres lat dziewięćdziesiątych pozycję niekwestionowanego lidera zajmowały Węgry. Z kolei krajem o wyraźnym niedoborze inwestycji zagranicznych jest Słowacja. W latach 1994-98 wartość inwestycji napływających do tego kraju była średnio ponad

<sup>32</sup> *Rzeczpospolita*, 21 VI 2001 r.

<sup>33</sup> Zob. Jerzy Rutkowski: „Korzyści i zagrożenia wynikające z dotychczasowego funkcjonowania CEFTA”. W: *Korzyści i zagrożenia związane z przewidywanym członkostwem krajów CEFTA w Unii Europejskiej*. SGH, Warszawa, 2000. s. 11-19.

<sup>34</sup> Daneš Brzica: „Spółpraca krajów V-4 v ekonomickej sfére: konkurencia, kooperácia alebo vzajomná závislosť?” In: *Perspektívy regionálnej spolupráce vo svetle stretnutia predsedov vlád krajín V-4*. Zborník SIMŠ 2/1999, Bratislava.

dziesięciokrotnie niższa niż wartość kapitału zagranicznego, jaki w tym samym czasie napłynął na Węgry<sup>35</sup>.

Jednym z najtrudniejszych problemów we współpracy gospodarczej krajów GW pozostaje wymiana artykułów rolnych. Ostatnio w tej dziedzinie można zaobserwować tendencję do wycofywania się z przyjętych wcześniej ustaleń i stopniowego ograniczania obszarów swobodnej wymiany. Niestety inicjatorem tych niekorzystnych zmian jest Polska, której rolnictwo nie jest w stanie sprostać i tak już bardzo ograniczonej konkurencji ze strony pozostałych krajów wyszehradzkich. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość uzgadniania przez kraje GW wspólnego stanowiska w sprawach polityki rolnej po ich przystąpieniu do UE.

W oparciu o powyższe przesłanki można pokusić się o stwierdzenie, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej kraje wyszehradzkie nie będą zainteresowane nawiązaniem wzajemnej współpracy gospodarczej wykraczającej poza ramy wyznaczone w systemie wspólnotowego prawa. Co więcej, można się spodziewać, że zwłaszcza w pierwszym okresie członkostwa będą ze sobą raczej konkurować o przywileje należne im z racji niskiego poziomu gospodarczego odziedziczonego po okresie rządów komunistycznych.

Skalę tego zapóźnienia ilustrują dane przedstawiające dystans dzielący poszczególne kraje GW od średniego poziomu gospodarczego osiągniętego w Unii Europejskiej. Wynika z nich, że najbardziej rozwiniętymi krajami naszego regionu są Republika Czeska, która w 1998 roku osiągnęła 68,8% średniego poziomu gospodarczego w krajach UE oraz Węgry, w przypadku których wskaźnik ten wynosił 68,4%. Trzecie miejsce w tym rankingu zajmuje Polska z 61% a ostatnie Słowacja osiągnąca 58,8%<sup>36</sup>.

Zdaniem specjalistów kraje wyszehradzkie będą jeszcze przez całe dziesięciolecie odrabiać dystans dzielący je od obecnych członków UE. Zakładając, że tempo ich wzrostu gospodarczego długofalowo utrzymywałoby się w skali roku na poziomie 6%, zaś tempo wzrostu u obecnych członków UE nie przekraczałoby 2%, ocenia się, że osiągnięcie 75% przeciętnego dla UE poziomu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca zajęłoby im średnio 20 lat.<sup>37</sup>

Świadomość tego dystansu pozwala zakładać, że w wielu obszarach, państwa GW będą po prostu zmuszone, przynajmniej przejściowo, pozostać poza inicjatywami ściślejszej współpracy w ramach UE. W takich dziedzinach jak: ochrona środowiska, polityka podatkowa, socjalna, postępowanie wobec uchodźców współpraca wzmocniona będzie przedsięwzięciem bardzo kosztownym. Wówczas ten mechanizm umożliwi nowym członkom UE uniknięcie dodatkowych, być może zbyt dużych, obciążeń ekonomicznych, oczywiście kosztem czasowego pozostania poza „europejską awangardą”, przy czym wszelkie takie inicjatywy będą podlegały traktatowym ograniczeniom. Prawdopodobne jest, że w początkowym okresie członkostwa takie właśnie, „obronne” rozumienie elastyczności w wielu wypadkach przeważą w państwach GW.

Analizując przesłanki polityczne i ekonomiczne, można przypuszczać, iż państwa GW, jako członkowie UE nie utworzą „regionalnej awangardy”, grupy państw stale współpracującej ze sobą ściślej, niż inni członkowie UE. W każdym razie na pewno nie stanie się to w szybkim tempie po uzyskaniu członkostwa. Wobec tego najbardziej korzystnym wydaje się być przekształcenie GW w ugrupowanie funkcjonujące na tych samych zasadach co Rada Nordycka, a więc swego rodzaju platformę artykulacji i

<sup>35</sup> W wymienionym okresie PKB Węgier był średnio 2,23 razy większy niż PKB Słowacji. Zob. Jerzy Rutkowski: *Korzyści i zagrożenia...*, s. 15

<sup>36</sup> Ludmila Lipková: „K niektorým aspektom rozširovania Európskej únie a postavenie SR“. In: *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2000*, SIMŠ, Bratislava 2001, s. 93

<sup>37</sup> Paweł Bożyk: „Porównanie poziomów rozwoju krajów CEFTA i Unii Europejskiej.“ W: *Korzyści i zagrożenia związane z przewidywanym członkostwem krajów CEFTA w Unii Europejskiej*. SGH, Warszawa, 2000. s. 51.

realizacji regionalnych interesów politycznych. W późniejszym etapie członkostwa w UE, decydujące mogą się okazać korzyści płynące dla państw bliskich geograficznie i kulturowo ze ściślejszej integracji w takich dziedzinach jak: *acquis* Schengen, walka z przestępczością, współpraca policji i wymiaru sprawiedliwości, dalsza harmonizacja prawa, współpraca w dziedzinie ekologii, oświaty, kultury. Jest też bardzo prawdopodobne, że do takich inicjatyw wzmocnionej współpracy będą chciały przyłączyć się inne państwa regionu.

Przywoływany już przykład współpracy nordyckiej nasuwa również inne skojarzenie. Norwegia nie będąc członkiem UE, nie pozostaje jednak „na uboczu” europejskiej integracji (należy np. do „obszaru Schengen”) także dzięki więzom łączącym ją z państwami skandynawskimi. Czy zatem państwa Grupy Wyszehradzkiej, prócz nawiązywania ściślejszej współpracy tylko w ramach UE, nie powinny także rozważyć podtrzymania i pogłębienia więzi regionalnych w całej Europie Środkowej i Wschodniej? Byłby to proces długotrwały i kosztowny ale może dzięki niemu państwa Europy Wschodniej i Południowej, których członkostwo w UE jest bardzo odległe lub mało prawdopodobne, miałyby szansę na utrzymanie kontaktu z integrującą się Europą.

### 3. Stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej wobec perspektyw nawiązania współpracy wzmocnionej w ramach UE

#### *Polska*

W początkowym okresie, kiedy Traktat Amsterdamski umożliwił państwom członkowskim UE wzmocnioną współpracę (wszedł w życie w maju 1999 r.), stanowisko Polski wobec tego mechanizmu było bardzo ostrożne i pełne obaw. Wydawało się wówczas, że elastyczność grozi przyszłym nowym członkom UE pozostaniem na uboczu, brakiem udziału w procesie decyzyjnym, dlatego rozważano w przyszłości albo włączanie się we wszystkie inicjatywy wzmocnionej współpracy bez względu na koszty, albo jeśli byłoby to niemożliwe, blokowanie ich<sup>38</sup>.

Stanowisko Polski m.in. wobec instytucji współpracy wzmocnionej było formułowane w związku z Konferencją Międzyrządową, która zakończyła się w grudniu 2000 r. w Nicei. Wstępne stanowisko znalazło się w polskim liście do ówczesnego przewodniczącego Rady UE, portugalskiego ministra spraw zagranicznych Jaime Gamy; następnie zostało ono rozwinięte w dokumencie przedłożonym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w połowie czerwca 2000 r.: *Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*. Stosunek Polski do wzmocnionej współpracy, tak jak w przypadku większości państw kandydujących do UE, był ciągle pełen nieufności. Wyrażano opinię, iż gdyby zaistniała potrzeba włączenia wzmocnionej współpracy do programu Konferencji, uwaga powinna się skoncentrować na jej efektywnym wykorzystaniu. Strona polska obawiała się także negatywnego wpływu elastyczności na spójność UE, powstania grupy państw nie w pełni włączonych w rozwój integracji, także rozluźnienia wymagań wobec przyszłych państw członkowskich. Przestrzegano przed rozszerzeniem ściślejszej współpracy na II filar (WPZiB). Uzasadniano te obawy tak, iż w interesie strategicznym Polski leży przystąpienie do Unii działającej efektywnie, ale też Unii dającej silne poczucie przynależności i Unii otwartej<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Christian Deubner: *Harnessing Differentiation in the EU, Flexibility after Amsterdam, A Record on Hearings with Parliamentarians and Governmental Officials in Seven European Capitals*, European Commission Forward Studies Unit, Working Paper, 2000.

<sup>39</sup> Marek a. Cichocki, Olaf Osica, „Listy do Jaime Gamy. Stanowiska krajów kandydujących do UE wobec Konferencji Międzyrządowej 2000”, *Raporty i Analizy CSM*, nr 4/2000.

Podobne niepokoje wyraził minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski w przemówieniu w Centrum Studiów Europejskich w Berlinie w lipcu 2000 r. Mówił o obawach kandydatów przed nierównoprawnym statusem w Unii, przed „zamkniętą awangardą”. Równocześnie sprzeciwił się opiniom o sceptycznym podejściu krajów kandydackich do koncepcji wzmocnionej współpracy w ogóle. Jego zdaniem taka współpraca ma szanse odnieść największe sukcesy w takich dziedzinach jak: polityka migracyjna, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, oraz współpraca organów sprawiedliwości<sup>40</sup>.

W wystąpieniu w Brukseli 25 lipca 2000 r. minister Bartoszewski w podobnym duchu odrzucał zarzuty sceptycznej postawy krajów kandydujących do UE wobec wzmocnionej współpracy: *Jednym z najbardziej negatywnych doświadczeń życia w systemie totalitarnym jest doświadczenie uniformizacji, krepującej możliwości indywidualnego działania. Trudno zatem oczekiwać, że to właśnie Polska odmawiać będzie innym członkom rodziny narodów europejskich prawa do swobodnego rozwoju, którego tempo i kierunek same sobie wyznaczają. Chodzi jedynie o to, aby z jednej strony uniknąć wspomnianej już negatywnej percepcji, z drugiej zaś – by nadać bliższej współpracy rzeczywisty, namacalny wymiar*<sup>41</sup>.

W wywiadzie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego dla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 3 grudnia 2000 r. także dominował bardzo ostrożny ton wypowiedzi na temat wzmocnionej współpracy, rozumianej nadal raczej jako awangarda, wąska zamknięta grupa państw. Prezydent RP apelował, by taka awangarda nie stała się środkiem zaradczym na negatywne skutki poszerzenia, a przede wszystkim, by nie tworzono żadnych dodatkowych instytucji, sekretariatów i aby to Komisja Europejska pełniła rolę koordynatora takiej współpracy, co zapewni Unii spójność<sup>42</sup>.

Niepokoje wyrażane przez polskich polityków w pewnym stopniu złagodziły postanowienia Traktatu z Nicei dotyczące wzmocnionej współpracy. W stanowisku polskiego rządu wobec Traktatu Nicejskiego napisano, iż: *odpowiada [on] strategicznym interesom Polski, [a] wprowadzone reformy umacniają otwartość Unii Europejskiej [...] także "do wewnątrz", gwarantując, że nowe państwa członkowskie w pełni zostaną włączone we wszystkie mechanizmy integracyjne, oznacza to więc odrzucenie koncepcji „zamkniętego jądra integracji”*. W polskim interesie leży: *stopniowy rozwój bliższej współpracy, dający szansę rozłożenia w czasie wysiłku inwestycyjnego i organizacyjnego*. W dokumencie podkreślono, że z uwagi na swój potencjał i aspiracje, Polska powinna brać udział w możliwie dużej liczbie takich inicjatyw, chociaż w przypadku dziedzin tak kosztownych jak ochrona środowiska, czy polityka socjalna, początkowo może to okazać się niemożliwe. Z obserwacji przebiegu szczytu w Nicei polscy przywódcy wyciągnęli wnioski, iż *po pierwsze, w Unii nie ma stałych sojuszy i trzeba się z tym pogodzić. Sojusze są zawsze doraźne i sukces odnosi zawsze ten kraj, który potrafi sobie dobrać właściwych sojuszników w konkretnych sprawach*<sup>43</sup>.

Wystąpienie ministra Bartoszewskiego, wygłoszone 28 maja 2001 r. podczas konferencji w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, wyjaśnia nieporozumienia związane z polskim stanowiskiem wobec wzmocnionej współpracy i przyczyny jego zmiany po podpisaniu przez państwa UE Traktatu Nicejskiego. Minister użył tu argumentu o konieczności „odczarowania języka”, jakim mówi się w Polsce o ściślejszej współpracy, zaniechania pewnego sposobu jej rozumienia, bowiem *koncepcje "środka ciężkości", czy "awangardy państw" znacznie poza ściślejszą współpracę wykraczają*.

<sup>40</sup> Wystąpienie ministra Władysława Bartoszewskiego w Centrum Studiów Europejskich w Berlinie, 31.07.2000 r. (Wszystkie cytowane wystąpienia Ministra Spraw Zagranicznych RP, dostępne na stronie: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl))

<sup>41</sup> Wystąpienie ministra Władysława Bartoszewskiego w Centre for European Policy Studies w Brukseli w dniu 25.07.2000 r. *Wizja i możliwości – o nowy kierunek w integracji europejskiej*.

<sup>42</sup> Wywiad dla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 3.12.2000 r. (Wszystkie cytowane wystąpienia Prezydenta RP dostępne na stronie [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl)).

<sup>43</sup> Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, MSZ, Warszawa, 15.02.2001 r.

Polsce, innym państwom kandydującym i wielu członkom UE zależało jedynie na zagwarantowaniu otwartości wzmocnionej współpracy oraz ustanowieniu takich klauzul, które uniemożliwią trwale zmarginalizowanie słabszych państw członkowskich. Przepisy Traktatu z Nicei wychodzą na przeciw tym oczekiwaniom. Jednak [...] *w ramach ściślejszej współpracy konkretyzować się będą ważne konstelacje polityczne, z udziałem najbardziej wydolnych państw członkowskich*, a poprzez udział w tych inicjatywach, będzie się w istocie wykształcała owa „awangarda integracji”. Polska ze względu na swoje doświadczenie historyczne i położenie geograficzne nie może sobie pozwolić na pozostanie „na obrzeżach” europejskiej integracji, *nastawienie Polski do ściślejszej współpracy może więc być tylko jedno: Polska powinna od początku włączać się aktywnie we wszystkie formy ściślejszej współpracy* [...] <sup>44</sup>

Osoby decydujące o kształcie polskiej polityki zagranicznej wypowiadały się również na temat perspektyw współpracy wyszehradzkiej. W wywiadzie udzielonym 26 lutego 2000 r. dla czeskiego *Práva* Prezydent Kwaśniewski powiedział, że Polska, Czechy i Węgry dzięki wzajemnemu wsparciu szybciej znalazły się w NATO, podobnie będzie z UE. *Nie oznacza to jednak, że w momencie przekroczenia progu Unii powinniśmy pożegnać się i pójść każdy w swoją stronę. Wręcz przeciwnie, uważam, że jeżeli będziemy nadal współpracować, będzie to z korzyścią nie tylko dla nas, ale i dla naszych nowych partnerów.* Tym bardziej, że sytuacja nowych członków i podobne doświadczenia historyczne będą łączyć te państwa <sup>45</sup>. Jednak w wywiadzie udzielonym rok później słoweńskiej gazecie *Delo* prezydent zastrzegł, iż rola „Wyszehradu”, bardzo ważna w okresie transformacji politycznej i nadal „pozytywna”, jest jednak trudna do przewidzenia w przyszłości. *Pewne formy współpracy regionalnej zostaną utrzymane. Nie wierzę jednak by grupa wyszehradzka stała się rodzajem Beneluksu w Europie Środkowej* <sup>46</sup>.

Na podstawie powyższych dokumentów i wypowiedzi można przypuszczać (w przypadku Polski zmiana rządzącej koalicji nie powinna wiązać się tutaj z istotną zmianą stanowiska), iż Polska będzie państwem zainteresowanym współpracą wzmocnioną w ramach UE, w początkowym okresie będzie to jednak w dużym stopniu determinowane przez możliwości finansowe. Przy tym Polska będzie prawdopodobnie zacieśniała współpracę również z partnerami wyszehradzkimi, jeśli będzie to sprzyjało realizacji jej aktualnych interesów. Jednak nie będzie to główny kierunek polskiego zainteresowania, ponieważ z uwagi na swoje położenie i potencjał, Polska będzie miała największe spośród państw GW aspiracje odgrywania istotnej roli w „europejskiej awangardzie”, szukając ściślejszych więzów z dużymi państwami.

### *Republika Czeska*

Współpraca wzmocniona (czes. *posílená spolupráce*) znajduje się na uboczu czeskiego zainteresowania sprawami integracji europejskiej. Trudno się temu dziwić, najważniejszą kwestią dla rządu Miloša Zemana jest obecnie zakończenie negocjacji z Unią Europejską do czerwca 2002 r., tzn. do końca kadencji rządu oraz zakończenia prezydentury hiszpańskiej. Czesi przede wszystkim zadają sobie teraz pytania: kto, kiedy i na jakich warunkach zostanie przyjęty do UE. Istnieje też drugi prawdopodobny powód takiego stanu rzeczy. Kwestia współpracy wzmocnionej jest zagadnieniem względnie nowym, nie do końca sprecyzowanym nawet wśród członków Unii. Kolejną niewiadomą stanowi zakres najbliższego rozszerzenia Unii (Czesi sądzą, iż na pewno znajdą się w tej grupie), czyli „listy kandydatów” do ewentualnej głębszej współpracy.

Wicepremier i minister spraw zagranicznych RC Jan Kavan na posiedzeniu rządu 3 stycznia 2001 r. przedstawił *Informację o szczycie Konferencji Europejskiej w Nicei w dn. 7 grudnia 2000*. Trudno powiedzieć, czy dokument ten zawierał jakieś stanowisko wobec

<sup>44</sup> Władysław Bartoszewski Minister Spraw Zagranicznych RP, *Przyszły kształt Unii Europejskiej – polski punkt widzenia*, wystąpienie ministra W. Bartoszewskiego podczas Konferencji 28.05.2001 r.(SGH).

<sup>45</sup> Wywiad Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego dla *Práva* 26.02.2000.

<sup>46</sup> Wywiad Prezydenta RP dla słoweńskiej gazety *Delo* 20.03.2001 r.

współpracy wzmocnionej, bowiem nie jest on publicznie dostępny. Jedynym publicznie dostępnym dokumentem, zawierającym stanowisko ministra Kavana wobec wyników szczytu w Nicei jest jego wystąpienie na konferencji prasowej po posiedzeniu rządu 11 grudnia 2000 r. Powiedział on wówczas m.in.: [...] *doszło także do uproszczenia zasad uruchomienia współpracy wzmocnionej, ale pod warunkiem otwartości dla wszystkich krajów członkowskich, na co już od dłuższego czasu zwracaliśmy uwagę jako na podstawowy warunek współpracy wzmocnionej.* Warto przypomnieć, że kwestią przeważającą w pierwszych komentarzach po szczycie w Nicei było krzywdzące według Czech i Węgier przyznanie tym dwu państwom tylko 20 miejsc w Parlamencie Europejskim zamiast 22 (tak jak mające tę samą liczbę mieszkańców Grecja, Belgia, czy Portugalia). Również podczas wystąpienia przed sejmową komisją spraw zagranicznych w marcu 2001 r. J. Kavan stwierdził ogólnie, *przywitaliśmy wyniki szczytu w Nicei,* skupiając się na kwestiach rozszerzenia Unii. Podkreślił przy tym, że uzyskanie członkostwa w UE stanowi najważniejszy priorytet polityki zagranicznej Republiki Czeskiej w 2001 r.

Bardziej bezpośrednią reakcją czeskiego ministra spraw zagranicznych na propozycje „elastycznej integracji” (w tym konkretnie przypadku wysunięte przez niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschkę Fischera) był jego artykuł w dzienniku *Mladá Fronta Dnes* z dnia 8 czerwca 2000 r. (fragmenty dzień później opublikowała *Gazeta Wyborcza*) pt. „Zachęcająca wizja nowej Europy Joschki Fischera”. Minister Kavan powiedział wówczas m.in.: *Zawsze miałem wiele zrozumienia dla argumentów przedstawicieli tych krajów Unii Europejskiej, którzy nie chcieli hamować procesu integracji i dostosowywać go do tempa najwolniejszego państwa. Zawsze też jednak obawiałem się rozdrobnionej „Europy a la carte”, która odchyliłaby się od swoich podstawowych zasad solidarności i współpracy, które dla mnie czynią Unię tak atrakcyjną. Dlatego nie jestem chyba jedyny, który stawia pytanie: Czy można osiągnąć jedno i drugie? Według mnie można sobie wyobrazić taką symbiozę [...] Swój optymizm opieram nie tylko na własnej wizji ogólnoeuropejskiej solidarności państw i obywateli, ale przede wszystkim na jednoznacznym odrzuceniu przez Fischera super-elity, czyli nowego podziału Europy. Według Fischera w rozszerzonej Europie należy stworzyć mechanizmy współpracy między jego „jądrem grawitacyjnym” a pozostałymi. Jego zdaniem jeśli owo „jądro awangardy” nie będzie otwarte dla wszystkich krajów, włącznie z kandydującymi, powstanie niebezpieczeństwo podziału członków UE na państwa pierwszej i drugiej lub trzeciej kategorii.*

Minister Kavan zwrócił też uwagę na myśl niemieckiego ministra spraw zagranicznych, iż należy znaleźć sposób na udział w głębszej integracji państw, które są nią zainteresowane, ale nie spełniają jeszcze wszystkich wymaganych kryteriów. Do tej grupy zaliczył także Republikę Czeską, przestrzegając jednocześnie przed niebezpieczeństwem niepowodzenia wspomnianego działania.

Wzmocnienie współpracy z krajami sąsiednimi oraz rozwój współpracy regionalnej zostały uznane przez rząd Miloša Zemana za jeden z priorytetów polityki zagranicznej, a Grupa Wyszehradzka za organizację ważną dla Środkowej Europy. W cytowanym już przemówieniu na forum komisji spraw zagranicznych minister Kavan stwierdził, że bardzo dobrze rozwija się współpraca transgraniczna z Polską. Natomiast stosunki ze Słowacją zostały określone jako najlepsze od podziału Czechosłowacji. Istnieje ponadto wola polityczna ich dalszego pogłębiania. Jeśli chodzi o Węgry, to mimo że nie sąsiadują one z Czechami, stanowią dla nich znaczącego partnera, a współpraca z nimi ma wpływ na ogólną atmosferę w Europie Środkowej. Jednak pewną „ryś” na obrazie współpracy wyszehradzkiej może stanowić ostatnie spotkanie (27 czerwca 2001 r.) premierów Miloša Zemana i Viktora Orbana w Pradze. Zeman stwierdził, że podczas negocjacji z UE *nawet w ramach grupy wyszehradzkiej nie można na nikogo czekać.* Miał na uwadze najprawdopodobniej Polskę, a nie Słowację, która po ostatniej turze rozmów ma zamknięte 19 rozdziałów negocjacyjnych, podobnie jak Czesi. Podkreślił przy tym, że zarówno on, jak i węgierski premier wypowiedali się w ten sposób przy różnych

okazjach. Przypomniat również, iż *Polska, Węgry, Czechy i Słowacja porozumiały się tylko, że będą sobie pomagać i wymieniać się informacjami*. Można więc przypuszczać, że Republika Czeska, angażować się będzie w ściślejszą współpracę z krajami wyszehradzkimi nie tyle w imię podtrzymania „środkowoeuropejskiej jedności”, ale przede wszystkim każdorazowo bardzo uważnie definiując swój narodowy interes.

Co ciekawe, w polityce czeskiej bardzo aktualna ostatnio stała się kwestia współpracy Grupy Wyszehradzkiej z państwami Beneluksu. Podczas wizyty w Pradze 27 czerwca 2001 r. wicepremier i minister spraw zagranicznych Luksemburga Lydie Polferi rozmawiała z J. Kavanem, m.in. o „bardzo prawdopodobnej możliwości nieformalnej współpracy między organizacjami regionalnymi Wyszehradem i Beneluksem”. Szczegóły miałyby zostać ustalone do końca bieżącego roku. Wcześniej kwestia ta stanowiła także temat rozmów czeskiego polityka z ministrem spraw zagranicznych Węgier Jánosem Martonyim podczas jego jednodniowej wizyty w Pradze 27 marca 2001 r.

### Słowacja

Podobnie jak w Republice Czeskiej, zagadnienie współpracy wzmocnionej (słow. *posilnená spolupráca*) zajmuje marginalne miejsce w toczącej się na Słowacji dyskusji o różnych aspektach rozszerzenia Unii Europejskiej. Kwestia ta nie została poruszona w słowackim stanowisku wobec Konferencji Międzyrządowej zakończonej podpisaniem Traktatu Nicejskiego<sup>47</sup>. Jak dotąd na temat współpracy wzmocnionej nie wypowiedział się żaden z polityków odpowiedzialnych z integrację RS z Unią Europejską.

Jedynym „śladem” wskazującym bezpośrednio na to, jakie stanowisko w tej kwestii zajmuje Bratysława jest krótka wzmianka w oficjalnym oświadczeniu Rządu RS w sprawie wyników szczytu w Nicei. Stwierdza się tam między innymi, że *...dla Słowacji jako przyszłego członka UE dobrą nowiną są także te decyzje szczytu, które upraszczają proces podejmowania decyzji w Unii i umożliwiają w wybranych dziedzinach podejmowanie przez kraje członkowskie ściślejszej współpracy*<sup>48</sup>. Ta dosyć enigmatyczna konstatacja pozwala jedynie przypuszczać, iż Słowacja generalnie rzecz biorąc pozytywnie odnosi się do idei bliższego współdziałania państw członkowskich w jakiejś bliżej niesprecyzowanej sferze. Nie można jednak z całą pewnością stwierdzić, że chodzi tu o współpracę wzmocnioną w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego<sup>49</sup>.

Trudno jednoznacznie wskazać na przyczyny owego braku zainteresowania dla jednej z ważniejszych kwestii w funkcjonowaniu UE, tym bardziej, że w tej sprawie Słowacja – podobnie jak inne kraje kandydackie – miała szansę zajęcia oficjalnego stanowiska. Prawdopodobnie zadecydowało o tym jej delikatne położenie w procesie integracji europejskiej.

Wydaje się, że konsekwentne unikanie przez słowackich polityków zajmowania stanowiska w sprawie współpracy wzmocnionej jest jednym z elementów przejętej przez Bratysławę taktyki negocjacji z UE. Ponieważ w samej Unii toczy się na ten temat dyskusja i w tej chwili trudno jeszcze przewidzieć, jakie będą jej ostateczne wyniki, najwyraźniej wolą oni nie wchodzić w nieuchronnie związane z tym kontrowersje. W ten sposób obecny rząd w Bratysławie stara się w UE utrwalić obraz Republiki Słowackiej jako spolegliwego partnera w negocjacjach, który po okresie odchodzenia od standardów zachodnich, chce za wszelką cenę nadrobić stracony czas i uzyskać członkostwo już w pierwszym etapie rozszerzenia.

<sup>47</sup> Marek A. Cichoński, Olaf Osica: „Listy do Jaime Gamy. Stanowiska krajów kandydujących do UE wobec Konferencji Międzyrządowej 2000”, *Raporty i Analizy CSM*, nr 4/2000.

<sup>48</sup> Vyhlásenie vlády Slovenskej republiky k výsledkom zasadnutia Európskej rady v Nice (7-11.12.2000). (In: [www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)).

<sup>49</sup> Zob. Treaty Of Nice. Amending The Treaty of European Union, The Treaty Establishing The European Communities And Certain Related Acts (2000/C/80/01). (In: [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz))

Pod tym względem postawa Słowacji jest podobna do postawy zajmowanej przez większość krajów kandydujących, które obawiają się, że otwieranie debaty w tak kontrowersyjnym temacie jak współpraca wzmocniona może zablokować reformę wewnętrzną Unii, a tym samym spowodować opóźnienie jej rozszerzenia<sup>50</sup>. Czy zatem można udzielić odpowiedzi na pytanie o stosunek Słowacji do kwestii nawiązania w ramach UE współpracy wzmocnionej z udziałem pozostałych krajów tworzących obecnie Grupę Wyszehradzką?

Z całą pewnością można wskazać czynniki, które w mniejszym czy większym stopniu wpływać będą na stosunek RS do kwestii wzmocnionej (a więc ujętej w ramy prawa wspólnotowego) lub bliskiej (nieformalnej) współpracy z pozostałymi krajami wyszehradzkimi. Są wśród nich takie, które będą ten stosunek determinować niezależnie od woli i zapatrywań ekipy politycznej w danym momencie rządzącej Słowacją (czynniki obiektywne) i takie, które należałoby nazwać subiektywnymi (a więc właśnie owa wola polityczna i wynikająca z niej przyjęta strategia polityki zagranicznej).

Do pierwszej z wymienionych kategorii należy zaliczyć charakterystyczne cechy kraju. Słowacja należy do grupy małych krajów kandydackich z relatywnie otwartą gospodarką i dosyć ograniczonymi zasobami wewnętrznymi. Można zatem przypuszczać, że będzie ona zainteresowana maksymalną liberalizacją współpracy gospodarczej w ramach UE a jednocześnie w dużym stopniu uzależniona od funkcjonowania unijnych instrumentów finansowych<sup>51</sup>. Upodabnia to Słowację do dwóch pozostałych „małych” krajów wyszehradzkich – Republiki Czeskiej i Węgier – i wskazuje na łączącą wspólnotę interesów, która może mieć wpływ na decyzje o wzajemnym wspieraniu się w ramach UE. Pod tym względem odmienna sytuacja panuje w relacjach pomiędzy Słowacją a Polską, która z jednej strony ze względu na swój potencjał, z drugiej zaś specyficzne cechy swojej gospodarki (rolnictwo) w poszukiwaniu partnerów do współpracy w UE kierować się będzie innymi kryteriami niż jej partnerzy z GW.

Innym czynnikiem, który determinować będzie gotowość RS do nawiązywania ściślejszej współpracy z pozostałymi krajami wyszehradzkimi jest fakt, iż jej system polityczny i stosowane rozwiązania instytucjonalne wykazują typowe dla młodych państw skłonność do niestabilności i ciągłych przekształceń<sup>52</sup>. Może to mieć negatywny wpływ na możliwości nawiązania przez Słowację stabilnych więzów z jej unijnymi partnerami, w tym także z partnerami regionalnymi. Wiąże się z tym widoczne u elit politycznych i dużej części społeczeństwa, wyczerpanie na kwestię suwerenności kraju. Może to wywierać istotny wpływ na funkcjonowanie współpracy z Węgrami, w odniesieniu do których występuje na Słowacji wiele negatywnych stereotypów i zwykłych uprzedzeń.

Kolejnym czynnikiem jest stopień akceptacji przez społeczeństwo i elity polityczne głównych kierunków polityki zagranicznej, w tym zwłaszcza strategii integracyjnej, oraz politycznej wewnętrznej kraju. Pod tym względem sytuacja w RS jest znacznie bardziej skomplikowana niż w pozostałych krajach wyszehradzkich. Pomimo znacznego poparcia dla integracji z UE, deklarowanego przez większą część spektrum politycznego i opinii publicznej, główne cele i charakter polityki zagranicznej w dalszym ciągu są przedmiotem ostrych sporów i kontrowersji. To stawia Słowację w pozycji partnera o niższym stopniu wiarygodności – a co za tym idzie także atrakcyjności – w relacjach z pozostałymi krajami GW.

Trzeba jednak podkreślić, że wpływ i trwałość występujących na Słowacji tendencji antyintegracyjnych ogranicza występowanie dwóch innych czynników:

- pierwszym z nich jest nacisk wywierany na Bratysławę zarówno przez UE, jak pozostałe kraje wyszehradzkie, ukierunkowany na zachowanie proeuropejskiego i

<sup>50</sup> M. A. Cichoński, O. Osica: „Listy do Jaime Gamy. Stanowiska krajów kandydujących...”, s. 41.

<sup>51</sup> Vladimír Bilčík: Slovensko ako partner v rozšírenej únii. *Listy SFPA*, č. 3/2001, s. 8

<sup>52</sup> Tamże

prointegracyjnego kursu słowackiej polityki zagranicznej i wewnętrznej. Wpływ tego czynnika widoczny był zwłaszcza w okresie przed i po wyborach 1998 roku, kiedy to rozwój wydarzeń na Słowacji był pilnie obserwowany przez jej bliższe i dalsze otoczenie,

- drugim czynnikiem ograniczającym negatywne skutki tendencji antyintegracyjnych jest fakt nieistnienia realnej alternatywy dla członkostwa w UE, z czego zdają sobie sprawę także jego krytycy.

Wymienione cechy nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o skłonność Słowacji do nawiązania ściślejszej współpracy z pozostałymi krajami wyszehradzkimi. Z dużym prawdopodobieństwem wskazują jednak na to, jakimi kryteriami kraj ten kierować się będzie przy realizacji swoich interesów w rozszerzonej UE. Nie ulega wątpliwości, że jako „mały gracz” Słowacja potrzebować będzie dużej ilości partnerów koalicyjnych, których preferencje zmieniać się będą w zależności od konkretnych problemów natury politycznej lub gospodarczej. W przypadku krajów Grupy Wyszehradzkiej, o ich atrakcyjności jako potencjalnych sojuszników Bratysławy decydować może podobieństwo zadań i problemów stojących przed nimi przed i po uzyskaniu członkostwa w UE. Jednym z nich będzie na przykład łącząca ich konieczność wywiązania się z obowiązku zabezpieczenia zewnętrznych granic Unii<sup>53</sup>.

Dodatkowym, subiektywnym czynnikiem wpływającym pozytywnie na gotowość Słowacji do ściślejszej współpracy z jej wyszehradzkimi partnerami jest pozytywny stosunek do tej współpracy widoczny zarówno w społeczeństwie, jak i wśród czołowych polityków kraju. W dużym stopniu jest to spowodowane oczywistymi korzyściami, jakie Słowacja czerpała – zwłaszcza w ostatnich latach – ze współpracy w ramach GW. Warto zauważyć, iż w słowackich kręgach opiniotwórczych panuje przekonanie o potencjalnych zaletach jej utrzymania także w przyszłości i to niezależnie od warunków politycznych lub gospodarczych<sup>54</sup>. Z pewnością tego typu opinie będą miały wpływ na poglądy i działania słowackich polityków.

### *Węgry*

W węgierskim stanowisku wobec Konferencji Międzyrządowej, poprzedzającej szczyt w Nicei dominowała opinia, iż priorytetem powinno być zakończenie reformy w planowanym terminie tj. do końca 2000 r., tak aby możliwe było szybkie rozszerzenie, a problemy związane z przyszłością UE były rozstrzygane już z udziałem nowych członków. W związku z tym „kwestie dodatkowe”, jak wzmocniona współpraca powinny pozostać poza agendą Konferencji, a przynajmniej jej nie zdominować. Węgrzy zgadzają się, że UE musi funkcjonować sprawnie i odpowiadać wyzwaniom XXI wieku, jednak równoległe z pogłębianiem musi postępować poszerzenie integracji. Już jako członkowie UE chętnie będą poszukiwać rozwiązań sprzyjających ściślejszej współpracy<sup>55</sup>.

Podczas debaty o przyszłości Unii, jaka odbyła się 23 listopada 2000 r. w Sochaux z okazji spotkania Konferencji Europejskiej węgierski minister spraw zagranicznych Janos Martonyi zapewniał iż kraje kandydujące nie chcą „rozmywać” Europy i zdają sobie sprawę z zagrożeń jakie może nieść za sobą tak liczne poszerzenie UE. Kandydaci także

<sup>53</sup> Kraje GW odgrywać będą decydującą rolę w ochronie zewnętrznych granic Unii Europejskiej i pod tym względem będą obciążone w znacznie większym stopniu niż inne kraje kandydujące i obecni członkowie UE – przyp. autora.

<sup>54</sup> Na ten temat zob. Rudolf Chmel: Zmyślnychvstanie Visegrádu alebo Návrat strateného syna. In: Perspektívy regionálnej spolupráce vo svetle stretnutia predsedov vlád krajín V-4. Zborník SIMŠ 2/1999, Bratislava. Pavol Lukáč: Visegrádska spolupráca – pohľad z Bratislavy. Prečo potrebujú Slováci Višegrád? In: Dilema č. 5/2000, s. 41-48. Alena Kotvanová: Minulosť a súčasnosť spolupráce stredoeuropejských krajín. In: Medzinárodné otázky, č. /1999.

<sup>55</sup> Marek a. Cichoński, Olaf Osica, „Listy do Jaime Gamy. Stanowiska krajów kandydujących do UE wobec Konferencji Międzyrządowej 2000”, *Raporty i Analizy CSM*, nr 4/2000; Robert Dziewulski, „Stanowiska krajów kandydujących wobec Konferencji Międzyrządowej nt. reformy instytucjonalnej UE”, *Biuletyn Analiz UKIE* nr 3, kwiecień 2000.

chcą Europy silniejszej, skuteczniejszej, bardziej przejrzystej i demokratycznej, a zdaniem węgierskiego ministra najlepszą drogą do tego jest wzmocnienie istniejących instytucji i metody wspólnotowej. Za wszelką cenę należy natomiast unikać dublowania, komplikowania systemu instytucjonalnego<sup>56</sup>.

W najbardziej bezpośredni sposób węgierskie stanowisko wobec współpracy wzmocnionej i ewentualności nawiązania jej przez kraje wyszehradzkie sformułował minister Martonyi w wywiadzie, jakiego udzielił *Rzeczpospolitej* 27 października 2000 r. Zapytany o wybór między indywidualną drogą do UE a ścisłą współpracą kandydatów odpowiedział, iż Węgry kładą nacisk na współpracę w regionie, *nie można rezygnować z możliwości jakie dają oświadczenia składane na spotkaniach szefów państw Grupy Wyszehradzkiej*. Podkreślał iż: *współpraca w ramach Europy Środkowej była zawsze podstawą węgierskiej polityki zagranicznej. I tak pozostanie*. Przy czym ma to być współpraca oparta na różnej geometrii, to znaczy realizowana na forum wielu struktur, w tym także Inicjatywy Środkowoeuropejskiej i CEFTA, które można zaliczyć do subregionalnych osiągnięć. Węgierski minister spraw zagranicznych przekonywał, że „idea środkowoeuropejska” będzie odgrywała jeszcze istotniejszą rolę i nabierze znaczenia po wejściu państw GW do UE. Minister Martonyi opowiada się za pogłębianiem integracji europejskiej: *Chcemy, żeby Unia była silniej zjednoczona [...] To znaczy, żebyśmy w wielu obszarach prowadzili wspólną politykę. Dotyczy to w szczególności polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Całkowicie popieramy ściślejszą kooperację w kwestiach socjalnych i fiskalnych. Również podatki powinny być objęte wspólną polityką [...] Jestem pewien, że Węgry staną się jednym z tych członków Unii, którzy będą parli do silniejszej i bardziej pogłębionej integracji*. Tak więc Węgry z pełnym przekonaniem popierają ideę wzmocnionej współpracy, ponieważ *ma ona sens i jest nieodzowna*. Węgierski minister spraw zagranicznych uważa, iż takich projektów może być wiele i za każdym razem może je tworzyć inna grupa państw, określa elastyczność nowym mianem – „europejskiej multiprędkości”. Jednocześnie jednak deklaruje stanowczy sprzeciw wobec dotychczasowych idei: podwójnej prędkości, twardego rdzenia, czy awangardy; podkreśla również, iż współpraca wzmocniona nie powinna posiadać żadnych osobnych instytucji<sup>57</sup>.

Węgry konsekwentnie opowiadają się za pogłębianiem integracji w ramach UE, wydają się również państwem otwartym na wszelkie inicjatywy ściślejszej współpracy. Koncepcja wzmocnionej współpracy Ministra Martonyi’ego – europejska multiprędkość, jest odzwierciedleniem typowej dla mniejszych państw obawy przed ewentualnym utworzeniem zamkniętego „twardego rdzenia integracji” w ramach UE. Można więc przypuszczać, iż dla Węgrów, państwa GW, wśród innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, będą niezbędnymi partnerami w UE i wśród nich będą szukać współuczestników wzmocnionej współpracy.

Na forum Grupy Wyszehradzkiej cztery państwa środkowoeuropejskie konsekwentnie deklarują wolę dalszego zacieśniania współpracy, rozwijania „środkowoeuropejskiej tożsamości”. Współpraca wyszehradzka powinna przetrwać i zachować swoją wagę także w okresie, gdy jej uczestnicy staną się członkami UE. Jednak szefowie państw i rządów na forum GW nie odnieśli się, jak dotąd, bezpośrednio do możliwości wzmocnionej współpracy państw GW w przyszłej Unii<sup>58</sup>. Obszarem, w którym państwa wyszehradzkie gotowe są współpracować najściślej jest kultura, nauka, edukacja, wymiana młodzieży. Dla wspierania inicjatyw z tego zakresu została w Pradze w 2000 r. powołana jedyna instytucja GW – Fundusz Wyszehradzki. Państwa wyszehradzkie postanowiły

<sup>56</sup> Rencontre-débat "Quel avenir pour notre Europe ?", Sochaux, le 23 novembre 2000 (na stronie: [www.presidente-europe.fr](http://www.presidente-europe.fr)).

<sup>57</sup> Katarzyna Kołodziejczyk, „Życie w Unii będzie bardziej różowe i przyjemne. Wywiad z Janosem Martonyi’em, ministrem spraw zagranicznych Węgier”, *Rzeczpospolita*, 27.10.2000 r.

<sup>58</sup> Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries (Prague, 9 June 2000); Declaration by the Presidents of States of the Visegrad Group, Pszczyna, 19 January 2001; Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Member Countries (Kraków, 1 June 2001), (na stronie: [www.visegrad.org](http://www.visegrad.org)).

występować wspólnie wobec europejskich organizacji kulturalnych, a w stosunkach ze światem zewnętrznym w sferze kultury być reprezentowane przez tzw. rzecznika, czyli państwo, które w danym roku przewodniczy GW. Najważniejsze obecnie zadania tej współpracy to ochrona narodowego dziedzictwa kulturalnego (szczególnie kultury ludowej, także mniejszości narodowych) i promocja kultury państw GW w Unii Europejskiej<sup>59</sup>. Obecny poziom i wola pogłębiania współpracy w dziedzinie kultury, nauki, wymiany młodzieży, może wskazywać na to, iż będzie to obszar, w którym państwa GW, po uzyskaniu członkostwa w UE, najchętniej zdecydują się na ściślejszą współpracę.

---

<sup>59</sup> Communiqué of the meeting of ministers of culture of Visegrad 4 in Bratislava (10 October 2000); Communiqué on the 6<sup>th</sup> meeting of Ministers of Culture and Cultural Heritage of the Visegrad Group Countries in Český Krumlov (10-11 May 2001) (na stronie: [www.visegrad.org](http://www.visegrad.org)).