

Krzysztof Popowicz^{*}

Strategiczne cele mandatu negocjacyjnego Polski z Unią Europejską¹

1. Diagnoza sytuacji

Proces integracji europejskiej nie jest procesem harmonijnym. Jego przebieg ma swoje wzniesienia i spadki. Niemniej w ciągu ostatnich 50 lat proces ten był funkcją wznoszącą się. W latach 90. po raz pierwszy zaistniały realne przesłanki jakościowej zmiany procesów integracyjnych, które uległy szybkiemu przyspieszeniu.

W wymiarze wewnętrznym przyspieszenie to znalazło wyraz w powołaniu w 1992 r. Unii Europejskiej, intensywnych pracach zmierzających do wprowadzenia wspólnej waluty EURO, przeprowadzeniu w latach 1996-1997 Konferencji Międzyrządowej i podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego. W wymiarze zewnętrznym była to polityczna zgoda na przystąpienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej do UE (czerwiec 1993 r.), członkostwo Austrii, Szwecji, Finlandii (styczeń 1995 r.) i wybór sześciu państw mających rozpocząć negocjacje akcesyjne (grudzień 1997 r.). Z historycznego punktu widzenia Wspólnoty nigdy podczas swego blisko pięćdziesięcioletniego istnienia nie zaznały takiego przyspieszenia integracji.

Warto przypomnieć, że kiedy 16 grudnia 1991 r. w Brukseli parafowano umowę stowarzyszeniową między Polską a Wspólnotami Europejskimi, nikt

^{*} Dr **Krzysztof Popowicz** – kierownik Zakładu Prawnych Problemów Integracji Europejskiej, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; zastępca ambasadora w Przedstawicielstwie RP przy Wspólnotach Europejskich w latach 1991-96; doradca głównego negocjatora na rokowania w sprawie przystąpienia Polski do UE; stały doradca sejmowej Komisji Integracji Europejskiej.

¹ Rozszerzona wersja niniejszego artykułu ukazała się w 1998 r. w serii: Rekomendacje, publikowanej przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie. (przyp. red.)

z biorących udział w tej uroczystości nie przypuszczał, że wystarczy zaledwie siedem lat, aby Polska mogła rozpocząć negocjacje członkowskie. Idea przyszłego członkostwa Polski w Unii była w tamtym okresie z wielkim trudem akceptowana we wspólnotowych kręgach politycznych. Osobistą zasługą ówczesnego polskiego ambasadora przy Wspólnotach, Jana Kułakowskiego, było przeforsowanie w preambule układu jednostronnej deklaracji, iż końcowym celem Polski jest członkostwo w WE.

W latach 1991-92 trwała w Brukseli szeroka dyskusja na temat pogłębienia czy rozszerzania (*deepening or widening?*) Wspólnoty. Dyskusja ta w zasadzie negowała możliwość równoczesnego prowadzenia tych procesów jako przeciwnych sobie działań. Gorący klimat tamtejszych rozważań miał niewątpliwie związek z ogromnymi zmianami politycznymi w Europie i na świecie. Zmiany te, zapoczątkowane konferencją „okrągłego stołu” w Polsce w 1989 r., a następnie upadek muru berlińskiego i zjednoczenie Niemiec, uświadomiły unijnym politykom konieczność szybszej integracji politycznej. Po raz pierwszy, dzięki zjednoczeniu Niemiec, Unia rozszerzyła się geograficznie nie w wyniku negocjacji przystąpieniowych, ale dzięki powiększeniu się terytorium jednego z państw członkowskich. W marcu 1990 r. Belgia wystąpiła z propozycją zwołania konferencji międzyrządowej poświęconej unii politycznej i wzmocnieniu instytucjonalnemu. Propozycja ta została poparta przez Niemcy i Francję. W konsekwencji zdecydowano (Dublin I i Dublin II), że odbędą się dwie równoległe konferencje międzyrządowe: na temat Unii Gospodarczej i Walutowej oraz unii politycznej.

Nadzwyczajny „szczyt” w Dublinie 28 kwietnia 1990 r. początkowo miał być całkowicie poświęcony sprawie zjednoczenia Niemiec. Tuż przed spotkaniem przywódcy Francji i Niemiec wystosowali wspólny list do swoich dziesięciu kolegów z propozycją pogłębienia integracji politycznej w ramach Wspólnot. Zaproponowali cztery podstawowe tematy przyszłych negocjacji: (1) większa demokratyzacja WE, (2) polepszenie skuteczności działania instytucji wspólnotowych, (3) zapewnienie jedności i koherencji działań w polityce ekonomicznej, pieniężnej i politycznej, (4) zdefiniowanie i wprowadzenie w życie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dyskusja nad propozycją francusko-niemiecką zdominowała obrady pozostawiając na uboczu sprawę zjednoczenia Niemiec.

Najbardziej negatywnie do projektu unii politycznej byli nastawieni Anglicy. Margaret Thatcher uznała, że propozycja może być odebrana przez społeczeństwo angielskie jako intencja przekształcenia Wspólnot w jednolite państwo: „Czy trzeba będzie tłumaczyć obywatelom, czym nie będzie unia polityczna w drodze eliminacji jej kompetencji, czy trzeba będzie im powiedzieć, że Unia Europejska

*nie zaszkodzi ani ich ukochanej królowej, ani Parlamentowi w Westminster działającemu już od 11 wieków?*² Podobną wstrzeźliwość wobec inicjatywy francusko-niemieckiej zachowali Portugalczycy i Duńczycy. Mimo to konferencje międzyrządowe rozpoczęły się w Rzymie w grudniu 1990 r. (W trakcie ich trwania zmieniały się miejsca negocjacji.) Ostatecznie nowy traktat został podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. przez wszystkie państwa członkowskie WE. Po podpisaniu tego traktatu i powołaniu Unii Europejskiej integracja europejska nabrała zdecydowanego przyspieszenia. Pytanie: rozszerzać czy pogłębiać Unię? ustąpiło miejsca koncepcji prowadzenia tych procesów równolegle.

Raptowne przyspieszenie integracji spowodowało jednak jej „przegrzanie”. W ekonomii przegrzanie gospodarki powoduje konieczność wyhamowania jej wzrostu. Podobna sytuacja zaistniała w odniesieniu do procesów integracyjnych w UE. Podstawową barierą dalszego pogłębienia integracji jest malejące poparcie obywateli Unii dla tego procesu i coraz silniejsze zróżnicowanie interesów politycznych państw członkowskich. Przejawem owego „przegrzania” integracji jest realne wyhamowywanie jej dynamiki. Świadomość tego procesu nie jest zbyt powszechna. Widoczne jednak staje się stopniowe odchodzenie od pogłębienia integracji na rzecz jej „spłaszczania”.

Podstawowymi przyczynami zmian jakościowych procesu integracyjnego w UE są: (1) spadek akceptacji społecznej dla dalszego pogłębienia integracji, (2) podjęcie decyzji o rozszerzeniu Unii. Zmiany te dokonują się m. in. poprzez:

- możliwość nieuczestniczenia każdego państwa członkowskiego w określonych dziedzinach współpracy wspólnotowej na mocy jego autonomicznej decyzji,
- możliwość wykluczenia państwa członkowskiego z określonej dziedziny współpracy na podstawie decyzji Rady Ministrów UE,
- wprowadzenie zasady „elastyczności” w Traktacie Amsterdamskim.

1.1. Spadek akceptacji społecznej dla dalszego pogłębienia integracji

Z ostatnich sondaży przeprowadzonych wśród obywateli Unii Europejskiej wynika, że za przyjęciem Polski do UE opowiada się 43% jej mieszkańców. Najbardziej sceptycznie nastawieni do nas są Niemcy (tylko 29% poparcia); nieprzychylni szybkiemu rozszerzeniu są również Austriacy, Duńczycy i Belgowie. Ten spadek zapału integracyjnego wiąże się generalnie ze słabnącym poparciem obywateli państw członkowskich dla idei pogłębienia UE. Zgodnie z danymi

² „L'Agence Europe”, 29.04.1990.

Eurobarometru, od 1990 r. nastąpił ponad 20% spadek zaufania do Unii Europejskiej (z 72% w 1990 r. do 48% w 1996 r.).

Dotychczasowe procesy integracyjne we Wspólnotach oparte były na budowaniu jednolitego rynku. Etapami tej integracji były strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek. Obecnie realizowany jest ostatni jego etap – unia walutowa. W ten sposób zostanie w pełni zrealizowana koncepcja integracji gospodarczej. Wszystkie ważniejsze dziedziny ekonomii zostaną objęte wspólną polityką, a decyzje podejmowane będą przez instytucje ponadnarodowe. Ekonomia, a nie polityka, stała się czynnikiem dominującym w budowie zjednoczonej Europy. **Jednak konstrukcja jakiegokolwiek wspólnoty oparta tylko na fundamencie ekonomicznym zawsze jest niewystarczająca.** Lata 90. obnażyły jej słabość. W obliczu wojny w byłej Jugosławii Unia okazała się bezradna w dziedzinie wojskowej czy dyplomatycznej. Zabrakło integracji politycznej oraz jedności potrzebnej do rozwiązania konfliktu.

Lata 90. to okres coraz większego rozwierania się nożyc między integracją ekonomiczną a szeroko rozumianą demokracją. Postępy w integracji ekonomicznej uwypukliły deficyt demokracji (np. swobodny przepływ ludzi wymusza automatycznie konieczność zapewnienia wszystkim równości i zakaz dyskryminacji). Nie może więc dziwić, że obywatel Unii swoją tożsamość europejską wyraża przede wszystkim w kategorii sukcesu ekonomicznego, rosnącego dobrobytu. W konsekwencji nie może również dziwić, że w czasie recesji we wszystkich sondażach gwałtownie spada zaufanie do instytucji unijnych i idei integracji.

Współzależność między cyklem ekonomicznym a poparciem dla Europy obrazują doskonale statystyki Eurobarometru. W latach 1987-1992 średni wzrost gospodarczy w Europie wynosił 4% rocznie, stwarzając 9 milionów nowych miejsc pracy. Boom ten skończył się w 1992 r. powodując spadek zaufania obywateli do Unii – w 1991 r. poparcie dla niej wyrażało 72% respondentów, zaś w ciągu następnych 5 lat spadło do 48%. Mimo olbrzymiego wpływu integracji ekonomicznej na kształtowanie się jedności europejskiej, ekonomia okazała się spoiwem zbyt kruchym, aby można było opierać na niej dalszą przyszłość Europy.

Okres, kiedy Europa mogła się rozwijać bez czynnego udziału swoich obywateli, przy ich milczącej akceptacji, odszedł do historii. Koniec lat 90. to powrót do koncepcji, iż Europa to przede wszystkim realizacja idei uniwersalnej demokracji, której głównym celem jest człowiek. Przyszłość Unii i jej dalszy rozwój zależą od stopnia utożsamiania się z nią jej obywateli i narodów. Należy spodziewać się, że w kolejnych regulacjach traktatowych problemy obywatelstwa europejskiego, zwiększania uprawnień Parlamentu Europejskiego, a bardziej generalnie – rozszerzania demokracji, znajdą się w centrum uwagi. Już w Traktacie Amsterdamskim najbardziej rozbudowana część nosi tytuł „Unia i obywatel”, a tytuły jej rozdziałów (zatrudnienie, polityka

socjalna, środowisko, zdrowie publiczne, ochrona konsumenta) wskazują, że w coraz większym stopniu brany jest pod uwagę aspekt humanistyczny i etyczny integracji.

Można powiedzieć, że jeżeli dzisiaj jeszcze nie ma zgody wśród polityków europejskich co do *finalité politique* zjednoczonej Europy, to na pewno jest zgoda co do wagi tożsamości europejskiej jej obywateli, traktowanej jako podstawowa oś, na której powinna być osadzona idea integracji w najbliższych dziesięcioleciach.

Wśród obywateli państw członkowskich narasta obecnie syndrom „zmęczenia Europą”. Zmęczenie to przejawia się w zamykaniu się w społecznościach lokalnych, odwracaniu od uniwersalistycznych idei europejskich, niechęci do ponoszenia wyrzeczeń na rzecz państw kandydujących do Unii, a przede wszystkim w obawie przed twardymi wymogami wprowadzania EURO. O sile tych obaw przekonał się w ostatnich czasach rząd francuski, kiedy przez kraj przetoczyła się fala strajków i demonstracji przeciwko próbom osłabienia ochrony socjalnej państwa. Na pogłębienie alienacji obywateli wobec Unii wpływa ponadto fakt, że wszelkie istotne zmiany ustrojowe przeprowadzane są przez władzę wykonawczą UE, bez udziału parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Udział instytucji przedstawicielskich ogranicza się do wypowiedzenia się za lub przeciw. Parlamente stawiane są przed faktami dokonanymi i nie uczestniczą w merytorycznych dyskusjach i negocjacjach. Następuje więc zamiana tradycyjnych ról władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Rozszerzający się zakres spraw regulowanych przez Radę i Komisję, ingerowanie bezpośrednio w sferę praw i obowiązków obywateli, uprzednio zastrzeżonych wyłącznie do regulacji krajowych, musi budzić niepokój. Jest ponadto niewątpliwie jednym z powodów narastania niechęci społeczeństw do wizji silnie zjednoczonej Europy.

Pierwsze symptomy narastania oporu społecznego przed dalszym pogłębieniem integracji pojawiły się w wynikach referendum nad Traktatem z Maastricht we Francji i w Danii. Nie może być również obojętny dla naszych analiz fakt niewyrażenia zgody na przystąpienie do UE przez Norwegów, rezygnacja z negocjacji przystąpieniowych Malty, niechętna postawa większości Szwajcarów.

Na postawy społeczne związane z wprowadzeniem wspólnej waluty nakłada się obawa przed rozszerzeniem Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Należy się liczyć, iż wraz z postępem negocjacji członkowskich może ona rosnąć i przybierać różne formy. Rozszerzenie Unii o te państwa będzie pierwszym w historii Wspólnot rozszerzeniem nie tylko ilościowym, ale przede wszystkim jakościowym. Państwa tworzące Wspólnoty i dołączające potem do Unii nigdy nie były zróżnicowane ekonomicznie, kulturowo i politycznie. Dotyczy to również krajów, które przeszły w swojej historii okresy dyktatury,

np. Hiszpanii czy Grecji. Nie odrzuciły one nigdy zasad gospodarki rynkowej; były państwami suwerennymi, z zachowaną wielowiekową tradycją zachodniej cywilizacji. Natomiast Polska oraz inne kraje kandydujące (z wyjątkiem Czech i Węgier) nie są postrzegane jako kraje zachodnioeuropejskie. Między nami a państwami członkowskimi UE istnieje przepaść w mentalności.

Nie mogą więc dziwić różne propozycje umieszczenia nas w europejskiej przestrzeni jako członków drugiej, a nawet trzeciej kategorii. Celują w tym przede wszystkim politycy francuscy. Przytoczmy tu wypowiedź byłego ministra ds. integracji europejskiej i byłego komisarza, Claude'a Cheysonna, który stwierdził: *„Rozszerzenie Unii byłoby korzystne, jeżeli chodzi o kraje demokratyczne, o zaawansowanym poziomie życia i struktur społecznych. Niemcom, których wzrok zwrócony jest w stronę Wschodu, zależy na rozszerzeniu. Jednakże ich wejście (państw Europy Środkowej i Wschodniej) do Wspólnoty uniemożliwi każdą nową politykę. Anglia delektuje się widząc, jak realizują się jej życzenia – wielka europejska strefa wolnego handlu i nic więcej. Tak zarysowuje się przyszłość Unii. Obejmując coraz większy obszar będzie jednocześnie pozbawiona ambicji oraz wszelkiej kontroli demokratycznej. Niektórzy pokusiliby się o określenie tego inaczej – Europa otyła, wysterylizowana, niezdolna do działania. Nie takiej Europy potrzebujemy”*. Podobne zastrzeżenia miał Valéry Giscard d'Estaing, który zaproponował, aby państwa kandydujące ze względu na brak więzi kulturowych i historycznych z Zachodem umieścić w zewnętrznym kręgu Unii, ograniczając ich członkostwo tylko do strefy wolnego handlu.

Obydwie wypowiedzi zostały opublikowane w wielonakładowej, poważnej prasie francuskiej („*Le Monde*” i „*Le Figaro*”). Należy się liczyć z tym, iż wraz z postępowaniem negocjacji liczba tego rodzaju wypowiedzi będzie wzrastać. Zmiana utartych stereotypów oraz tradycyjnego wizerunku państw naszego regionu, występujących u przeciętnego zachodniego wyborcy, będzie bardzo trudna.

Istnieje silna obawa, iż wprowadzenie EURO zaostrzy problem rosnącego bezrobocia. Połowa bezrobotnych w UE nie ma pracy od ponad roku; co piąty z nich ma poniżej 25 lat. Wzrost bezrobocia jest elementem sprzyjającym powstawaniu nieprzychylnego klimatu politycznego wokół rozszerzenia Unii. Jej mieszkańcy boją się bowiem napływu tańszej siły roboczej ze Wschodu. Boją się również utraty poczucia bezpieczeństwa, napływu zorganizowanej przestępczości, a szerzej – osłabiania tkanki społecznej przez nielegalistyczne zachowania nowych współobywateli.

1.2. Decyzja o rozszerzeniu Unii

Paradoksalnie, punktem zerowym, od którego zaczęły pojawiać się pierwsze symptomy „przegrzania” procesu integracji stało się podpisanie Traktatu z Maastricht. Paradoksalnie, gdyż moment ten przecież był i jest postrzegany

jako wielki sukces kolejnego etapu pogłębienia Wspólnot – powołania Unii Europejskiej. Po raz pierwszy stworzono podwaliny traktatowe dla budowy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak również współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W dniu podpisania traktatu zapomniano jednak, że koszty jego podpisania były wysokie. Obejmowały bowiem zgodę na brytyjskie *opt-out* dotyczące protokołu socjalnego, wyłączenie Wielkiej Brytanii z kosztów finansowych stosowania Karty Podstawowych Praw Pracowników z 1989 r. oraz przyznanie specjalnego statusu Danii (kraj ten nie musi uczestniczyć w jednolitej walucie, nie wchodzi również w charakterze pełnoprawnego członka do Unii Zachodnioeuropejskiej). **Zapomniano, że traktat i negocjacje go poprzedzające obnażyły narastające sprzeczności między państwami członkowskimi i rolę ich partykularnych interesów. Osiągnięty w ramach Traktatu z Maastricht kompromis zapoczątkował *de facto* realizację wysoce dezintegracyjnej idei „Europy *À la carte*”; idei umożliwiającej każdemu państwu podjęcie samodzielnie decyzji o nieuczestniczeniu w określonej działalności Unii.** Argumentem nie może być to, że nowy laburzystowski premier brytyjski zaakceptował protokół socjalny. Chodzi o sam fakt stworzenia mechanizmu umożliwiającego swobodny wybór.

Możliwość nieuczestniczenia państwa członkowskiego w określonych dziedzinach współpracy na zasadzie jego swobodnej decyzji potwierdzona została w Traktacie Amsterdamskim. W Traktacie tym, mimo pominięcia najbardziej drażliwych spraw instytucjonalnych, nie osiągnięto pełnego kompromisu. Specjalne protokoły dołączone do Traktatu uznały prawo Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do nieuczestniczenia w pracach Rady w określonych dziedzinach. Wielka Brytania i Irlandia utrzymały ponadto prawo kontroli osób na granicach wewnętrznych. Mimo włączenia całości dorobku prawnego Układu z Shengen do *acquis communautaire*, nie będzie on obejmować dwóch powyższych państw, które dotychczas nie podpisały tego Układu. Innymi słowy, Traktat Amsterdamski potwierdził możliwość integracji *À la carte*.

Jak wiadomo, na wiosnę 1998 r. Rada zadecydowała, które państwa mogą być dopuszczone do unii monetarnej. Kraj, który nie spełnia określonych warunków, uznano zgodnie z artykułem 109k Traktatu WE jako „*państwo członkowskie objęte derogacją*” („*member state with a derogation*”). Nastąpił więc automatycznie podział na dwie grupy: państwa współpracujące w pełni ze sobą i wyłączone z tej współpracy. Dzień wejścia w życie unii monetarnej – nawet jeżeli poza strefą EURO pozostanie tylko jedno państwo – będzie początkiem Europy „gorszych i lepszych”. Unia zacznie wchodzić w stan zmiennej „eurokręgowości” – powstanie pierwszy, drugi, trzeci, a może nawet czwarty krąg państw, licząc od osi, którą będą tworzyły kraje wspólnej waluty.

Obecność w nich będzie zmienna, a państwa będą mogły z nich przechodzić w zależności od swoich wyników gospodarczych.

17 lipca 1997 r. w Amsterdamie zakończyła pracę Konferencja Międzyrządowa państw członkowskich Unii Europejskiej. Parafowano nowy traktat określany jako Traktat Amsterdamski (oficjalnie podpisany przez ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich 2 października). Dla Polski i innych krajów stowarzyszonych najistotniejszą zaletą nowego Traktatu było samo jego uchwalenie. Otworzyło nam, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej podjętą w Madrycie, drogę do rozpoczęcia negocjacji członkowskich z UE.

Traktat wejdzie w życie po ratyfikacji we wszystkich krajach członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego. Należy się spodziewać, iż proces ratyfikacyjny może potrwać nawet do dwóch lat. W wielu państwach członkowskich, ze względu na ich tradycje konstytucyjne, ratyfikację poprzedzą referenda. Dotyczy to m.in. Danii, Francji, państw skandynawskich i Austrii. Po złych doświadczeniach ratyfikacyjnych Traktatu z Maastricht należy się liczyć z różnymi problemami.

Wydaje się, że ewentualny negatywny wynik poszczególnych referendów nie będzie związany bezpośrednio z krytyczną oceną nowego Traktatu. Przyjęte w nim rozwiązania są w zdecydowanie większej mierze, w porównaniu z postanowieniami Traktatu z Maastricht, przejrzyste i ukierunkowane na zwiększenie swobód i poczucia bezpieczeństwa obywateli. Natomiast na proces ratyfikacyjny nałożą się tak istotne wydarzenia, jak wytypowanie uczestników III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej (kwiecień-maj 1998 r.) i wybory parlamentarne w Niemczech (wrzesień tegoż roku). W połączeniu ze wzrostem poczucia zagrożenia socjalnego związanego z wprowadzeniem jednolitej waluty, może to wzmocnić falę „eurosceptycyzmu” w Unii. Trudno nie zwrócić również uwagi na wspomniane uczucie „zmęczenia Europą”, odwracanie się od polityki czy uniwersalistycznych idei, zamykanie się we wspólnotach lokalnych oraz rosnące tendencje nacjonalistyczne w społeczeństwach państw członkowskich.

Nowością w Traktacie Amsterdamskim jest instytucja tzw. ściślejszej współpracy (*closer cooperation, coopération plus étroite*). Gdy niektóre państwa członkowskie zechcą podjąć bliższą współpracę w pewnych dziedzinach, będzie im wolno korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów wspólnotowych przewidzianych przez traktaty. Ustanowienie „ściślejszej współpracy” winno mieć na celu skuteczniejszą realizację zadań Unii przy pełnym respektowaniu podstaw traktatowych i jednolitych ram instytucjonalnych Wspólnoty. Współpraca taka ma być środkiem ostatecznym, a decyzja o jej podjęciu musi być zależna od uczestnictwa w niej większości państw członkowskich. Jej koszty, z wyjątkiem kosztów administracyjnych, mają ponosić zainteresowane kraje.

Traktat Amsterdamski miał przygotować Unię do rozszerzenia o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Jak wiadomo, zrezygnowano jednak z negocjacji nad

reformą instytucjonalną UE. Ma ona być dyskutowana w ramach nowego traktatu najpóźniej na rok przed rozszerzeniem Unii o dwudzieste pierwsze państwo. Nie oznacza to jednak, że w Traktacie w ogóle pominięto problematykę przyszłego rozszerzenia. Rzecz jednak w tym, iż **Unia przygotowuje się do tego rozszerzenia na zasadzie negatywnej. I tak, po raz pierwszy w historii Wspólnot wprowadzono możliwość zastosowania sankcji w stosunku do państwa członkowskiego łamiącego podstawowe swobody i prawa obywatelskie:** „Rada, zgromadzona na szczeblu szefów państw lub rządów i stanowiąc jednogłośnie, na wniosek zgłoszony przez jedną trzecią państw członkowskich lub Komisję, po zapoznaniu się z opinią Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić zaistniałe, trwałe i poważne, łamanie przez jedno z państw członkowskich zasad zawartych w artykule F, paragraf 1. Rada musi wcześniej poprosić rząd owego państwa członkowskiego o przedstawienie wszystkich swoich obserwacji w tej sprawie” (nowy artykuł F i artykuł 236 TWE). Jeśli dokonana zostanie taka konstatacja, Rada kwalifikowaną większością głosów może zawiesić państwo członkowskie w niektórych prawach wynikających z wykonania Traktatu, w tym w prawach głosu reprezentanta tego państwa w Radzie.

Jest oczywiste, iż u podstaw wprowadzenia tych zapisów leżały złe doświadczenia w zakresie poszanowania praw człowieka w niektórych krajach kandydujących do członkostwa w Unii, np. traktowanie mniejszości narodowych. Dotyczy to również deklaracji stwierdzającej fakt, że kara śmierci została zniesiona w większości państw członkowskich i obecnie nie jest nigdzie wykonywana. Przestrzeganie podstawowych praw człowieka i wolności obywatelskich jest bowiem warunkiem *conditio sine qua non* przyjęcia państwa do Unii Europejskiej (nowa wersja artykułu O Traktatu UE).

Przepisy dotyczące instytucji „ściślejszej współpracy” podkreślają, iż jej praktyczne zastosowanie może nastąpić wówczas, gdy dotyczy co najmniej większości państw członkowskich. Współpraca ta pozostaje otwarta dla pozostałych. Jednakże mimo wszelkich obwarowań, zasadnicza istota pozostaje niezmienna – stworzono możliwość skutecznego działania Unii w ramach określonej grupy państw członkowskich, np. kręgu państw jednolitej waluty lub „starych” członków bez potrzeby udziału wszystkich państw.

Decyzja „szczytu” w Luksemburgu o rozpoczęciu negocjacji z sześcioma krajami kandydującymi jest logiczną konsekwencją zmiany procesów integracyjnych. Dalsze pogłębianie integracji w kręgu 15, a po rozszerzeniu – w kręgu 21 krajów, stało się w obecnych warunkach niemożliwe. Zwyciężyła *de facto* koncepcja Europy zaprezentowana w głośnym dokumencie niemieckiego polityka Shauble-Lamersa oraz głoszona przez Giscarda d’Estaing. Obydwie z niewielkimi różnicami przewidują utworzenie „twardego jądra” Unii, którego ustrój polityczny dzięki pogłębiającej się wewnętrznej integracji powinien

przybrać charakter federacyjny. (Giscard d'Estaing widział w tym „jądrze” tylko pięć państw: Francję, Niemcy i kraje Beneluksu, tworzące pierwszy krąg potęgi europejskiej.) Drugi krąg stworzą pozostałe państwa, które znajdą się w nim dzięki pomocy państw „twardego jądra”. Państwom kandydującym pozostawia się natomiast miejsce w ramach przestrzeni europejskiej wyłącznie w strefie wolnego rynku.

W Polsce podczas różnorodnych dyskusji uzależniano rozszerzenie m.in. od powodzenia III etapu unii walutowej. Nikt jednak nie zwrócił uwagi na to, że uwarunkowanie to ma charakter negatywny. Powstanie wspólnej waluty będzie jednoznaczne z powstaniem „twardego jądra” Unii, co umożliwi rozszerzenie i umiejscowienie nowych członków w europejskiej przestrzeni. Można postawić tezę, że wspólna waluta oraz instytucja „ściślejszej współpracy” umożliwiają i stwarzają realną szansę na rozszerzenie UE. Zarazem jednak Unia może się pogłębiać w swoim gronie, pozostawiając nasze kraje na marginesie tego procesu.

2. Strategiczne cele mandatu negocjacyjnego Polski

2.1. Cel pierwszy negocjacji – realistyczne wynegocjowanie, na podstawie dokładnych wyliczeń ekonomicznych, optymalnie skutecznych dla Polski okresów przejściowych

Jaką postawę powinna przyjąć Polska w przypadku długookresowej zmiany tempa integracji? Przede wszystkim należy przyjąć, iż zdecydowanie korzystniejsza dla Polski jest wizja Unii silnie zintegrowanej, skutecznej w realizacji podejmowanych przez siebie decyzji. Tylko taka UE może być istotnym katalizatorem efektywnych zmian w polskiej gospodarce; tylko silna Unia może być zdolna do obrony europejskich interesów w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych i politycznych.

Trudno jednak, mając na względzie przedstawione wyżej uwagi, nie uwzględnić pesymistycznego scenariusza rozwoju integracji europejskiej. W przypadku jego praktycznej realizacji przyłączenie nowych krajów, w tym Polski, będzie niewątpliwie łatwiejsze niż gdyby Unia realizowała pogłębiony, federalny model integracji. Akces nowych krajów zostanie ograniczony do przyjęcia wymogów Jednolitego Rynku, bez potrzeby przenoszenia części uprawnień w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również wymiaru sprawiedliwości, na szczebel ponadnarodowy. Pojawiłoby się wówczas większe prawdopodobieństwo łatwiejszego wynegocjowania dłuższych okresów przejściowych i derogacji obowiązywania poszczególnych działów *acquis communautaire*. Należy się obawiać, iż pod wpływem silnych lobby przemysłowych i rolnych polscy negocjatorzy mogą ulec tym pozornym

ułatwieniom. Tymczasem w interesie polskiej gospodarki jest maksymalne skrócenie okresów przejściowych, z precyzyjnym wyliczeniem ich skuteczności.

Nieuzasadnione przedłużenie okresów przejściowych byłoby historycznym zaniechaniem i krótkowzroczną głupotą. Pokusa ich wydłużenia ponad realną potrzebę stanowi największe niebezpieczeństwo dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski. Na własne życzenie znalazłaby się ona w ostatnim kręgu unijnym, razem z krajami, które obecnie są mniej zaawansowane w reformach gospodarczych. Nie można dopuścić, aby twarde negocjacje utożsamione zostały przez polskich „eurosceptyków” z twardą obroną miejsca Polski w drugiej czy nawet trzeciej lidze europejskiej. Stanie się tak, jeśli z uporem będziemy negocjować jak najdłuższe okresy przejściowe. Twarde negocjacje to negocjacje prowadzące do pełnego i szybkiego członkostwa, to przyjęcie wszystkich zobowiązań i korzystania w pełni ze statusu równoprawnego członka tej organizacji.

W ostatnim okresie w polskich mediach dokonano fetyszyzacji stanowiska negocjatora. W związku z przedłużeniem czasu nominacji powstało wrażenie omnipotencji tego stanowiska. W rzeczywistości nawet najlepszy negocjator bez zrozumienia strategicznych celów negocjacyjnych przez poszczególnych branżowych ministrów, odrzucenia partykularnych interesów i generalnego konsensusu nie ma szans na sukces. Bez tego Polska, bez względu na wysiłki ekipy negocjacyjnej, zostanie członkiem nie Unii Europejskiej, ale „europejskiej przestrzeni gospodarczej”.

2.2. Cel drugi negocjacji – wejście do UE w pierwszej kolejności, obok Czech i Węgier

Realnym niebezpieczeństwem jest przedłużenie negocjacji i przyjęcie Polski później niż pozostałych kandydujących krajów. Spośród sześciu wybranych państw kandydujących Polska jest największa. Ludność Cypru, Słowenii, Czech, Węgier i Estonii liczy w sumie 25 mln, co stanowi zaledwie 2/3 ludności naszego kraju. Można powiedzieć – małe kraje, małe kłopoty. Porównując jednak skalę problemów negocjacyjnych Polski, zakres koniecznych dostosowań i przeobrażeń naszej gospodarki z gospodarkami cypryjską czy słoweńską, można stwierdzić, że dopiero połączenie problematyki negocjacyjnej wszystkich tych krajów mogłoby stanowić płaszczyznę właściwych odniesień. **W polskiej opinii publicznej, a również wśród części elity politycznej, pokutuje przekonanie, że niemożliwe jest wcześniejsze przyjęcie do Unii np. Czech czy Węgier niż Polski.** Trudno wyjaśnić racjonalnie, na jakich argumentach opiera się ten pogląd. Być może miał on pewną rację bytu w okresie starań o wstąpienie do NATO. W sytuacji, gdy nasze uczestnictwo w Pakcie

Północnoatlantyckim zostało w zasadzie przesądzone, o przyjęciu do Unii decydować będzie w dużej mierze ekonomia i ogólny bilans kosztów.

Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, „Przynajmniej na rok przed rozszerzeniem Unii powyżej dwudziestu krajów zostanie zwołana konferencja przedstawicieli rządów w celu dokonania rewizji całości regulacji traktatowych dotyczących składów i funkcjonowania instytucji”. **Najtrudniejszy problem Unii – reforma instytucjonalna – został więc odłożony do negocjacji mających rozpocząć się w momencie przyjęcia do Unii dwudziestego pierwszego państwa. W marcu 1998 r. do negocjacji przystąpiło 6 państw. Przyjęcie tylko pięciu z nich nie spowoduje konieczności zwoływania nowej konferencji międzyrządowej. Tak naprawdę nikomu na niej nie zależy, z obawy przed uruchomieniem lawiny sprzecznych interesów między państwami członkowskimi.**

Jeżeli Unia rozszerzy się tylko o 5 państw, każde państwo członkowskie będzie reprezentowane przez jednego komisarza. Obecnie jest ich 20 (pięć dużych państw desygnuje po dwóch komisarzy, 10 mniejszych – po jednym). W przypadku przyjęcia pięciu nowych państw duże państwa zrezygnowałyby więc z podwójnej reprezentacji w Komisji. Państwom tym obiecuje się rekompensatę w postaci zmiany systemu głosowania, która ma być dokonana w sposób „zadowolający wszystkie państwa członkowskie”. Przechodząc do porządku dziennego nad brakiem precyzji powyższego sformułowania, można stwierdzić, że na razie Unia jest przygotowana do rozszerzenia o pięć krajów. Tymczasem ma się rozszerzyć o sześć, a na ten wariant nie ma jeszcze przygotowanych żadnych rozwiązań.

Negocjacje z Polską będą na pewno najtrudniejsze. W przypadku decyzji jednoczesnego przyjęcia całej szóstki, pięć pozostałych państw będzie prawdopodobnie zmuszonych poczekać na Polskę. Możliwy jest jednak inny scenariusz, np. 4 plus 2. Pierwszą grupę stanowiłyby w nim Czechy, Węgry, Estonia i Słowenia, drugą natomiast – Polska i Cypr (ten ostatni ze względu na nie rozwiązany problem podziału wyspy). Możliwy jest także wariant 5 plus 1. Należy wyraźnie stwierdzić, iż jakakolwiek konfiguracja uniemożliwiająca wejście Polski do UE w pierwszej grupie jest wysoce niekorzystna. Przesuwa nasze członkostwo w czasie i uzależnia je od wyników zapowiadanej w Traktacie Amsterdamskim konferencji międzyrządowej oraz reformy instytucjonalnej Unii.

2.3. Cel trzeciej negocjacji – polityczne i ekonomiczne wykorzystanie naszego położenia geograficznego

Mimo iż negocjacje z Polską będą miały charakter przede wszystkim ekonomiczny, nie można zapominać o aspektach politycznych. W ciągu wieków Polska generowała politykę całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Po

połączeniu się z Litwą stworzyła pierwsze w nowożytnej Europie państwo federacyjne, w którym koegzystowały dwie religie: katolicyzm i prawosławie oraz dwie kultury: zachodnia i wschodnia. Przez stulecia Polska odgrywała pozytywną rolę uniwersalnego łącznika między światem słowiańskim a zachodnim. I chociaż występując w tej roli popełniła wiele historycznych błędów, nie może dziwić, że narody te, wyzwoliwszy się spod dominacji sowieckiej, w sposób naturalny zwracają swój wzrok na Polskę.

Dla Litwy czy Ukrainy wybór między Rosją a Zachodem jest dzisiaj i przynajmniej w najbliższej perspektywie w jakimś stopniu wyborem między Rosją a Polską. Elity polityczne tych krajów pozostają ponadto pod dużym wrażeniem sukcesu przemian polskiej gospodarki, dokonanych dzięki „planowi Balcerowicza”. To wszystko jednak jeszcze nie znaczy, że kraje te będą automatycznie zbliżać się do nas. W społeczeństwach tych wciąż utrzymuje się nieufność wynikająca z dawnych urazów oraz obawy przed wizją Polski mocarstwowej. Jeszcze większe znaczenie ma strach i bierny opór przed radykalnymi reformami i wszelkimi zmianami, jakie musiałyby z nich wyniknąć.

Dla Polski i Europy byłoby lepiej, gdyby NATO i Unia Europejska nie kończyły się na Bugu. Jak na razie, postulat ten spotyka się z dużą rezerwą unijnych elit politycznych. **Nie ulega również wątpliwości, że w lansowaniu naszych wschodnich sąsiadów będziemy rażąco osamotnieni.** Czesi i Węgrzy historycznie nigdy nie pełnili roli łączników między Wschodem a Zachodem. Narody te wchodziły w skład monarchii austro-węgierskiej; zawsze były związane z Zachodem i nie wpływały na losy regionu. Konieczność promowania na Zachodzie polityki wschodniej może stać się jednak naszym atutem. Dodaje bowiem do listy argumentów ekonomicznych istotny argument natury geopolitycznej: naszą przyjazną politykę w stosunku do wschodnich sąsiadów, uregulowane traktatowo stosunki graniczne i brak problemów z mniejszościami narodowymi. To wszystko przybliży wizję bezpieczniejszej Europy, nie podzielonej na nowe strefy wpływów.

2.4. Cel czwarty negocjacji · zagwarantowanie obywatelom polskim pełnych praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej

Począwszy od Traktatu Rzymskiego do Traktatu z Maastricht motorem integracji europejskiej był jednolity rynek. Z momentem jego realizacji w sposób naturalny dalsze procesy integracyjne przebiegać będą w ramach II i III „filaru”. Realizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ze względu na konieczność drastycznego ograniczenia suwerenności poszczególnych państw będzie – jeżeli kiedykolwiek zostanie zrealizowana – ostatnim etapem jednoczenia Europy. Można postawić tezę, iż w najbliższym dziesięcioleciu motorem integracji będzie „filar” III, a więc współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W Traktacie Amsterdamskim

problematyka ta zajmuje najwięcej miejsca. Należy się liczyć, iż będzie ona dominować również w ustawodawstwie unijnym.

Jest rzeczą charakterystyczną, że dotychczasowa polityka Unii w stosunku do krajów kandydujących skupia się w zasadzie wyłącznie na zagadnieniach Jednolitego Rynku, natomiast prawie nie wspomina się o sprawach III „filaru”. W ten sposób kraje te spychane są do trzeciego kręgu Unii, na peryferie europejskiej przestrzeni gospodarczej.

Jest wielce prawdopodobne, że w mandacie negocjacyjnym Unii znajdzie się zapis o wynegocjowaniu możliwie jak najdłuższego okresu przejściowego dla Polski w zakresie swobody przepływu osób. Swoboda ta tylko pozornie wiąże się wyłącznie z Jednolitym Rynkiem, ale tak naprawdę jest ona bardzo silnie związana z III „filarem”. Politykom unijnym łatwo będzie argumentować konieczność ograniczenia Polsce tej swobody – bezrobocie, strach przed zorganizowaną przestępczością, „nieszczelne” nasze granice wschodnie itp.

W zamian za zgodę na niedopuszczenie do niej Polski negocjatorzy unijni chętnie przystaną na nasze propozycje wydłużonych okresów ochronnych dla rolnictwa czy przemysłu stalowego. Jeżeli przystaniemy na tę wymianę, **wpadniemy w pułapkę trzeciego kręgu, z której bardzo trudno będzie się nam wydostać.**

Nie zapominajmy, że integracja państw członkowskich wokół III „filaru” odbywać się będzie na zasadzie negatywnej (strach przed nielegalną emigracją, zagrożenie poczucia bezpieczeństwa itp.), wspartej silnym poparciem społecznym. Dla Unii bardzo wygodne byłoby utrzymanie jeszcze przez dłuższy czas kontroli na polskich granicach i nie ulega wątpliwości, że będzie do tego dążyć. Istnieje bardzo realne niebezpieczeństwo powstania swoistego sprzężenia zwrotnego - Polska będzie dążyć do wynegocjowania jak najdłuższych okresów ochronnych dla przemysłu i rolnictwa, a Unia będzie mogła w sposób niejako naturalny, bez większego wysiłku negocjacyjnego, utrzymywać kontrole na granicach.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest olbrzymim wyzwaniem dla całego naszego narodu. Szkoda jednak, że opinii publicznej jest ono przedstawiane często wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Powstaje wrażenie, że nasze przystąpienie do UE podyktowane jest tylko cynicznym wyrachowaniem, czyli korzyściami gospodarczymi. Jest to bardzo niebezpieczne. Truizmem jest powtarzanie, że członkostwo oznacza zarówno prawa, jak i obowiązki. To akceptacja wspólnych zasad i wartości, poszanowanie prawa, demokracji, praw i wolności obywatelskich. To szeroko rozumiana solidarność między narodami, tolerancja, swobody indywidualne i więzi obywatelskie. To poczucie odpowiedzialności za przyszłość Europy, a tym samym poczucie tożsamości europejskiej. Jeżeli chcemy uczestniczyć w budowaniu Europy, musimy już dzisiaj

identyfikować się z jej tradycyjnymi zasadami, a ekonomię traktować tylko jako jeden z elementów jej konstrukcji.

Obrona pełnych praw wynikających z obywatelstwa unijnego powinna być podstawą polskich negocjacji. Jakakolwiek rezygnacja z tych praw, przehandlowanie ich za dłuższy okres ochronny dla polskiej stali czy węgla będzie zaprzeczeniem rozumienia roli państwa obywatelskiego. Nie może okazać się znów, że interesy abstrakcyjnego kolektywu czy grup nacisku są ważniejsze od praw jednostki. Wynegocjowanie dla Polaków obywatelstwa drugiej kategorii będzie równoznaczne z milczącą akceptacją na szybkie odwrócenie się społeczeństwa od idei europejskiej. Lepiej bowiem być biedniejszym, ale równym u siebie niż bogatszym, ale gorszym tam, gdzie nas nie chcą. Zrozumienie wagi uzyskania pełni praw i obowiązków dla naszych obywateli, wiążących się z posiadaniem paszportu z napisem *citoyen européen*, powinno stać się fundamentem naszych negocjacji. Bez tego fundamentu nawet nasze najlepsze wyniki gospodarcze nie wystarczą. Znaczenie państwa i jego ranga w dzisiejszym świecie mierzone są bowiem wprost jego stosunkiem do własnych obywateli.

3. *Acquis communautaire* – straszenie urzędników

3.1. Wnioski dla prac dostosowawczych

1. System tworzenia prawa w Unii Europejskiej ma zdecydowanie charakter negocjacyjny. Jest to zarówno siła, jak i słabość tego systemu. Siła – gdyż tak tworzone prawodawstwo ma za sobą wolę i uzgodnione stanowisko 15 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego oraz odpowiednich instytucji o charakterze doradczym, takich jak np. Komitet Ekonomiczno-Społeczny czy Komitet Regionów. Słabością natomiast jest niedoskonała jakość tworzonego w ten sposób prawa. Każdy kompromis wymaga częściowych rezygnacji z proponowanych rozstrzygnięć i rozwiązań legislacyjnych. Nierzadko się zdarza, że efekt tego kompromisu jest trudny do zaakceptowania przez prawnika przyzwyczajonego do tradycyjnej kontynentalnej techniki legislacyjnej.

Ze słabej jakości prawa wspólnotowego zdają sobie sprawę sami jego twórcy. Stąd też nic dziwnego, że problem ten był dyskutowany w trakcie ostatniej Konferencji Międzyrządowej zakończonej w lipcu 1997 r. w Amsterdamie. W deklaracji dołączonej do Traktatu Amsterdamskiego podkreślono, że jakość legislacji stanowi fundamentalną przesłankę prawidłowego jej odbioru w państwach członkowskich. W deklaracji zwrócono się do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji z prośbą o uchwalenie wytycznych (*lignes directives*)

określających zasady redagowania aktów prawnych w celu lepszego ich rozumienia przez adresatów, do których są kierowane.

2. W Polsce, szczególnie w administracji rządowej, fetyszyzuje się jakość i prawidłowość rozwiązań prawa wspólnotowego. Często w dyskusjach jako ostatni argument pada stwierdzenie: „bo tak stanowi prawo Unii”. A przecież należy pamiętać, iż przy opracowywaniu aktów prawnych instytucje wspólnotowe podlegają wielorakim wpływom. Są to nie tylko naciski państw członkowskich, ale również lobbing licznych, mających swoje przedstawicielstwa w Brukseli, grup interesów. Jest rzeczą charakterystyczną, że tak uchwalane prawo często nie znajduje poparcia w państwach członkowskich i dopiero Komisja na drodze sądowej zmusza do jego przestrzegania. Przekazana nam przez Komisję *Biała Księga: Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej* zawiera wykaz ustawodawstwa wspólnotowego, do którego Polska powinna się dostosować. **Rzecz jednak w tym, że wiele dyrektyw zawartych w Księdze nie zostało jeszcze zrealizowanych przez państwa członkowskie.** W czekających nas negocjacjach niewątpliwie ten aspekt powinniśmy brać pod uwagę.

3. Fundamentem negocjacyjnego systemu tworzenia prawa jest demokracja. Im bardziej państwo jest zdecentralizowane, bliższe obywatelom, tym większy jest ich udział w tworzeniu prawa. Obowiązująca w Unii zasada subsydiarności upoważnia do podejmowania działań tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (artykuł 3b Traktatu WE). W myśl zasady subsydiarności, Unia ma prawo „zastąpić” państwa członkowskie tylko wtedy, kiedy okaże się, iż jej działanie będzie skuteczniejsze w procesie jego realizacji (*efficiency by better results*). W sensie pozytywnym oznacza to, że pierwszeństwo kompetencji należy do państw członkowskich, a Rada Unii Europejskiej w każdym wypadku powinna oceniać, czy istnieje konieczność zastosowania wspomnianego artykułu.

Zasada subsydiarności została wprowadzona jako jedna z zasad nowego ustroju państwa polskiego do preambuły naszej Konstytucji, która ustanowiona została jako prawo podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności, sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości (czyli właśnie subsydiarności) umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. **Praktyczne stosowanie w Polsce zasady subsydiarności na szerszą skalę winna umożliwić reforma administracyjna.** Im więcej kompetencji zostanie przekazanych samorządom lokalnym, tym bardziej prawo będzie się „demokratyzować”, a tym samym stawać bliższe obywatelom.

4. Słabością systemu prawnego jest trudność rozróżnienia regulacji o charakterze zasadniczym od regulacji wykonawczych. W systemie prawa wspólnotowego nie istnieje zasada hierarchicznej ważności poszczególnych

aktów prawnych, tak jak to ma miejsce w ustawodawstwie państw Europy kontynentalnej. W prawie wspólnotowym zarówno rozporządzenia, jak i dyrektywy często przewidują uchwalenie przepisów szczegółowych, które następnie uchwalane są w formie rozporządzeń lub dyrektyw. Poza katalogiem aktów prawnych przewidzianych w traktatach, Wspólnota wydaje ponadto wiele różnorodnych przepisów, których skutki prawne zależą od ich treści. Akty te noszą różne nazwy, np. program, projekt, memorandum, rekomendacja, deklaracja, wspólna uchwała, rezolucja, wspólne stanowisko itp.

Zaciemnia to i tak mało przejrzysty system oraz hierarchię wspólnotowych norm prawnych. Wprowadzenie do Traktatu Amsterdamskiego rozdziału o przejrzystości (*transparency*) ma przede wszystkim przybliżyć działalność instytucji wspólnotowych obywatelowi. **Zgodnie z nowym artykułem A, każdy obywatel UE, jak również każda osoba fizyczna i prawna mieszkająca lub mająca siedzibę na terytorium Unii, ma prawo do dostępu do dokumentacji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.** Zasady tego dostępu Rada uchwali w okresie dwóch lat po wejściu w życie Traktatu. Każda instytucja wspólnotowa winna opracować regulaminy wewnętrzne określające zasady korzystania ze swojej dokumentacji.

5. Instytucjonalnym czynnikiem osłabiającym proces tworzenia prawa w UE jest ciągle zbyt mała rola Parlamentu Europejskiego. Nie wydaje się jednak, aby w najbliższej przyszłości nastąpiło odejście od zasady, że uprawnienia decyzyjne należą do kompetencji Rady i państw członkowskich. **Stąd też wydaje się, iż długo jeszcze proces stanowienia prawa w Unii będzie miał charakter międzyrządowy, a nie ponadnarodowy.** Unia ze swojej istoty skazana jest na współdziałanie państw członkowskich i stałe poszukiwanie kompromisów między różnorodnymi interesami. Wpływa to na pogłębianie alienacji obywateli, gdyż wszelkie istotne zmiany ustrojowe przeprowadzane są przez władzę wykonawczą UE, bez udziału parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Udział instytucji przedstawicielskich ogranicza się do wypowiedzenia się za lub przeciw. Parlamente stawiane są przed faktami dokonanymi i nie uczestniczą w merytorycznych dyskusjach i negocjacjach. W ten sposób następuje zamiana tradycyjnych ról władzy ustawodawczej i wykonawczej.

3.2. Wnioski pozytywne dla negocjacji

1. Podstawowym warunkiem naszego członkostwa w Unii Europejskiej jest przyjęcie przez Polskę całości wspólnotowego dorobku prawnego. Pamiętać przy tym należy, że głównym wyzwaniem jest tu nie tylko sama techniczna adaptacja tekstów prawnych. Konieczne jest zbudowanie aparatów: ekonomicznego, administracyjnego i społecznego, wspomagających stosowanie i kontrolowanie wykonywania tego prawa. Razem z procesem ujednolicania

prawa polskiego trzeba więc równolegle tworzyć całościowy system instytucjonalny.

Jakie znaczenie dla polskiego ustawodawcy i polskiego wymiaru sprawiedliwości będzie miało uznanie prymatu prawa wspólnotowego i bezpośredniość jego stosowania?

Po pierwsze, stając się członkiem Unii Europejskiej Polska będzie zobowiązana nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania prawa wspólnotowego innej procedurze niż to wynika z tego prawa (artykuł 219 Traktatu WE). Oznacza to, że spory między Polską a innym państwem członkowskim rozstrzygane będą wyłącznie na drodze sądowej, a jedynym kompetentnym organem do ich rozstrzygnięcia będzie Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Po drugie, Komisja Europejska na podstawie artykułu 169 Traktatu WE będzie mogła wystąpić przeciwko Polsce, jeżeli nie będzie ona wypełniać przyjętych na siebie traktatowych zobowiązań. W konsekwencji za brak wypełnienia zobowiązań traktatowych również nasz kraj będzie mógł wnieść sprawę do Trybunału przeciwko innemu państwu (artykuł 170) lub przeciwko Komisji czy Radzie, jeżeli z naruszeniem Traktatu zaniechają one wydania decyzji (artykuł 175).

Po trzecie, **każdy obywatel polski i każda polska osoba prawna będą mogli wszcząć postępowanie przeciwko decyzji instytucji wspólnotowej, jeżeli decyzja dotyczyć będzie jej bezpośrednio i osobiście** (artykuł 173, akapit 4).

Po czwarte, Polska jako państwo członkowskie będzie mogła wystąpić do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z prośbą o stwierdzenie legalności aktów prawnych wydawanych przez organy wspólnotowe (artykuł 173).

2. Z harmonizacją prawa wiązać się określone koszty wynikające z przekształceń ekonomicznych całej naszej gospodarki. Truizmem jest stwierdzenie, że proste przeniesienie prawa europejskiego, bez dostosowania do jego przepisów rozwiązań ekonomicznych, byłoby zabiegiem niweczącym całkowicie naszą realną integrację z Unią Europejską. W Polsce w poprzednim okresie nadużywano instrumentów prawnych, tworząc szereg unormowań bez równoległe idących za nimi rozwiązań gospodarczych. Warto o tym przypominać, aby nie wpaść ponownie w pułapkę tworzenia martwych przepisów. Analizując zakres prac dostosowawczych już dzisiaj można określić pożądane horyzonty czasowe ich zakończenia. W stosunku do aktów prawnych, które będziemy zobowiązani przyjąć w momencie przystąpienia, jest to 5-6 lat (przy założeniu, iż negocjacje będą trwały 3 do 4 lat plus 2 lata ratyfikacji).

3. Z formalnego punktu widzenia obowiązek dostosowania prawa polskiego do zadań wynikających z przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej wynika z artykułów 68 i 69 Układu Europejskiego zawartego między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. W postanowieniach

tych zawarte zostały wytyczne co do charakteru procesu dostosowawczego, określono także priorytetowe dziedziny. Układ Europejski w momencie jego ratyfikacji stał się częścią porządku prawnego obydwu sygnatariuszy. W myśl zasady *pacta sunt servanda* postanowienia układu wiążą państwo polskie, Wspólnoty i państwa członkowskie. Układ Europejski nie nakłada na Polskę obowiązku wiernej recepcji prawa wspólnotowego, gdyż wspomniane artykuły operują pojęciem „zblizanie przepisów prawnych”. Oznacza to uzyskanie takiego stopnia dostosowania prawa, aby było one zdolne do wypełnienia celów określonych w przepisach Układu.

Układ Europejski zapewnia Polsce znacznie większą autonomię w zakresie dostosowywania prawa w porównaniu z obowiązkami państw członkowskich. **Dopóki Polska nie zostanie członkiem Unii, całość ustawodawstwa Wspólnot pozostaje dla nas wzorcem, a nie źródłem prawa.** Zgodnie z tym wzorcem powinniśmy harmonizować nasze ustawodawstwo. Układ nie wyznacza natomiast konkretnego terminu zakończenia naszych prac dostosowawczych. Ustalenie takiego terminu byłoby trudne, chociażby z tego powodu, że proces harmonizacji prawa musi mieć charakter dynamiczny. Należy dostosować się do istniejących i powstających co roku nowych aktów prawnych. Niemniej jednak Układ Europejski w różnych przypadkach dość precyzyjnie wyznacza harmonogram prac dostosowawczych. Dotyczy to m.in. zmian prawa celnego, otwierania polskiego rynku, inwestycji, świadczenia usług, udzielania pomocy przez państwo.

4. Dostosowywanie polskiego prawa do standardów UE następuje przede wszystkim na drodze tworzenia nowych aktów prawnych lub nowelizacji aktów istniejących. W bardzo małym stopniu natomiast dokonuje się tej harmonizacji w drodze proeuropejskiej wykładni przepisów już istniejących. **Porównując akty prawne wydawane w Unii Europejskiej z polskimi, w naszych uderza brak precyzyjnego, a zarazem przystępnego uzasadnienia celu wydania danej normy prawnej.** W aktach prawnych Wspólnot uzasadnienie jest z reguły najobszerniejszą częścią. Ma to bardzo ważne znaczenie edukacyjne, nadto wymóg ten chroni legislatora przed zbyt daleko idącą kazuistyką. W Polsce istnieje niedobra tradycja utożsamiania prawa wyłącznie z tekstem normatywnym oraz przeceniania znaczenia regulacji materialnej. A tymczasem prawo stanowione to tylko część, co prawda podstawowa, ale jednak tylko część, problematyki prawa przedmiotowego.

Zjawisko to prof. Ewa Łętowska określa pojęciem „tekstocentryzmu”, który skupia się na tekście prawa stanowionego bez analizy instytucjonalnego i funkcjonalnego wymiaru jego działania. W raportach składanych przez rząd polski z postępu prac harmonizacyjnych z prawem europejskim opisuje się np. zmiany prawa czy liczbę wprowadzonych nowych aktów prawnych. Nie ma tam natomiast żadnych informacji o praktyce sądowej czy pozasądowej, czyli generalnie instytucjonalnej ochronie tego prawa. Tymczasem nie wystarcza

samo stwierdzenie, że nowa legislacja jest tekstowo zgodna z prawem europejskim. Ze zgodności tej wcale nie musi wynikać, że rzeczywiście ona nastąpiła. W prawie europejskim materialna część regulacji aktu prawnego bardzo często ogranicza się do określenia bądź to pożądanego rezultatu, zostawiając sposób i metodę jego realizacji ustawodawcy wewnętrznemu (przykładem są tu dyrektywy), bądź też określenia tylko punktów granicznych tego ustawodawstwa, a więc nakazu lub zakazu określonego zachowania. Dookreślenie tego zachowania zostawia się praktyce i orzecznictwu sądowemu.

Nie wnikając szerzej w bardzo ciekawą problematykę standardów prawa europejskiego, należy zwrócić uwagę na niezmiernie istotną rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w utrwalaniu tych standardów na terenie całej Unii. Zgodnie z artykułem 177 Traktatu WE, Trybunał rozstrzyga w trybie orzeczeń wstępnych sprawy dotyczące wykładni przepisów traktatów i ważności prawa wtórnego. Polskie sądy już teraz przy orzekaniu – tam, gdzie jest to możliwe – powinny szerzej sięgać do dorobku tego orzecznictwa, a tym samym dokonywać proeuropejskiej wykładni przepisów polskiego prawa. Dotyczyć to powinno przede wszystkim tych jego dziedzin, które zostały już zharmonizowane z prawem europejskim. **Proeuropejska wykładnia naszych sądów w wielu przypadkach może zastąpić potrzebę tworzenia nowych aktów prawnych,** a tym samym umożliwić odejście od krytykowanej tradycji „tekstocentryzmu”. Niestety, dotychczas ten sposób harmonizacji naszego prawa jest wykorzystywany w bardzo małym stopniu.