



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 73 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 587-590) • © PISM • NR EGZ. ~~1.1.1.1~~ 3.20.

DOKUMENTY ROBOCZE

Polskie przygotowania do Konferencji Międzyrządowej 2004

Rozpoznawanie stanowisk – pierwsze przybliżenie

Wiesława Lach

Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, uchwalona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei (grudzień 2000 r.), zapowiada zwołanie w roku 2004 Konferencji Międzyrządowej. W Deklaracji wymieniono tematy, jakimi Konferencja Międzyrządowa powinna się zająć. Są to: podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, status Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską, rola parlamentów narodowych w UE.

Rada Europejska podczas posiedzenia w Laeken (grudzień 2001 r.) uznała wymienione w Deklaracji tematy jako punkt wyjścia do znacznie szerszej debaty. Powołany przez Radę Europejską Konwent ma przygotować projekty reform UE, które następnie będą przedmiotem prac Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Konwent przedstawi propozycje reform bądź w formie opcji, bądź rekomendacji. Inauguracja prac Konwentu odbyła się 1 marca 2002 r. Państwa kandydujące są reprezentowane w Konwencie tak, jak państwa członkowskie – po jednym przedstawicielu rządu i po dwóch członków parlamentu. Delegaci z państw kandydujących uczestniczą w pracach, ale nie mają uprawnień, aby zapobiec uzgodnieniom, które uzyskają aprobatę państw członkowskich. Ostateczna decyzja w sprawie reform zostanie podjęta przez szefów państw i rządów dopiero podczas Konferencji Międzyrządowej w 2004 r., w której, przy założeniu uzyskania do tego czasu członkostwa w UE, Polska będzie uczestniczyć już na równych zasadach, z pełnym prawem głosu.

Zgodnie z zaleceniem prezydium, w Konwencie każdy uczestnik prezentuje indywidualne stanowiska (mówi w swoim imieniu). Można już jednak zauważyć wśród delegatów dążenie do artykułowania interesów narodowych; dochodzi również do

konsultacji stanowisk wśród państw mających zbieżne interesy, zwłaszcza w grupie państw kandydujących.

Badanie źródeł medialnych prowadzi do wniosku, że Polska nie jest aktywnym uczestnikiem debaty. Delegaci do Konwentu (Danuta Hübner, Józef Oleksy, Edmund Wittbrodt) nie tylko nie przedstawili do tej pory całościowej koncepcji reformy UE, ale nawet nie opowiadają się w sposób zdecydowany za którąkolwiek z propozycji prezentowanych przez inne uczestniczące w dyskusji państwa. O pracy zastępców delegatów nie można powiedzieć niczego. Oczywiście, taka postawa w Konwencie może być częścią naszej, polskiej taktyki, lecz i o taktyce nie ma dostatecznej informacji.

Sformułowanie wspólnego polskiego stanowiska w sprawie reform UE wydaje się być poważnym wyzwaniem. Dotychczas prezentowane przez przedstawicieli rządu i parlamentu RP stanowiska są bowiem nie tylko powierzchowne i ogólnikowe, ale i w znacznym stopniu niespójne. Dojście do porozumienia w sprawach zasadniczych utrudnia prawdopodobnie niedocenianie w Polsce wagi politycznej problemów integracji europejskiej oraz brak publicznej debaty europejskiej wykraczającej poza negocjacje akcesyjne.

Jedynie w kilku kwestiach polscy delegaci do Konwentu zgodnie zabierają głos. Jedną z nich jest postulat ustanowienia katalogu wspólnych wartości w UE. Jednak o ile ogólny postulat w tej sprawie nie budzi sprzeciwu pozostałych uczestników Konwentu, to rozwiązania szczegółowe wywołują inny efekt. Przykładem może być propozycja wpisania do preambuły dokumentu konstytucyjnego Unii odwołania do Boga (*Invocatio Dei*) i wartości chrześcijańskich, przeciwko czemu stanowczo zaprotestowali Francuzi, a jednocześnie nikt polskich postulatów nie popart.

Drugi, równie często podkreślany przez polskich członków Konwentu postulat dotyczy wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE. Występują tu rozbieżności między stanowiskiem polskiego rządu i polskiego parlamentu: czy należy udemokratyznić Unię, dając więcej władzy parlamentom, czy raczej zmierzać do podniesienia efektywności działań, poprzez przyznanie większej władzy instytucjom wykonawczym. Falszywy to jednak dylemat.

Propozycje przedstawicieli polskiego parlamentu dotyczą wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza w zakresie inicjatywy legislacyjnej oraz nadania mu szerszych niż dotychczas kompetencji w zakresie kontrolowania Komisji Europejskiej. W opinii Józefa Oleksego, rozszerzenie właściwości Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia o budżecie, wyborze przewodniczącego Komisji, komisarzy czy dyrektorów generalnych, pozwoli zwiększyć przejrzystość funkcjonowania Komisji Europejskiej. Wzmocnienie legitymacji demokratycznej UE możliwe będzie także dzięki wzmocnieniu funkcji parlamentów narodowych. Propozycja dotyczy m.in. włączenia ich do mechanizmu konsultacyjnego, głównie w zakresie inicjatywy legislacyjnej, którą, zgodnie ze wspomnianym już postulatem przedstawicieli polskiego parlamentu, powinien posiadać Parlament Europejski. Edmund Wittbrodt ponadto podkreśla, iż nie można wzmocnić Parlamentu Europejskiego kosztem władzy parlamentów narodowych.

Z kolei w opinii rządu RP, wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii nastąpi głównie poprzez wzmocnienie roli Rady Europejskiej w określaniu strategicznej agendy UE, oraz zwiększenie zdolności Rady UE do podejmowania decyzji. Rozważana jest idea utworzenia Rady Legislacyjnej przy Radzie UE, zajmującej się opiniowaniem projektów wspólnotowych aktów prawnych.

Gdyby uwzględnić wszystkie opinie, koncepcja reform instytucjonalnych musiałaby opierać się na wzmocnieniu wszystkich instytucji wspólnotowych oraz parlamentów narodowych równocześnie.

Brak wyraźnego stanowiska w sprawie reform instytucji europejskich przekłada się na niespójność w ocenie, która z metod funkcjonowania UE: wspólnotowa czy międzyrządowa, byłaby korzystniejsza dla Polski jako członka Unii. Wypowiedzi prezydenta RP z grudnia 2000 r. wskazują, że w interesie Polski jest współistnienie i współzależność obu metod – bez dominacji którejkolwiek z nich. Tymczasem, w opinii przedstawicieli obecnego rządu, zdecydowanego wzmocnienia wymaga metoda wspólnotowa. Jest to ważne ze względu na perspektywę rozszerzenia Unii i, wynikającego stąd, zwiększenia zróżnicowania państw członkowskich, a metoda wspólnotowa gwarantuje ciągłość i dynamikę procesu integracji europejskiej. W opinii rządu, wzmocnienie metody wspólnotowej możliwe będzie m.in. poprzez zwiększenie zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną w Radzie UE. Danuta Hübner wskazuje na istnienie specyficznych dziedzin, które w imię „ochrony fundamentalnych interesów narodowych” nie powinny być poddawane głosowaniu większościowemu¹.

Liczne głosy państw członkowskich w sprawie wzmocnienia metody międzyrządowej pozwalają przypuszczać, iż po rozszerzeniu Unii, wyłoni się grupa państw dominujących, forsujących tę właśnie metodę. Józef Oleksy twierdzi zatem, że „jeśli będą powstawały grupy państw ściślej współpracujących między sobą, musimy się znaleźć w wielkiej szóstce”. Powrót do idei tzw. awangardy europejskiej jest niezgodny ze stanowiskiem rządu RP. Danuta Hübner podkreśla konieczność zagwarantowania otwartości wzmocnionej współpracy, aby nie dochodziło do tworzenia się „elitarnych grup”.

Różnice zdań w podejściu rządu i parlamentu wynikają być może nie tyle z odmiennego podejścia do idei awangardy europejskiej, ile z obawy czy Polska jest w stanie znaleźć się w grupie państw realizujących ją.

Józef Oleksy zaproponował również rozważenie koncepcji ustanowienia urzędu prezydenta Rady Europejskiej, jako alternatywy dla obecnego systemu półrocznych prezydencji sprawowanych przez poszczególne państwa członkowskie, co także jest interpretowane jako dążenie do nadania UE bardziej międzyrządowego, niż wspólnotowego charakteru.

Także w sprawie zakresu kompetencji UE brak jest jednoznacznego stanowiska. W opinii rządu RP, ostateczny podział kompetencji między UE i państwami członkowskimi nie jest możliwy ani pożądany; rozwój integracji oznacza bowiem kolejne, obecnie trudne do określenia zadania. Konieczne jest natomiast jasne rozgraniczenie zadań, które powinny być teraz realizowane przez Unię, i funkcji należących do państw członkowskich. Danuta Hübner uważa, iż łatwiej określić te dziedziny, które wykraczają poza kompetencje Unii i przekazać je w gestię państw członkowskich. Z kolei Edmund Wittbrodt proponuje, aby kompetencje państw członkowskich w sytuacji, gdy traktat konstytucyjny nie definiuje ich szczegółowo, były określane na zasadzie domyślnej. Józef Oleksy wyróżnia ponadto trzy, a nie dwa poziomy podejmowania decyzji - nie tylko państwa członkowskie oraz Unia Europejska, ale także poziom regionalny.

W opinii rządu RP, reformy instytucji powinny zmierzać raczej do poprawy jakości zarządzania, aniżeli do stworzenia „superpaństwa”. Premier L. Miller opowiada się za utrzymaniem obecnej metody integracji, czyli dochodzeniem do niej krok po kroku, w miarę identyfikowania kolejnych celów, nie widząc potrzeby budowania Unii od podstaw. Minister Cimoszewicz z jednej strony wskazuje, iż wizja federacyjnej Unii jest nierealna, a przynajmniej trudna do zrealizowania w bliskiej perspektywie. Z drugiej jednak strony podkreśla, że w UE funkcjonują już, z dużym powodzeniem, elementy o charakterze federacyjnym, np. wspólna waluta. Prezydent i rząd RP przychylnie odnoszą się do koncepcji zgłaszanej przez Francję, zgodnie z którą UE powinna opierać

¹ D. Hübner do owych „chronionych” w Polsce dziedzin zalicza: sprawy związane z moralnością, aborcja, kultura, prawo do własnego języka.

się na państwach członkowskich, co jednak nie wykluczałoby przekształcenia jej w przyszłości w federację. Trudno odczytać także stanowisko polskiego parlamentu w sprawie przyszłości UE. Zdaniem Józefa Oleksego „jeżeli Unia ma być federacją, to federacją państw samodzielnych, stawiających na rozwój samorządności”. Jednocześnie wyraża opinię, iż „Unia powinna iść w stronę większego uwspólnotowienia”. Widać zatem, że termin „federacja” jest przez polskich polityków różnie interpretowany.

Podobnie jak pozostali uczestnicy debaty, Polska opowiada się za uproszczeniem traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską, wychodząc przy tym poza „formułę amsterdamską” (tzn. ujednoczenia numeracji, uchylecia części przepisów). Zarówno rząd, jak i parlament RP nie mówią wprost o konstytucji europejskiej, a raczej o traktatach, bądź aktach konstytucyjnych. Zdaniem Józefa Oleksego „Przyjęcie konstytucji UE dałoby sygnał, że zamierzamy budować wspólne państwo. Dlatego ci, którzy nie chcą federalnej Europy, nie chcą też wspólnej konstytucji już teraz.” Mówi jednak o akcie konstytucyjnym, który wymieniałby obowiązujące we Wspólnocie wartości i reguły.

Propozycja rządu RP dotyczy wyodrębnienia z istniejących przepisów dwóch oddzielnych dokumentów: traktatu podstawowego o konstytucyjnym charakterze, określającego zbiór wartości i zadań UE oraz dokumentu zawierającego pozostałe, bardziej szczegółowe przepisy. W traktacie konstytucyjnym znalazłaby się między innymi Karta Praw Podstawowych. Aby stała się jednak podstawą rozstrzygnięcia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wymaga przeformułowania na język prawny.

Wzmocnienie międzynarodowego znaczenia UE możliwe będzie, zdaniem rządu RP, przede wszystkim dzięki pogłębieniu integracji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Propozycja dotyczy m.in. ściślejszego powiązania wewnętrznej i zewnętrznej polityki bezpieczeństwa UE, przy czym przedstawiciele polskiego rządu ogólnikowo traktują to zagadnienie. Ważne jest ponadto włączenie przyszłych krajów członkowskich w proces formułowania polityki zewnętrznej Unii. Polska jest zainteresowana uczestniczeniem w kształtowaniu polityki wschodniej Unii, poprzez rozwijanie współpracy z państwami i regionami przygranicznymi rozszerzonej UE – Federacją Rosyjską, Ukrainą i Białorusią. Deklaruje udział w tworzeniu Wschodniego Wymiaru Unii Europejskiej, na wzór istniejącego już Wymiaru Północnego.

* * *

Warto, z przynajmniej dwóch powodów, podkreślić wyjątkowe znaczenie obecnej debaty europejskiej i Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Po pierwsze, planowane reformy instytucji europejskich mają wyraźnie je zmienić. Po drugie zaś, grono uczestników debaty jest szczególnie liczne i różnorodne; zwłaszcza zaproszenie do dyskusji organizacji pozarządowych, jako reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego, wydaje się ważnym krokiem dla wzmocnienia demokratycznego aspektu dokonujących się procesów.

Pełne uczestnictwo RP w Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. jest uwarunkowane terminowym wypełnieniem planu negocjacyjnego i pozyskaniem akceptacji społeczeństwa dla członkostwa w UE. Koncentrowanie się jednak wyłącznie na uzyskaniu członkostwa, przy braku koncepcji przyszłości Unii, nie sprzyja budowaniu wizerunku Polski, jako odpowiedzialnego przyszłego członka UE.