
Leszek Jesień*

Europejskie wyzwania dla Polski

Wchodząc do Unii Europejskiej, Polska po wielu, wielu latach powraca do głównego nurtu gry o przyszłość naszego kontynentu. Gra ta toczy się w innych niż w przeszłości warunkach. Nic nie zagraża istnieniu państwa polskiego, które mocą suwerennej decyzji znajduje się blisko wstąpienia do UE. Akces Polski do UE będzie oznaczał konieczność namysłu nad podstawowymi kwestiami współczesnej, samoorganizującej się Europy. Czy potrzebny jest podatek europejski? Czy trzeba i można powołać armię europejską? Jakie miejsce i rola przypadają obecnie państwu narodowemu w Europie i na świecie? Czy w Europie należy powołać federację? Innymi słowy, chodzi o sposób sprawowania władzy na Starym Kontynencie.

Te i podobne pytania rozważa obecnie Konwent debatujący nad przyszłością UE. Zakres aktualnych wyzwań stojących przed państwami europejskimi jest na tyle szeroki, że warto zastanowić się, dokąd Konwent może zaprowadzić Unię, oraz jakie stanowisko wobec tych spraw powinna mieć Polska. Są to pytania prowokujące do próby zarysowania zarówno pola prawdopodobnych rozwiązań dla zagadnień postawionych przed Konwentem, jak i pola, na którym będzie sytuować się możliwe - a zarazem pożądane - stanowisko Polski. Określone zostanie ono przede wszystkim przez naszych przedstawicieli w Konwencie¹. Na obecnym, wczesnym etapie prac warto przedstawić nie tyle precyzyjną propozycję takiego stanowiska, co parametry, jakie powinno ono spełniać, czyli - innymi słowy - pytania, na które powinno dawać odpowiedź. Pytania te są związane z przyszłym miejscem Polski w poszerzonej Unii Europejskiej. Zadając je, musimy sobie wyobrazić nie

* Wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu - National Luis University w Nowym Sączu.

tak odległą przecież przyszłość państwa polskiego w szerszym kontekście europejskim.

Zadania stojące przed Konwentem

Formalny mandat Konwentu określiły Rady Europejskie w Nicei i Laeken, a dotyczy on czterech głównych problemów. Po pierwsze, chodzi o rozważenie, czy można lepiej zakreślić i rozdzielić kompetencje pomiędzy Unią a jej państwami członkowskimi. Po drugie, Konwent ma przedyskutować, jakie instrumenty powinna mieć Unia do swojej dyspozycji w celu sprawnego osiągnięcia wyznaczonych jej celów. Po trzecie, ma zastanowić się nad funkcjonowaniem demokracji na poziomie unijnym, czyli jak uzyskać lepszą akceptację obywateli dla działań instytucji UE, a w konsekwencji – jak podnieść poziom legitymizacji Unii. I wreszcie, po czwarte – wprost postawiono pytanie o możliwość sformułowania konstytucji europejskiej². Jednak Konwent prowadzi swe prace znacznie szerzej. Nie koncentruje się na próbie prostego odpowiedzi na pytania postawione w Laeken, lecz usiłuje zarysować pole odpowiedzi maksymalnie szeroko. W tym celu powołał sześć grup roboczych: „Subsydiarność”, „Karta Praw Podstawowych UE”, „Osobowość prawna UE”, „Parlamenty narodowe”, „Kompetencje uzupełniające”, „Zarządzanie gospodarką”. Tematykę ich prac spina jedno daleko idące słowo – konstytucja.

Z początkiem lipca 2002 r. Konwent zakończył pierwszy etap prac: przesłuchania, których mottem było pytanie o to, czego oczekujemy od Europy. Do końca roku potrwa druga faza – analityczna, ogniskująca się wokół konkretnych propozycji. Całość prac zakończy etap formułowania propozycji do rozważenia w 2004 r. przez Konferencję Międzyrządową, zdolną do negocjowania zmian traktatowych. Zdaniem przewodniczącego Konwentu Valéry'ego Giscarda d'Estaing „można być optymistą”, ponieważ to oryginalne ciało „znajduje się na drodze do wypracowania propozycji traktatu konstytucyjnego” dla Unii Europejskiej³.

Istnieją przesłanki, by sądzić, że Europa potrzebuje jakiegoś skoku integracyjnego. Świadczy o tym np. fakt, że Konwent jest otwarty na sugestie płynące od obywateli za pośrednictwem rozmaitych organizacji: władz publicznych różnego szczebla, instytucji akademickich i think tanków, związków zawodowych i organizacji pozarządowych. W sumie za pośrednictwem specjalnej strony internetowej *Futurum* do 7 czerwca swe propozycje reformowania UE złożyło 160 różnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego⁴. Ponadto w krajach członkowskich oraz kandydujących do UE rozpoczęto szeroko zakro-

jone debaty o przyszłości Unii. Na potrzeby Konwentu przedstawiciele poszczególnych krajów przygotowali wstępne sprawozdania z tych debat⁵. W pierwszej połowie lipca 2002 r. zwołano Konwent Młodzieży, w którym uczestniczyło 210 osób ze wszystkich krajów członkowskich i kandydujących. Ponadto, wielokrotnie w badaniach Eurobarometru, obywatele europejscy wyrażali opinię, że Europa powinna skutecznie działać również w dziedzinie obronnej i zwalczania przestępczości, w szczególności tej zorganizowanej, która korzysta z otwarcia granic dla działalności gospodarczej i swobody podróżowania⁶.

Podobne zainteresowanie towarzyszyło Konferencji Międzyrządowej 1995-1997, która przygotowała Traktat Amsterdamski. Do tej pory jednak Konferencjom Międzyrządowym udawało się w znacznej mierze pomijać wyniki prac rozmaitych zgromadzeń mędrców i grup refleksyjnych. Tym razem sposób działania Konwentu - wynikający częściowo z podejścia przyjętego przezeń samodzielnie, a częściowo pod wpływem wezwań Rad Europejskich w Nicei i Laeken do przeprowadzenia szeroko zakrojonej debaty obywatelskiej - pozwala sądzić, iż po raz pierwszy w swej historii Konferencja Międzyrządowa znajdzie się w sytuacji, w której nie będzie mogła łatwo pominąć rekomendacji sporządzonych przez ciało przygotowujące jej prace. Także liczba uczestników Konwentu (w sumie 102, a z zastępcami - 201) wraz z ogromną ilością propozycji powodują, że Konwent stanie przed podwójnie trudnym zadaniem.

Po pierwsze, Konwent będzie musiał ogarnąć napływający materiał od strony technicznej i redakcyjnej. Jest to tym bardziej skomplikowane zadanie, że opinie wyrażane przez Europejczyków nie są spójne politycznie: głos zabierają tak zwolennicy integracji, jak i jej przeciwnicy, a w granicach obu poglądów mieszczą się przecież różne podejścia. Po drugie, pojawi się zasadnicza trudność, polegająca na sformułowaniu takich propozycji dla Konferencji Międzyrządowej, które byłyby politycznie silne i demokratycznie legitymizowane. Jest to możliwe, jeśli uwzględnione zostanie maksymalnie szerokie spektrum głosów uzyskane poparcie opinii przedstawicieli tak odmiennych formacji, jak rządy i parlamenty państw, organizacje pozarządowe i grupy interesu, związki zawodowe i organizacje biznesu, młodzież etc.

Oczywiście, propozycje Konwentu nie mogą być zwykłą sumą wszystkich opinii. Jego prace stanowią pierwszą próbę przetestowania, czy istnieje coś takiego jak europejska opinia publiczna, posiadająca w miarę spójny pogląd na temat przyszłości systemu politycznego Unii Europejskiej, w którym przyszło jej uczestniczyć⁷. Tylko z tego punktu widzenia można postawić tezę, że jeśli

Konwentowi uda się sformułować spójne i politycznie silne propozycje, to będzie to oznaczać możliwość kontynuacji fazy konstytucjonalizacji integracji europejskiej⁸. Jeśli zaś Konwentowi nie uda się to przedsięwzięcie, możemy być świadkami poważnego kryzysu integracji europejskiej. Będzie on związany z zasadniczymi dylematami funkcjonowania Unii Europejskiej, które zostaną przesunięte na okres po przyjęciu nowych państw. Innymi słowy, jeśli Konwentowi dzisiaj - w stosunkowo komfortowych warunkach praktycznie niezakłóconego działania UE - nie uda się wypracować daleko idących zmian, wkrótce po roku 2004, po przyjęciu nowych członków, ten sam wysiłek będzie musiał być podjęty w warunkach kryzysu funkcjonowania UE. Bez zasadniczych zmian w maszynerii decyzyjnej UE, po poszerzeniu należy spodziewać się poważnych trudności z jej zdolnością do podejmowania decyzji. Jak do tej pory, Europa najlepiej działała w warunkach kryzysu. Czy tym razem będzie tak samo?

Problem czasu, problem poszerzenia

By spróbować odpowiedzieć na to pytanie, należy na sprawy rozważane dziś w Europie spojrzeć z nieco szerszej perspektywy. Musimy objąć całość zjawisk związanych z funkcjonowaniem UE oraz przybliżyć stanowisko Polski wobec współczesnych dylematów Europy.

Podstawowy problem można sformułować następująco: skąd taki wybór zadań postawionych przed Konwentem? Jako przyczynę konieczności głębokich zmian w sposobie działania Unii Europejskiej najczęściej wymienia się trzy zjawiska. Po pierwsze - dysfunkcjonalność instytucji UE, a więc ich nieskuteczne działanie. Po drugie - deficyt demokratyczny Unii, który wyraża się w niskim poziomie akceptacji obywateli dla działań podejmowanych przez UE. Po trzecie - bliskie już przyjęcie do Unii Europejskiej 12 nowych państw, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski. Każdy z tych powodów wydaje się ważny i wart szerszej refleksji. Jednak najważniejsze jest tu zbliżające się poszerzenie: bez tego dwa pierwsze zjawiska nie są aż tak dramatyczne. Wszak UE 15 państw działa, choć wielu narzeka na jej powolność i skomplikowane procedury.

Kwestia legitymizacji wiąże częściowo funkcjonowanie instytucji z poszerzeniem UE. Dotyka bowiem spraw bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, sposobu finansowania polityk oraz ich kształtu, w tym przede wszystkim wspólnej polityki rolnej i polityki spójności (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności), a także rodzi pytania o sposób zarządzania gospodarką

europijską po sukcesie wprowadzenia jednolitej waluty - euro. Legitymizacja pociąga za sobą również pytanie o sens UE, w tym sens przyjmowania nowych członków. Zasada solidarności, która umożliwia istnienie dzisiejszej UE, a która z pewnością stanie się niezwykle ważna po poszerzeniu (świadczy o tym m.in. ostry spór o dotacje bezpośrednie dla rolników toczony w ramach negocjacji akcesyjnych), jest przecież możliwa wówczas, gdy wśród członków istnieje poczucie wspólnoty. Bez tego poczucia zarówno instytucje, jak i zasada solidarności nie mają sensu. Inaczej rzecz ujmując, poszerzenie UE staje się testem dla europejskości Europejczyków poprzez pytanie o legitymizację jej działań w obecnych warunkach - dlaczego przyjmować nowych? Pytanie to ogniskuje się bowiem wokół zasady solidarności - jak wzmacniać spójność Unii składającej się z aż 27 państw?

Dlaczego jednak Unia Europejska nie rozwiązała tego węzła do tej pory? Wszak decyzja o poszerzeniu UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej została podjęta przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. A zatem od dziewięciu lat wiadomo było, że trzeba zreformować instytucje UE, że trzeba przemyśleć realizowany do tej pory model integracji. „Wiadomo było” nie jest tu tylko zwrotem retorycznym. Po drodze Unia poszerzyła się w 1995 r., przyjmując Austrię, Finlandię i Szwecję, a wcześniej, wraz ze zjednoczeniem Niemiec, wchłonęła NRD. Sformułowane w 1993 r. warunki poszerzenia UE o kraje wychodzące spod komunizmu zawierały też *explicite* postawiony przed samą UE wymóg, by była zdolna do przyjęcia nowych członków w taki sposób, aby nie zagroziło to procesowi integracji⁹.

Wola polityczna, niezbędna do wprowadzenia zasadniczych zmian, narastała w Europie powoli. Pierwotny cel Konferencji Międzyrządowej w roku 1996 - uzupełnienie dokonania Traktatu z Maastricht - został przeformułowany na przygotowanie UE do przyjęcia nowych członków. Jednak zmiany postanowione w Traktacie Amsterdamskim (1997 r.) okazały się niesatysfakcjonujące dla wielu aktorów procesu integracji¹⁰. Tuż po ratyfikacji tego traktatu (1999 r.) postanowiono zatem o przeprowadzeniu kolejnej Konferencji Międzyrządowej przed przyjęciem nowych państw. Tak narodził się Traktat Nicejski (2000 r.). W Nicei doszło jednak do bardzo poważnego spięcia między przywódcami państw UE o wagę głosów poszczególnych państw w Radzie UE. A stało się tak dlatego, że jest to spór o sposób sprawowania władzy w Europie. Konstrukcja głosów ważonych jest wynalazkiem lat 50., gdy powstawały Wspólnoty. Wtedy wydawała się ona stosunkowo jasna i przejrzysta, szczególnie że dotyczyła tylko sześciu państw założycielskich. Im więcej państw, tym

system staje się bardziej skomplikowany: możliwość bycia przegłosowanym czy znalezienia formuły, pozwalającej na zablokowanie legislacji niewygodnej dla danego państwa członkowskiego, stają się coraz bardziej złożone¹¹. Jaki stąd płynie wniosek? Trzeba przemyśleć na nowo całą konstrukcję. A im bliższa staje się perspektywa realnego udziału dużej liczby nowych państw w systemie władzy w Europie, tym rozwiązanie tej kwestii staje się pilniejsze. Europa zatem zmierza do kryzysu władzy, który sama będzie musiała przezwyciężyć.

Problem federacji

Władza to również kwestia struktur i procedur. Stąd w pierwszej połowie roku 2000, gdy stało się jasne, że właśnie rozpoczęta Konferencja Międzyrządowa nie zajmie się szerszym kontekstem władzy w Unii Europejskiej, pojawiła się nowa fala namysłu nad kierunkami rozwoju integracji i przyszłością polityczną całej Europy. Rozpoczął ją w maju 2000 r. Joschka Fischer, który – jak sam powiedział – zdjął oficjalny kapelusz ministra spraw zagranicznych Niemiec i we własnym imieniu przedstawił drogę do federalnej Europy¹². Dyskusja ta, która z nieco mniejszym natężeniem toczyła się w zasadzie przez całe lata 90., od tego momentu wyraźnie się zdynamizowała. Większość najważniejszych polityków europejskich poczuła się w obowiązku odnieść się do propozycji niemieckiego ministra. Przemówienie Fischera jest niewątpliwie dobrym przykładem skomplikowania całej debaty na temat *finalité politique* Europy, którą za Jacques'em Delorssem można sprowadzić do dylematu, jak z Europy – „niezidentyfikowanego obiektu politycznego” – zrobić promieniującego uniwersalizmem gracza na globalnej arenie¹³.

Zarysowana przez Fischera federalna wizja Europy zakłada wspólne instytucje, które mają objąć grupę państw, gotowych do podjęcia takiego kroku. Droga, która ma ku temu celowi prowadzić, to integracja elastyczna¹⁴. Należy zawiązać ścisłą awangardę krajów europejskich (otwartą na innych, w tym obecnych kandydatów do Unii Europejskiej, a więc i Polskę), która wytyczy drogę pozostałym krajom. Wszystko to opiera się na założeniu, że po przyjęciu znacznej liczby nowych państw nie będzie możliwe uzyskiwanie konsensu niezbędnego dla dalszego rozwoju integracji. Dlatego też Fischer przewiduje następujące trzy kroki.

Na pierwszym etapie wykorzystane mają być postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy, które zostały wprowadzone w Traktacie Amsterdamskim. Zawiązki ściślejszej współpracy mogą dotyczyć przejścia do unii polityczno-ekonomicznej, standardów w ochronie środowiska, zwalczania przestę-

pczości, wspólnego podejścia do problemów azylu i imigracji, a także polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Następnie kraje awangardy mają podpisać traktat, który byłby rodzajem wstępnej konstytucji. Jest to już poziom formalnej federacji, która miałaby swe własne instytucje, a więc byłaby integracją w integracji, unią w unii, federacją w Unii Europejskiej. Państwa federacji oczywiście byłyby reprezentowane przez swe władze: „ustanowiłyby rząd, który powinien mówić jednym głosem w imieniu członków grupy”. Traktat konstytucyjny powoływałby również - obok rządu - silny parlament i bezpośrednio obieranego prezydenta.

Faza trzecia i ostatnia polegałaby na poszerzeniu tak powstałej awangardy na pozostałe kraje, które dojrzały do tego kroku dzięki przyciągającej sile działania „centrum grawitacji”. Krok ten wymagałby „świadomego politycznego aktu, mającego na celu ponowne ustanowienie Europy”.

Najważniejszy problem w koncepcji Fischera to stosunki pomiędzy federacją a Unią. Jeśli federacja pod względem składu państw członkowskich będzie tożsama z Unią, nie będzie problemu. Jeśli jednak federacja (jako nowa i awangardowa jakość integracji) ma funkcjonować niejako wewnątrz Unii Europejskiej, wówczas konieczne staje się określenie relacji pomiędzy nimi.

Fischer zakłada, że państwa federacji miałyby w Unii mówić jednym głosem swego rządu, swego parlamentu i swego prezydenta. Z czysto teoretycznego punktu widzenia jest to osiągalne bez większych trudności. Wszak w ramach instytucji Unii Europejskiej już dziś - a było tak przecież od samego początku Wspólnot - działają z powodzeniem instytucje państw narodowych. Moglibyśmy więc powiedzieć, że pojawienie się nowych instytucji politycznych (w ramach federacji) wewnątrz UE nie zmienia zasadniczo logiki działania tej ostatniej. We wszystkich projektach politycznych najważniejszym momentem jest ten, w którym ustanawiane są reguły gry w nowej sytuacji. Taka nowa sytuacja to ukonstytuowanie się federacji w ramach UE. Ten moment będzie co najmniej tak samo ważny, jak początkowy moment integracji - powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a zaraz potem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Euroatomu. Wówczas, w latach 50., system polityczny integracji powstawał niejako na gruzach skompromitowanego w dwóch wojnach światowych państwa narodowego¹⁵. Dziś jednak federacja powstawałaby obok - i pomimo - skutecznego, owianego sławą sukcesu projektu Unii Europejskiej. To zaś może doprowadzić do poważnych napięć pomiędzy instytucjami obu systemów politycznych.

Do takiej sytuacji nie stosują się przykłady elastyczności z przeszłości: unia walutowa pomiędzy Luksemburgiem i Belgią, układ z Schengen czy wspólna

waluta euro. Nie znajdują zastosowania, ponieważ ich logika nie była logiką konkurencji i rywalizacji z Unią Europejską. Przedsięwzięcia te wspierały UE, tworząc wyjątki pozwalające „odmieńcom” na jakiś udział w całości integracji. Podobnie jak sama integracja, umożliwiły udział państw – bez względu na ich wielkość – w całym przedsięwzięciu, bo każde z tych państw z osobna nie stanowiło zagrożenia dla całości. Można się natomiast obawiać, że logika federacji będzie stawiała ją w permanentnym konflikcie władzy w stosunku do Unii.

Z rozumowania o „wbudowanej” niejako rywalizacji pomiędzy instytucjami federacji i Unii wynika pytanie, czy i jak państwa pozostające poza federacją miałyby dać przyzwolenie na jej powstanie. Hipoteza, że państwa spoza federacji zezwolą na jej powstanie, wydaje się na pierwszy rzut oka absurdalna. Cały projekt zakłada wprawdzie, że ci, którzy nie chcą lub nie mogą, nie powinni blokować postępów integracyjnych tych, którzy wołają zaawansowaną integrację i spełniają odpowiednie po temu warunki, jednak nadejdzie taki moment, w którym państwa niebędące założycielami federacji będą miały władzę udzielenia zgody na jej istnienie. Wynika to ze – słusznego skądinąd – postulatu, by rząd federacji jednym głosem mówił w jej imieniu na wszystkich forach Unii. Sytuacja taka oznacza, że federacja posiadałaby pewną liczbę głosów w Radzie UE, pewną liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim (UE) oraz prawo do mianowania pewnej liczby komisarzy w Komisji Europejskiej (UE).

Liczby te mogą być albo sumą składającą się z dotychczasowych uprawnień państw federacji, albo będą mniejsze niż wynikałoby to z proporcjonalnego odzwierciedlenia ich wielkości demograficznej – zgodnie z tradycją degresywnej proporcjonalności reprezentacji dużych państw w instytucjach UE (więksi mają mniej niż proporcjonalnie miejsc, głosów etc.). Trudno sobie wyobrazić, by państwa, które pozostaną na zewnątrz, zgodziły się na to pierwsze rozwiązanie (liczba miejsc i głosów będąca sumą dotychczasowych). Konieczne byłoby więc negocjowanie wielkości udziału federacji we władzach Unii.

I to jest właśnie ten moment, w którym kraje nieuczestniczące w federacji miałyby w ostatecznym rozrachunku wpływ na jej istnienie. W skrajnym przypadku państwa spoza federacji mogłyby nie przyznać jej prawa głosu w instytucjach Unii (aby dać jej prawo uczestniczenia w procesie decyzyjnym, potrzebne byłyby fundamentalne zmiany w traktatach założycielskich Wspólnoty i Unii). Gdyby federacja jako całość nie uzyskała prawa głosu w Unii, mogłaby uczestniczyć w Unii na dotychczasowych zasadach – jako stała koalicja, która z definicji dominowałaby w całym procesie decyzyjnym. Miałaby zatem wielu komisarzy, masę eurodeputowanych i sporą liczbę głosów. Paradoksalnie, taka

sytuacja nie byłaby dla federacji korzystna. Fakt, że federacja (ze swym rządem, parlamentem i prezydentem) zostałaby zmuszona do udziału w pracach Unii za pośrednictwem swych elementów składowych (państw członkowskich), podważałby sensowność i legitymizację samej instytucji federacji, czyniąc z niej byt „nadmiarowy”. W drugim skrajnym przypadku państwa Unii pozostające poza federacją mogłyby chcieć przyznać jej liczbę głosów/miejsc właściwą dla państw dużych, zgodnie z traktatem (zaledwie dwóch komisarzy i np. 29 głosów w Radzie UE). Taka propozycja byłaby dla federacji oczywiście nie do przyjęcia. W tym miejscu po raz kolejny pojawia się pytanie o sens federacji, której istnienie w ramach UE, a być może istnienie w ogóle, zależeć będzie od państw pozostających poza federacją.

Oczywiście, takie rozumowanie zakłada, że dotychczasowe osiągnięcia integracji (w jej obecnym kształcie, jakim jest Unia Europejska) są dobrem niepodważalnym. Założenie to jednak wcale nie musi być powszechnie akceptowalne. Ewentualna federacja może rozumieć siebie jako byt ważniejszy, donioślejszy niż obecna Unia. W konsekwencji federacja ulegnie pokusie dążenia do zrealizowania swego projektu bez względu na stosunek państw, które pozostałyby na zewnątrz. Można sobie też wyobrazić, że jeśli federacja napotka trudności w sprawnym i pełnym uczestniczeniu w działaniach Unii, to byłaby skłonna oprzeć swe integracyjne dążenia nie tylko na współpracy policji oraz wojska i dyplomacji, ale również na fundamencie gospodarki, do tej pory zarezerwowanym dla Unii Europejskiej. W takim przypadku awangarda może się przekształcić z magnetycznej siły przyciągającej pozostałe państwa (jak chce tego Fischer) w siłę dezintegrującą. W konsekwencji federacja rozbiłaby bowiem jednolity rynek Unii.

Instytucje każdego systemu politycznego można poddać ostatecznemu testowi władzy: czym rządzą? Jaki obszar jest poddany ich kontroli i jakimi dziedzinami zarządzają? Instytucje federacji, pozbawione zdolności do zarządzania gospodarką, wsparte na wspólnym wojsku, policji i dyplomacji, byłyby iluzją polityczną. Jeśli zaś federacja ma zarządzać gospodarką, to albo musi mieć co najmniej 12 członków euro (obecna liczba państw o najwyższym stopniu zintegrowania), albo musi rozbić jednolitą walutę, a wraz z nią również jednolity rynek. Wspomniany przez Fischera przykład zastosowania wzmocnionej współpracy w ochronie środowiska stanowi klasyczny przykład, jak elastyczność w ramach jednolitego rynku może prowadzić do jego podważenia. Wyobraźmy sobie kilka państw (mniej niż członków jednolitego rynku), które zechcą wzmocnić współpracę w ten sposób, że ustanowią wspólne wyśru-

bowane standardy ochrony środowiska. Osiąganie standardów w tej dziedzinie jest bardzo kosztowne. Zgoda społeczna na ponoszenie tych kosztów musi opierać się na założeniu ograniczenia korzyści tylko do krajów, które ponoszą wydatki. W takiej sytuacji konieczne byłoby wprowadzenie barier dla handlu między federacją (wspartą na standardach w ochronie środowiska) a pozostałymi krajami – członkami Unii.

Polska reakcja na propozycję Fischera była charakterystyczna dla kraju kandydującego: zdominowana przez najważniejszych polityków, administrację, przesłanki negocjacyjne i ostrożność¹⁶. Tymczasem w odpowiedzi na propozycję Fischera nie wystarczy zawołać „chcemy federacji państw narodowych à la Delors” czy „Europy ojczyzn à la de Gaulle”, bo boimy się ograniczenia naszej suwerenności. Bez pogłębionej refleksji nad granicami współczesnej suwerenności, nad możliwościami państwa polskiego, nad naszym miejscem między Wschodem a Zachodem, nad sposobami funkcjonowania współczesnej demokracji nie da się odpowiedzieć Fischerowi w sposób kompetentny.

Konstytucjonalizacja jako metoda

Okazję do takiej refleksji daje nie tylko propozycja niemieckiego ministra spraw zagranicznych, ale również postulat rozważenia możliwości spisania konstytucji dla Europy. Na poziomie technicznym konstytucja dla Europy może być rozważana co najwyżej jako lepsza redakcja i uporządkowanie traktatów, które powołały do istnienia Wspólnoty, a następnie Unię. Na poziomie tradycyjnej dla procesu integracji pragmatyki politycznej sprawa konstytucji może zostać sprowadzona przez Konwent do pytania o miejsce Karty Praw Podstawowych w porządku prawnym UE, a więc o to, czy Karta ma mieć moc prawnie wiążącą, czy też nie. Na poziomie najbardziej ogólnym kwestia konstytucji europejskiej prowokuje oczywiście pytania o samą naturę integracji, o przyszłość państwa narodowego w Europie, o *finalité politique*, o to, co łączy nas, Europejczyków, co powoduje, że czujemy się Europejczykami etc. etc.

Dzisiejsze zainteresowanie fundamentami integracji (federacja, konstytucja) wynika z tego, że zakres rzeczywistych zmian, jakie Unia przechodzi obecnie i jakie czekają ją w nadchodzących latach – głównie ze względu na poszerzenie – jest zdumiewająco ogromny. Należy stwierdzić, że – z jednej strony – konstrukcja europejska jest wysoce zaawansowana i stabilna: spoczywa na solidnym fundamencie praktycznie zintegrowanych gospodarek krajów członkowskich i wspólnej waluty. Z drugiej strony jednak, mocą Traktatu z Maastricht, UE wkroczyła na drogę polityczną integracji, której kulminacją jest obecny etap

konstytucjonalizacji integracji, rozpoczęty ustanowieniem Karty Praw Podstawowych w Nicei w grudniu 2000 r.

Całość wyzwania, przed którym stoi dzisiaj UE, należy podzielić na trzy obszary. Po pierwsze - sama reforma instytucjonalna, który to obszar może rozciągać się od kontynuowania zmian dokonywanych metodą „małych kroków” w funkcjonowaniu instytucji (droga Amsterdamu i Nicei) - aż po próbę sformułowania konstytucji europejskiej. Po drugie, Europa znajduje się we wstępnej fazie budowania swojej armii, armii europejskiej. Ten obszar również ma swoje kontinuum możliwych rozwiązań: od kosmetycznych zmian instytucjonalnych, poprzez w miarę sprawne radzenie sobie z utrzymywaniem pokoju na niestabilnych obszarach - aż po konstytucyjne określenie politycznej odpowiedzialności za użycie sił zbrojnych w wojnie. I po trzecie, funkcjonalny skutek przyjęcia nowych państw, który zacznie być odczuwany tuż po roku 2004. Skutków poszerzenia nie można sprowadzać do jednego pojęcia: pieniądze. Jeśli zaś UE ma uniknąć paraliżu spowodowanego sporem o pieniądze, to jedynym rozwiązaniem dylematu budżetowego UE wydaje się być ustanowienie podatku europejskiego. Kwestia podatków prowadzi nas natomiast z powrotem do zasadniczych pytań o sposób funkcjonowania Europejczyków razem. Do konstytucji.

Zarysowujące się problemy skłaniają zarazem do następującej opinii: niezbędne wydaje się, by myślenie członków Konwentu nie ograniczało się do szczegółowych rozważań dotyczących np. sposobu działania instytucji, zakresu ich odpowiedzialności czy lepszej redakcji dotychczasowych artykułów traktatowych - powinno objąć tę szerszą perspektywę.

Najważniejszym dylematem reformy instytucjonalnej jest jej zakres: jak daleko należy/można posunąć się ze zmianami w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dylemat ten można rozważać na kanwie sporu o metodę integracji. Tradycyjnie spór ten rozkładał się pomiędzy zwolennikami federalizowania Europy z jednej strony, entuzjastami metody wspólnotowej - z drugiej, oraz podejściem międzyrządowym¹⁷.

Do Traktatu z Maastricht, gdy najważniejszym polem procesu integracyjnego była gospodarka, ostateczny kształt instytucjonalny UE określało napięcie pomiędzy podejściem federalnym a metodą wspólnotową. Jako skutek tego procesu (który przechodził też momenty kryzysu, o czym świadczyły np. „puste krzesła” w czasie konfliktu o wspólną politykę rolną i finanse Wspólnoty w latach 60.) mamy polityczny system zarządzania gospodarczymi politykami państw UE, posiadający także cechy federalne. Kompetencje zostały

rozdzielone pomiędzy centrum (Wspólnota) a państwa członkowskie. System ten jest w znacznym stopniu zdecentralizowany. Ostatnim etapem tego procesu było powołanie nowej instytucji wspólnotowej - Europejskiego Banku Centralnego, potrzebnego do wprowadzenia i sprawnego funkcjonowania euro.

Od Traktatu z Maastricht Unia Europejska na dobre weszła w fazę zinstytucjonalizowanej integracji politycznej. Drugi filar UE, czyli wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, stopniowo ewoluuje w stronę europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, obrastając specyficznymi procedurami i instytucjami podejmowania decyzji. Trzeci filar UE, współpraca w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, przekształca się w obszar wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa z pełną swobodą podróżowania osób w granicach objętych systemem z Schengen. Etap politycznej integracji dotyka istoty państwa narodowego i jego udziału w przedsięwzięciu integracyjnym¹⁸. Na tym etapie nie wystarczy autorytet instytucji europejskich. Dzieło integracji politycznej musi być prowadzone przez tych, którzy czują się do tego upoważnieni - przez państwa narodowe. Tak można wyjaśnić przeniesienie w tym okresie obszaru sporu - z napięcia między podejściem federalnym a metodą wspólnotową - na napięcie pomiędzy metodą wspólnotową a podejściem międzyrządowym.

Dlaczego to rozróżnienie jest ważne dzisiaj, na etapie konstytucyjnym integracji, gdy kolejne Konwenty budują tradycję konstytucyjnego rozumienia Europy? Stanowi ono ramy pojęciowe, wokół których toczy się dyskurs polityczny dotyczący przyszłości Europy. Dobrym tego przykładem jest wspólna propozycja francusko-brytyjska dotycząca powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Rada ta stanowi najwyższy wyraz metody międzyrządowej: szefowie państw i rządów zasiadają razem i podejmują decyzje bez istotnego udziału instytucji wspólnotowych¹⁹. A zatem, propozycja powołania przewodniczącego Rady Europejskiej na stałą, dłuższą kadencję wydaje się propozycją wzmocnienia wymiaru międzyrządowego UE. Tymczasem pamiętać należy o możliwych długoterminowych konsekwencjach decyzji o charakterze konstytucyjnym. Powołanie osoby (niezależnej od stałego cyklu politycznego państw narodowych prowadzącego do naturalnych zmian koalicji i rządów), która z natury rzeczy będzie musiała odwołać się w swej pracy do interesu całej Wspólnoty, będzie paradoksalnie sposobem raczej na uwspólnotwienie Rady Europejskiej niż na wzmocnienie wymiaru międzyrządowego w Unii²⁰.

Wydaje się, że spór polityczny pomiędzy metodą wspólnotową a podejściem międzyrządowym jest na obecnym etapie nierozwiązalny. Jego rozwiązanie może przybliżyć przejście do konstytucyjnego etapu integracji, umożli-

wiąjącego wprowadzenie czytelniejszego systemu rozdziału władzy w Europie na każdym poziomie jej sprawowania. Potrzebne jest bowiem wyraźniejsze określenie tego, co robi Unia, i tego, co robią państwa członkowskie. Potrzebne jest również klarowniejsze rozdzielanie kompetencji poszczególnych instytucji UE. Innymi słowy, potrzebne jest uzyskanie równowagi politycznej typu *checks and balances*, która umożliwi sprawne funkcjonowanie tego złożonego systemu federalnego, niemającego wszystkich cech państwa. Umożliwi to ewentualna konstytucja europejska.

Podjęcie próby spisania konstytucji oznacza otwarcie na nowo przetargu o władzę w Europie, w szczególności zaś ponowne otwarcie konfliktu pomiędzy dużymi i małymi państwami. I choć jeszcze nie zablżyła się rana po ostatniej rundzie przetargów wokół nowego traktatu podczas długich nocnych kłótni Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r., to z pewnością konflikt ten jest nie do uniknięcia na etapie konstytucyjnym integracji. Będzie to spięcie najważniejsze dla całej konstrukcji europejskiej, obecne w niej od samego początku, od sporu o głosy ważne w Radzie podczas pierwszej Konferencji Międzyrządowej w Messynie w 1955 r. Paradoksalnie, szans na jego rozwiązanie należy poszukiwać w kryzysie. Odpowiednio ostry kryzys, np. budżetowy, może stworzyć przesłanki do jego rozwiązania właśnie w oparciu o nowy podział władzy.

Jeśli konstytucja europejska miałaby się narodzić na skutek kryzysu budżetowego, to można mieć nadzieję, że jego wynikiem będzie podatek europejski. Jest to bowiem sposób na uniknięcie tradycyjnych, paralizujących zdolność UE do samoreformowania się kłótni o to, które państwo ile wpłaca do budżetu UE. Innymi słowy, podatek europejski stanowi szansę na uzyskanie wyższego poziomu solidarności europejskiej, co z punktu widzenia interesów Polski nie jest bez znaczenia. Taki podatek mógłby zrodzić ponadto pożądane zainteresowanie obywateli, na co są przeznaczane płacone przez nich pieniądze.

Unii udało się już raz podobny skok integracyjny w drugiej połowie lat 80., gdy pakiet finansowy znany jako „Delors-1” urzeczywistnił jednocześnie rozumianą solidarność europejską. Nakłady na fundusze strukturalne dla biedniejszych krajów zostały podwojone. Zaczęło spadać relatywne znaczenie wydatków na rolnictwo. Zakończył się trwający dekadę pat wokół finansów Wspólnoty. Wejście do Wspólnoty biedniejszych państw śródziemnomorskich uzdrowiło i urealniło jej budżet²¹.

Konstytucja europejska może mieć ogromny wymiar symboliczny w oczach obywateli – pod warunkiem, że będzie prawdziwą konstytucją, a nie tylko

uproszczonym redakcyjnie traktatem. Taką hipotezę potwierdza pozytywne przyjęcie Karty Praw Podstawowych, pomimo jej nieobowiązującego prawnie charakteru. Potwierdza ją również zaskakująco pozytywne przyjęcie euro na początku roku 2002. Europejczycy wydają się być dumni z tych osiągnięć. Wymiar symboliczny polityki europejskiej jest zaś tym, czego jej być może najbardziej brakuje. Ludzie nie wiedzą, kto ponosi polityczną odpowiedzialność za podejmowane przez Europę decyzje. Nie da się skomplikowanej metody wspólnotowej wytłumaczyć w ten sposób, by budziła ona emocje (pozytywne czy negatywne) - z wyjątkiem obojętności. To samo dotyczy metody międzyrządowej: dlaczego rządy, wybrane do rządzenia danym krajem, mają podejmować decyzje za całą Europę? To proste pytanie „szarego obywatela” ujawnia całą trudność zrozumienia i akceptacji Europy. W oczach wielu ludzi „Bruksela” robi zbyt dużo, za bardzo się wtrąca w ich życie. I nie da się wytłumaczyć, że najczęściej robią to ich własne rządy, demokratycznie przez nich wybrane i przed nimi politycznie odpowiedzialne²². Po prostu całemu systemowi brakuje klarownego wymiaru symbolicznego, symboliki, która tworzy więzy pomiędzy różnymi wspólnotami etnicznymi i językowymi. Tę symbolikę może dać konstytucja.

Z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę, że Konwent nie ma wielkich szans na spisanie prawdziwej konstytucji. Realia polityczne współczesnej Europy unaoczniają rozdziew pomiędzy opiniami obywateli, którzy chcą „więcej Europy”, a zdolnością elit politycznych do uwzględnienia tej opinii w konkretnych przedsięwzięciach integracyjnych. Nawet Giscard d'Estaing mówi dziś raczej o „akcie konstytucyjnym” niż o samej konstytucji. W tej sytuacji należy więc rozważyć także możliwość, iż Konwent, a następnie Konferencja Międzyrządowa 2004, będą „małymi krokami” pokonywały drogę wytyczoną przez Traktat Amsterdamski i Nicejski. Będzie to kontynuacja ewolucyjnego reformowania instytucji europejskich. W takim przypadku nie będzie można mówić o jakimś silniejszym wymiarze symbolicznym systemu politycznego Unii Europejskiej. W konsekwencji, nie należy pokładać nadziei, iż system ten będzie w stanie wznieść się na wyższy niż obecnie poziom solidarności, nie mówiąc o możliwości wprowadzenia podatku europejskiego. Droga ewolucyjna oznacza również odsunięcie w czasie sporu o władzę między dużymi i małymi państwami - i to może być jedynym pozytywem, którego w szerszym sensie można spodziewać się po aktualnym wysiłku reformowania instytucji UE.

Rozważając dalekosiężne skutki obecnych projektów, należy wspomnieć o wymiarze wojskowym. Od kilku już lat powstają rozmaite dwu- i wielostron-

ne przedsięwzięcia współpracy wojskowej. Jedne są bardziej zaawansowane i zintegrowane, inne mniej. Najbardziej znany jest Eurokorpus, istnieje francusko-brytyjska grupa powietrzna, są ugrupowania basenu Morza Śródziemnego: EUROFOR i EUROMARIFOR oraz inne. W 2003 r. mają osiągnąć zdolność operacyjną europejskie siły szybkiego reagowania w sile 60 tys. żołnierzy. Można zaryzykować hipotezę, że na naszych oczach powstaje armia europejska²³.

Z drugiej strony, znane są słabości Europy w tej dziedzinie. Na niski - w porównaniu z USA - poziom nakładów finansowych na badania i rozwój nakłada się słaba koordynacja wydatków pomiędzy skądinąd silnie zintegrowanymi państwami UE. Są wśród nich państwa neutralne i chcące tę neutralność zachować. Nie bez znaczenia są różnice w podejściu do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi.

Słabości Europy staną się krytycznie ważne w momencie, gdy armia europejska zostanie po raz pierwszy użyta. W związku z tą perspektywą należy zadać kilka pytań. Czy armia ta w pierwszej akcji odniesie sukces, czy będzie to porażka? Mówiąc symbolicznie - czy będzie to „Afganistan”, czy „Somalia” Europy? Jeśli będzie to porażka, czyli „Somalia”, to jakie mogą być tego przyczyny? Czy nie chodzi tu m.in. o zapóźnienie technologiczne wojsk europejskich? Gdyby tak się nieszczęśliwie złożyło, że odpowiedź na oba ostatnie pytania byłaby pozytywna, konsekwencje tego dla szerszego procesu integracji będą nieuniknione. Powstanie bowiem problem, kto ponosi odpowiedzialność polityczną za wysłanie nieprzygotowanych wojsk i jak temu zaradzić na przyszłość. Zapewne odpowiedzialność polityczna zostanie rozmyta, tzn. europejska opinia publiczna nie będzie w stanie wskazać winnego. To z kolei może prowadzić do konieczności konstytucyjnego określenia odpowiedzialności politycznej za użycie sił zbrojnych. Konsekwencją ewentualnego zapóźnienia technologicznego będzie presja na rzecz jednego z dwóch rozwiązań: albo poluzowanie gorsetu dopuszczalnego deficytu budżetowego państw członkowskich (ze złożeniem koordynacji wydatków zbrojeniowych w ręce niezależnej agencji, np. Komisji Europejskiej)²⁴, albo finansowanie tych wydatków z budżetu UE. W tym celu budżet UE musiałby radykalnie wzrosnąć (dziś wynosi zaledwie niecałe 100 mld euro), a to byłoby możliwe tylko w oparciu o wprowadzenie podatku europejskiego, jeśli kryteria konwergencji z Maastricht mają pozostać niezmienione. Próbam ich poluzowania będzie przeciwdziałała perspektywa przyjęcia do strefy euro nowych państw po poszerzeniu UE.

Kryzys po poszerzeniu

Jako skutek poszerzenia należy rozważyć możliwe zmiany w trzech obszarach: polityce spójności (funkcjonowaniu funduszy strukturalnych), wspólnej polityce rolnej oraz budżecie. Na początek należy założyć, że negocjacje nie wprowadzą zasadniczych zmian do tych obszarów. Założenie to opiera się na pewnym optymizmie: gdyby komuś udało się połączyć skomplikowaną materię negocjacyjną z co najmniej równie skomplikowaną materią reformowania zasadniczych polityk UE, to oba związane ze sobą procesy trwałyby nieporównanie dłużej niż same negocjacje. Nie udałoby się ich skończyć wraz z rokiem 2002. Szansa na zamknięcie rokowań w niedługim terminie zakłada brak zasadniczych zmian w tych obszarach, może natomiast być związana z obietnicą ich przyjęcia w nadchodzących latach. Taki scenariusz należy przyjąć jako punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Tu nasuwa się pytanie, kiedy w przyszłości UE może podjąć wewnętrzne negocjacje - już z naszym udziałem - w sprawie zmian w tych politykach. Jak można przypuszczać, w latach 2005-2006, podczas negocjowania perspektyw finansowych UE, czyli wieloletniego budżetu UE na lata 2007-2013. Tuż po przystąpieniu do UE czeka nas zatem wielka batalia o najważniejsze polityki Unii, które wiąże sprawa pieniędzy.

Najważniejszym polem rozgrywki będzie zapewne kwestia zmian we wspólnej polityce rolnej. Widać to już dziś, podczas końcowej fazy negocjacji akcesyjnych i w reakcji na propozycje zmian we wspólnej polityce rolnej przedstawione przez Komisję Europejską²⁵. Już dziś zarysowują się obozy adwersarzy. Z jednej strony mamy do czynienia z grupą zwolenników radykalnych reform: Niemcy, Szwecja, Holandia i Wielka Brytania. Państwa te łączy to, że są płatnikami netto do budżetu UE, a więc ciężar wspólnej polityki rolnej odczuwają stosunkowo najmocniej, oraz to, że relatywnie mniej korzystają z jej dobrodziejstw. Z drugiej strony mamy grupę państw, które najbardziej korzystają z unijnego wsparcia dla rolnictwa i dlatego będą opierały się zmianom, które oznaczałyby znaczne zmniejszenie tego wsparcia. W tej grupie znajdujemy przede wszystkim Francję (kraj, który najbardziej korzysta na polityce rolnej UE: ok. 9 mld euro, tj. prawie dwukrotnie więcej niż drugie na liście Niemcy), Irlandię (dla której pomoc dla rolników zostanie jedynym źródłem wsparcia z budżetu UE, po utracie wsparcia z funduszy strukturalnych) oraz kraje południa (Hiszpania, Portugalia i Grecja), dla których pomoc na rzecz rolników stanowi formę redystrybucji dochodu w ramach UE. Rozkład preferencji i interesów nie różni się zasadniczo od tego, który towarzyszył negocjacjom

Agendy 2000 w latach 1997-1999. Tuż po wejściu do UE Polska stanie się uczestnikiem tej rozgrywki. Wówczas nie będzie już możliwości unikania określenia długoterminowych interesów kraju jako uczestnika ogólnoeuropejskiego rynku rolnego. Czy dołączymy do grupy krajów „konserwatywnych”, których celem jest utrzymanie *status quo*, czy też będziemy zdolni wyobrazić sobie nowoczesne polskie rolnictwo i dążyć do urzeczywistnienia tej wizji przy pomocy innych instrumentów niż intensyfikacja produkcji żywności?

Strategicznie rzecz ujmując, możliwe są trzy warianty, prowadzące do relatywnego spadku znaczenia budżetowego wspólnej polityki rolnej, na którą dziś UE przeznaczają prawie połowę całego budżetu. Jedno rozwiązanie to zwiększenie całości budżetu UE ponad obecnie obowiązujący limit 1,27 proc. PKB całej UE. Drugie - to cięcie realnych wydatków na politykę rolną. Oba są bardzo trudne politycznie do uzyskania. Wariant trzeci to połączenie obu, co może być najłatwiejsze.

Wiele w tej kwestii będzie zależało od zachowania i sposobu realizacji swoich interesów przez nowe państwa członkowskie. W wyniku negocjacji akcesyjnych zapewne nie uzyskają one pełnej równości, a więc pełni płatności bezpośrednich. Dlatego będzie to jedna z najważniejszych kwestii przyszłych wewnętrznych negocjacji w ramach UE i będzie ona powracać dopóty, dopóki nierówność ta nie zostanie zlikwidowana. Zasadnicze znaczenie w tym sporze będzie miała Polska. Miejsce naszego kraju na tym bardzo ważnym polu integracji może określić zdolność naszych elit do znalezienia równowagi pomiędzy obroną własnego interesu a dbałością o rozwój całej Wspólnoty. Skoncentrowani na zacieklej obronie własnego interesu narodowego, rozumianego jako „konsumpcja pieniędzy” z UE, będziemy z konieczności tracili sojuszników na innych polach integracji: w polityce zagranicznej i obronnej, w rozwoju infrastruktury, w nowoczesnych technologiach, w zdolności do obrony innych interesów w codziennych głosowaniach w Radzie UE. Droga wyjścia to akceptacja nowoczesnych celów i wpływ na instytucje UE, by ich realizacja była dostosowana do specyfiki naszego kraju.

Czy jednak warto wchodzić w takie szczegóły przy rozważaniu dalekosiężnej przyszłości strukturalnej Unii Europejskiej? Wydaje się, że jest to niezbędne, ponieważ jak do tej pory integracja europejska rozwijała się w rytmie, w którym jej kształt polityczny był określany przez parametry kompromisów i rozwiązań przyjmowanych na potrzeby zarządzania integrującą się gospodarką. Oczywiście, u podstaw leżał zasadniczy impuls polityczny, który pozwolił na rozpoczęcie tego procesu. Spór o rolnictwo, którego nowi człon-

kowie będą przyczyną i jedną z najważniejszych osi, będzie miał w niedługiej przyszłości kolosalne znaczenie dla tworzenia podstaw bardziej zintegrowanej Europy.

Nieco inne parametry znaczeniowe będzie miała ewolucja polityki spójności. Jej prawdopodobnemu relatywnemu wzrostowi znaczenia, w porównaniu ze wspólną polityką rolną, będzie towarzyszyć przeniesienie akcentu z inwestycji ciężkich (drogi, mosty, autostrady, ochrona środowiska) na inwestycje lekkie - rozwój zasobów ludzkich (edukacja, przekwalifikowanie, kształcenie ustawiczne), usługi i nowoczesne technologie. Nie oznacza to porzucenia dotychczasowych celów: fundusze strukturalne nadal będą źródłem finansowania infrastruktury ciężkiej. Szczęśliwie leży to w interesie Polski. Z tego samego względu byłoby jednak z ogromną szkodą, gdybyśmy utracili z pola widzenia inne możliwości, jakie nam oferuje UE. Polska powinna skorzystać z doświadczenia irlandzkiego - przez pierwsze 15 lat członkostwa praktycznie co roku transfery z budżetu Wspólnoty na rzecz rozwoju typu „lekkiego” były wyższe niż transfery na rzecz infrastruktury ciężkiej²⁶. Innymi słowy, byłoby bardzo niedobrze, gdyby brak autostrad i oczyszczalni ścieków przesłonił nam konieczność udziału w bardziej nowoczesnych aspektach tej samej polityki spójności UE.

Wszystko zepnie batalia o przyszły budżet. Z perspektywy interesów Polski najbardziej pożądanym byłby wzrost tego budżetu w oparciu o przejrzystą i demokratyczną formułę. Taki może być sens podatku europejskiego. Byłoby ironią losu, gdyby Polska nie przyłączyła się do obozu krajów - zwolenników daleko idącej integracji politycznej, prowadzącej do powstania trwałych podstaw konstytucjonalizmu europejskiego. Tu jednym z kluczy wydaje się podatek.

Można wprawdzie rozważać inne sposoby poprawienia sytuacji budżetowej UE. Takim pomysłem jest poluzowanie gorsetu paktu stabilności, który znacznie ogranicza pole manewru finansów publicznych państw uczestni czących w strefie euro. Środkiem prowadzącym do tego celu mogłaby być redefinicja poszczególnych składników deficytu. Wspomniano już próbę takiej redefinicji na użytek wydatków wojskowych.

Problem polega jednak na tym, że dotychczasowy, skomplikowany system konstruowania budżetu UE (wpływy z VAT i ceł oraz bezpośrednie wpłaty państw członkowskich) stałby się jeszcze trudniejszy do zrozumienia przez obywateli. Opinię publiczną łatwo jest skoncentrować na populistycznej kalkulacji: ile wpłacamy „my”, a ile „inni”²⁷. Kalkulacja ta jednak prowadzi do gry

sprzecznę z zasadami integracji – gry o sumie zerowej. Budżet jest zawsze ograniczony i łatwo przekształcić go w pole bitwy.

Oczywiście, nie da się uniknąć sporu o to, kto i w jakim zakresie korzysta z budżetu. Taki spór wydaje się zdrowy i normalny. Toczy się on w każdym normalnym systemie politycznym. Jest rozstrzygany na płaszczyźnie politycznej, ideologicznej i wyborczej. Jest dobry dla funkcjonowania współczesnej demokracji. Natomiast spór, który organizuje antagonistyczne grupy „płatników” do budżetu, rozbija podstawy Wspólnoty.

Uwaga końcowa

Być może sens Konwentu powinien polegać nie tyle na formułowaniu konkretnych propozycji, co raczej na budowaniu „ducha konstytucyjnego” wśród obywateli europejskich. Skoro tak, to najważniejszą rolę odgrywają dziś debaty prowadzone we wszystkich krajach członkowskich i kandydujących, które unaoczniają obywatelom ich wspólny los. Los, który muszą zagospodarować. Zaś prawdziwy wysiłek konstytuujący przyjdzie w czas kryzysu. Jednak wówczas, po roku 2004, gotowa tkanka społeczna oraz poczucie wspólnoty pozwolą na dokonanie wielkiego skoku integracyjnego.

Stanowisko Polski należy dzisiaj budować w „duchu konstytucyjnym”. Nigdy nie będzie ono jednolite. Jak w każdym innym kraju, mamy zwolenników integracji i jej przeciwników, a oba „obozy” nie są przecież spójne. Nie zmienia to faktu, że będziemy musieli mieć stanowisko wobec takich dalekosiężnych pomysłów europejskich, jak armia, podatek, prezydent, zakres stosowania kwalifikowanego głosowania większościowego w oparciu o głosy ważone w Radzie UE, czy ogólnie: rola instytucji UE, a jeszcze bardziej ogólnie – zakres tego, co robimy razem z innymi Europejczykami, i tego, co robimy sami, bez pomocy i udziału innych. Wymaga to od nas pogłębionej świadomości zadań i możliwości państwa oraz celów Unii we współczesnym świecie.

PRZYPISY

- 1 Józef Oleksy – przedstawiciel Sejmu, Danuta Hübner – przedstawiciel rządu RP, Edmund Wittbrodt – przedstawiciel Senatu, oraz ich zastępcy, odpowiednio: Marta Fogler, Janusz Trzciniński i Genowefa Grabowska.
- 2 *Traktat nicejski, Deklaracja 23: W sprawie przyszłości Unii*. SN1247/1/01 REV1, s. 167-168; zob. także: *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, Konkluzje prezydencji, Rada Europejska z Laeken, 14-15 grudnia 2001. SN300/1/01 REV1, Aneks I, s. 21-24.
- 3 Valéry Giscard d'Estaing: *Compte-rendu présenté par Président de la Convention européenne au Conseil européen de Séville*, 21-22 czerwca 2002, s. 11.
- 4 Sekretariat Konwentu Europejskiego: *Digest of contributions to the Forum*. Bruksela, 17 czerwca

- 2002, CONV 112/02. Strona internetowa *Futurum*:
http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm.
- 5 Poszczególne sprawozdania z dotychczasowego przebiegu narodowych debat o przyszłości UE można znaleźć w następujących dokumentach Konwentu: Belgia - CONV 137/02, Bułgaria - CONV 147/02, Cypr - CONV 140/02, Czechy - CONV 148/02, Dania - CONV 151/02, Estonia - CONV 145/02, Francja - CONV 139/02, Grecja - CONV 105/02, Hiszpania - CONV 136/02, Irlandia - CONV 135/02, Litwa - CONV 146/02, Luksemburg - CONV 134/02, Malta - CONV 141/02, Niemcy - CONV 108/02, Polska - CONV 144/02, Portugalia - CONV 104/02, Rumunia - CONV 143/02, Słowacja - CONV 109/02, Słowenia - CONV 149/02, Szwecja - CONV 138/02, Wielka Brytania - CONV 111/02, Węgry - CONV 142/02, Włochy - CONV 110/02; <http://www.european-convention.eu.int>.
 - 6 Choć trzeba z pokorą zgodzić się z obserwacją Larry'ego Siedentopa, iż skala wyzwań politycznych stojących przed Europejczykami w zdumiewający sposób nie powoduje odpowiednio gorącego fermentu wśród obywateli i elit. Nie dzieje się w Europie nic podobnego do atmosfery towarzyszącej Konwentowi Filadelfijskiemu, który latem 1787 r. przygotował konstytucję amerykańską, a później jej bronił w debatach publicznych przed ratyfikacją. Zob. L. Siedentop: *Democracy in Europe*. Penguin, London 2000.
 - 7 Podobną próbą był Konwent przygotowujący Kartę Prac Podstawowych Unii Europejskiej; wówczas jednak nie uczestniczyli w nim przedstawiciele państw kandydujących do UE.
 - 8 O fazie konstytucyjnej integracji zob. szerzej Leszek Jesień: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako fragment procesu integracji*. „Polska w Europie”, nr 2 (40) 2002, s. 51-67.
 - 9 Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Kopenhadze, czerwiec 1993.
 - 10 Szerzej zob. Leszek Jesień: *Wybór czy inercja. Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*. WSB-NLU, Nowy Sącz 2000, s. 226.
 - 11 Zob. np. artykuły Muriel de l'Écoitais w „Revue du Marché commun et de l'Union européenne”:
[1] *La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté européenne*, nr 398/1996 ;
[2] *De l'Europe de six à l'Europe de douze: une évolution réussie. La pondération des voix au Conseil de ministres de la Communauté européenne (deuxième partie)*, nr 401/1996;
[3] *L'Europe de douze a quinze: l'échec. La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté européenne (troisième partie)*, nr 408/1997.
 - 12 Joschka Fischer: *Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Przemówienie na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 12 maja 2000.
 - 13 Zob. Jacques Delors: *Europe and Global Issues*. Przemówienie w Banku Światowym, Waszyngton, 4 kwietnia 2001; *Où va l'Union européenne?* Przemówienie wygłoszone na kilku konferencjach w USA, 26 marca - 4 kwietnia 2001.
 - 14 Pojęcie elastyczności obejmuje rozmaite (w ramach i poza UE) formy integracji, w których nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE. Pojęcie wzmocnionej (lub ściślejszej) współpracy wprowadził Traktat Amsterdamski. Jest to rozwiązanie prawne, które pozwala w przyszłości tworzyć nowe obszary integracji w ramach UE. Najnowsza kategoryzacja elastyczności zob. Alexander Stubb: *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Palgrave, New York 2002.
 - 15 Zob. np. Jean Monnet: *A Ferment of Change*. „Journal of Common Market Studies”, 1(1) 1962, s. 203-211; *Deklaracja Roberta Schumana z 9 maja 1950 r.*, w: Jürgen Wahl: *Robert Schuman. Ojciec Europy*. Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice, s. 81-82; Edward Heath: *Old World, New Horizons. Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*. OUP, London 1970, s. 11; Winston Churchill: przemówienia w Albert Hall w Londynie 14 maja 1947 oraz na Kongresie Europy w Hadze 7 maja 1948, w: Randolph S. Churchill: *Europe Unite. Speeches 1947-48 by*

- Winston S. Churchill. Cassel, Londyn 1950, s. 77 *passim*, 310 *passim*.
- 16 Por. Piotr Buras: *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej*. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 6/01. Warszawa, marzec 2001; Rafał Trzaskowski: *The Polish Position on the Future of Europe*. EU Institute for Security Studies (w przygotowaniu).
 - 17 Metoda wspólnotowa to udział trzech instytucji w procesie podejmowania decyzji. Komisja Europejska, posiadająca monopol inicjatywy ustawodawczej, reprezentuje interesy Wspólnoty jako całości. Na podstawie propozycji Komisji decyzje podejmuje tandem Rada Unii Europejskiej (wyrażająca interesy państw członkowskich) i Parlament Europejski (wyrażający interesy wszystkich Europejczyków). Czwartą instytucją, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, nadzoruje wykonanie zobowiązań. Metoda międzyrządowa to samodzielne decyzje państw członkowskich, z bardzo ograniczonym udziałem Komisji i Parlamentu oraz bez nadzoru ze strony Trybunału.
 - 18 Por. William Wallace: *Collective Governance. The EU political process*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.): *Policy-Making in the European Union*. OUP, Oxford 2000, s. 523.
 - 19 Tu należy uściślić, iż w posiedzeniach Rady Europejskiej bierze udział przewodniczący Komisji, a rozpoczynają się one od wystąpienia marszałka Parlamentu Europejskiego. Ponadto, decyzje Rady Europejskiej nie mają mocy prawnie wiążącej, a zatem – w przypadku decyzji dotyczących Wspólnoty Europejskiej – wracają one do trójkąta decyzyjnego: Komisja, Rada UE, Parlament.
 - 20 Takie właśnie niespodziewane konsekwencje integracji opisuje teoria integracji europejskiej nazwana historycznym instytucjonalizmem. Por. Paul Pierson: *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*. „Comparative Political Studies”, nr 29(2) 1996, s. 123-163. O powstawaniu wspólnotowego wymiaru w pracach Rady Unii Europejskiej zob. np. Thomas Christiansen: *The Council of Ministers: the politics of institutionalised intergovernmentalism*, w: Jeremy Richardson (red.): *European Union. Power and policy-making*. Routledge, London 2001, s. 141-142; Simon Hix: *The Political System of the European Union*, s. 363.
 - 21 Por. Brigid Laffan, Michael Shackleton: *The Budget. Who Gets What, When, and How*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.): *Policy-Making in the European Union...*, s. 217-224.
 - 22 Znakomite przykłady dotyczące rządu niemieckiego i polityki w ochronie środowiska można znaleźć w artykule Alberta M. Sbragia: *Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures*, *ibidem*, s. 300-301.
 - 23 Rada Europejska w Helsinkach zdecydowała o powołaniu niezbędnych struktur do zarządzania siłami szybkiego reagowania, tj. Komitetu Wojskowego, Sztabu Wojskowego, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Zob. *Konkluzje prezydencji*. Rada Europejska w Helsinkach, 10-11 grudnia 1999, SN 300/99; *Toolbox Paper*, przyjęty na spotkaniu ministrów obrony państw UE w Sinttrze 28 lutego 2000, w: Maartje Rutten: *From St. Malo to Nice. European defence: core documents*. Instytut Studiów Strategicznych UZE, Paryż 2001.
 - 24 Zob. Antonio Missiroli, Burkard Schmitt: *More euros for military capabilities. Pooling assets will boost security*. „European Voice”, 27 June – 3 July 2002, s. 10. Autorzy z Instytutu Studiów Strategicznych UE proponują powołanie Agencji Kontroli Wyposażenia Europejskiego (European Capabilities Controlling Agency) oraz wzrost wydatków na wojsko poprzez odjęcie wydatków militarnych od deficytu państw członkowskich.
 - 25 Komisja Europejska: *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*. Bruksela, 10 lipca 2002, COM (2002) 394.
 - 26 Dermot McAleese: *Twenty-Five Years 'A Growing'*, w: Rory O'Donnell (red.): *Europe. The Irish Experience*. Institute of European Affairs, Dublin 2000, s. 94.
 - 27 Taką burzę wywołał sporządzony na żądanie Rady Europejskiej po raz pierwszy w 1998 r. raport Komisji, w którym zawarto wyliczenia, które państwo ile wplaca do wspólnego budżetu

oraz ile i z jakich źródeł korzysta z niego. Zob. Komisja Europejska: *Financing the European Union. Report on the Operation of Own Resources System*. Bruksela, 7 października 1998. Precyzyjniejsze dane Komisja przedstawiła pół roku później w dokumencie zatytułowanym: *Allocation of 1998 EU operating expenditure by Member State*. Bruksela, 23 czerwca 1999.