



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

8/04

Bartłomiej Nowak

Rafał Rowiński

Unia Europejska po rozszerzeniu.

Na pierwszym zakręcie.

(czerwiec 2004)

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Bartłomiej Nowak¹

Rafał Rowiński²

Wstęp

Półtora miesiąca po historycznym rozszerzeniu Unii Europejskiej o dziesięciu nowych członków, odbyły się dwa niezwykle ważne wydarzenia, które jak w soczewce wskazują problemy, jakie w przyszłości napotka Wspólnota. Wybory do Parlamentu Europejskiego po raz kolejny pokazały brak zainteresowania obywateli dla spraw europejskich, w szczególności wśród nowych państw członkowskich, które znacznie zaniżyły ogólną frekwencję. Kampanie wyborcze były mało dynamiczne, a koncentrowały się głównie na sprawach krajowych. Okazało się, że znacznie zwiększyły się w państwach Unii Europejskiej wpływy ugrupowań populistycznych oraz eurosceptycznych.

Tydzień później, przywódcy państw i rządów negocjowali ostateczny kształt przygotowanego przez Konwent Traktatu Konstytucyjnego UE. Negocjacje zakończyły się sukcesem, bo za taki należy uznać osiągnięcie kompromisu w gronie 25 państw, ale jeśli spojrzeć na szczegóły kompromisowych zapisów, to nasuwają się wątpliwości, czy odzwierciedlają one zasadnicze cele, dla jakich podjęta była ta reforma UE. Dodatkowo, większość państw deklaruje ratyfikację Traktatu Konstytucyjnego poprzez referendum. Może się więc okazać, że ta Konstytucja nigdy nie wejdzie w życie, albo zostanie ratyfikowana przez część państw, które nie będą chciały uzależniać się od reszty i zdecydują się na ściślejszą integrację w mniejszym gronie. Jeśli dodamy do tego perspektywę kolejnych rozszerzeń, to całkiem blisko do tezy, że Unię czeka okres poważnej destabilizacji.

¹ Politykolog, doktorant Kolegium Społeczno – Ekonomicznego Szkoły Głównej Handlowej. Ekspert Centrum Stosunków Międzynarodowych, zajmuje się reformą i rozszerzeniem Unii Europejskiej. Był delegatem do Europejskiego Konwentu Młodych.

² Pracownik Polskiej Fundacji im. R. Schumana, absolwent UW, SGH oraz Catholic University of Leuven. Był delegatem do Europejskiego Konwentu Młodych.

1. Po co jest Parlament Europejski?

W dniach 10-13 czerwca 2004 r. obywatele 25 państw wybierali swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Były to wybory z pewnością historyczne - pierwsze w rozszerzonej Unii. Starano nadać się im rangę symboliczną, a poszczególne europejskie rodziny polityczne z dużym wyprzedzeniem kalkulowały podział miejsc, jaki ukształtuje się w wyniku przyłączenia nowych państw członkowskich UE.

W instytucjonalnym układzie władzy w UE Parlament Europejski odgrywa coraz większą rolę. O ile często nie posiada właściwych kompetencji legislacyjnych w obszarze danej polityki, o tyle w takich obszarach wywalczył sobie dużą rolę polityczną.

Jeżeli wejdzie w życie Traktat Konstytucyjny UE, to znaczenie europarlamentu znacząco wzrośnie. Procedura współdecydowania stanie się bowiem zasadniczą ścieżką legislacyjną, a dotyczyć będzie 84 obszarów, czyli prawie dwukrotnie więcej niż obecnie. Należałoby więc założyć, że te wybory nie będą takie zwykłe. Europa jest przecież w trudnym momencie po rozszerzeniu. Kłopoty gospodarcze, postawa wobec wydarzeń w Iraku, a także los Europejskiej Konstytucji, były najważniejszymi, ale nie jedynymi sprawami, jakie mogły być poruszone w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Tymczasem wyniki wyborów, ich frekwencja, a także przebieg kampanii wyborczej, nie pozostawiły zasadniczych złudzeń co do istnienia - albo raczej braku - europejskiego *demos*. Wspólną cechą kampanii wyborczych był zasadniczy akcent na sprawy krajowe, a nie europejskie. Pewną prawidłowością było, że zwyciężały ugrupowania opozycyjne do rządów w danym kraju. Wybory te były raczej sprawdzianem popularności i przedbiegiem do wyborów krajowych, nie miały wiele wspólnego ze sprawami dla Europy najważniejszymi. Ugrupowania rządzące zazwyczaj płaciły cenę za rządzenie.

Po drugie, zyskiwały ugrupowania używające retoryki populistycznej, często eurosceptycznej. Nie oznacza to na razie zasadniczego zwrotu w europejskim

układzie sił, ale pokazuje trend, który prawdopodobnie będzie się w przyszłości umacniał. Trend taki nie jest jednak spowodowany częstym dla wyborów przypadkiem wzrostu notowań ugrupowań populistycznych w czasach ekonomicznego spowolnienia, jego przyczyny leżą głębiej.

Po trzecie, tradycyjnie niska okazała się frekwencja wyborcza. Znacznie zaniżyły ją wyniki frekwencyjne nowych członków UE, w szczególności Słowacji i Polski. Na niewiele zdały się nadzieje polityków europejskich, związane z historycznym znaczeniem tych wyborów. Obywatele nie byli zainteresowani tymi wyborami, ale z drugiej strony przebieg kampanii wyborczej w Europie świadczy, że politycy zrobili niewiele, aby ten stan rzeczy zmienić.

Z przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego wyciągnąć można kilka wniosków:

- Następuje ogólnoeuropejski spadek zaufania do partii politycznych jako instytucjonalnych mechanizmów artykulacji interesów wyborców³ co negatywnie przekłada się na frekwencję wyborczą⁴.
- Wzrost znaczenia populistycznych partii eurosceptycznych czy wręcz antyunijnych⁵ związany jest obecnie nie tylko ze spowolnieniem gospodarczym, czyli elementem naturalnego cyklu koniunkturalnego w ekonomii, ale z zasadniczą zmianą struktury procesu legitymizacji w Unii Europejskiej. Polityczny proces decyzyjny oddala się od przeciętnego obywatela. W ostatnich latach zauważalne jest przesuwanie się centrum decyzyjnego z rządów narodowych do instytucji ponadnarodowych, ale wraz z tym nie następuje jednoczesne przesunięcie egzekucji odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W każdej

³ EB 61 oraz CCEB 2004.1 dostępne na http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

⁴ Problem należy umiejscowić w szerszym kontekście spadku zaufania do instytucji życia publicznego w państwach członkowskich UE. Fakt, że Europejczycy bardziej ufają instytucjom europejskim niż narodowym, nie przekłada się jednak bezpośrednio na frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

⁵ Jeśli chodzi o partie otwarcie anty-unijne np.: 14.4% poparcia dla szwedzkiej listy *June*, 17% poparcia dla Brytyjskiej Partii Niepodległości, 16% dla Ligi Polskich Rodzin, 14 % poparcia dla listy Hansa Petera Martina w Austrii. Ocenia się, że najbardziej eurosceptyczna grupa polityczna w EP pod przewodnictwem Jensa-Petera Bondego może podwoić liczbę swoich członków. Partia ta w wielu kwestiach może znaleźć poparcie takich centroprawicowych grup jak np. brytyjscy Konserwatyści czy polskie Prawo i Sprawiedliwość.

niewygodnej dla rządów narodowych sprawie, przedstawiciele tychże rządów tłumaczą się faktem, że wynikają one z działań Unii Europejskiej⁶.

- Potwierdza się teza o istniejącym kryzysie legitymizacji UE. Wizerunek Parlamentu Europejskiego jest wciąż ten sam: pochłania on duże środki finansowe, a nie posiada właściwej władzy. Przeciętni ludzie nie rozumieją dlaczego parlament nie posiada inicjatywy ustawodawczej oraz na czym polega procedura kodecycji. Parlament Europejski nie wybiera rządu dla Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej. Próba reformy w tym względzie podjęta przez Konwent, nie odpowiadała śmiałym założeniom Deklaracji z Laeken, a postanowienia Konferencji Międzyrządowej są krokiem wstecz w stosunku do propozycji Konwentu. W najbliższych latach, bez względu na to czy Traktat Konstytucyjny wejdzie w życie, nie należy się spodziewać wzrostu legitymizacji dla Parlamentu Europejskiego ze strony obywateli.
- Utrzymujący się kryzys legitymizacji UE wiąże się ze stałym wzrostem roli międzyrządowych form podejmowania decyzji w UE. Wystarczy spojrzeć na przebieg trzech ostatnich konferencji międzyrządowych, wzmocnioną aktywność i rolę Rady Europejskiej i Rady UE w kreowaniu kierunków rozwoju UE, oraz towarzyszący jej powolny spadek roli Komisji w polityce unijnej. Charakterystycznym elementem międzyrządowego procesu decyzyjnego staje się coraz większe, rosnące wraz z rozszerzeniem, jego uwikłanie w wąsko pojmowane interesy narodowe i sektorowe, a także rosnąca liczba deklaracji politycznych pozostawionych bez skutecznych instrumentów ich realizacji (np. Strategia Lizbońska). Sytuacja ta ma kilka poważnych skutków dla opinii publicznej. Po pierwsze, pozostawia większość obywateli w poczuciu że Unia nie działa w ich imieniu. Po drugie, coraz bardziej obrazuje funkcjonowanie w Unii jako sytuację - wygrany przegrany. Po trzecie wreszcie, przedstawia Unię jako elitarny klub dyskusyjny. Zjawiska te mają wpływ zarówno na frekwencję w eurowyborach jak i na wzrost notowań partii populistycznych.

⁶ M.Leonard, T.Arbutnott, *Next Generation Democracy. Legitimacy in Network Europe*; The Foreign Policy Centre, London 2002.

2. Rozmiękczenie Europejskiej Konstytucji

Zakończenie Konferencji Międzyrządowej, która poprawiała projekt Traktatu Konstytucyjnego przygotowanego przez Europejski Konwent należy uznać za sukces, bo kompromis w gronie 25 państw takim sukcesem z pewnością jest. Jeśli jednak spojrzymy na kształt poprawionego Traktatu, to w wielu obszarach jest to krok wstecz w porównaniu z propozycją Konwentu. Kilka kwestii zostało istotnie doprecyzowanych, lub zmienionych, ale kierunek tych zmian wydaje się wątpliwy i nie odpowiada pierwotnym założeniom i celom podjęcia dalej idącej reformy Unii Europejskiej. Co więcej, jeśli weźmiemy pod uwagę agendę Unii na najbliższe lata, to z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że – przy zapisanych derogacjach czasowych dla wprowadzenia poszczególnych zmian, raczej nie zdążą one wejść w życie. I tak:

- System podejmowania decyzji za pomocą tzw. podwójnej większości, która w wersji konwentowej wynosiła 50% państw i 60% ludności został zmieniony na 55% państw reprezentujących co najmniej 65% ludności.⁷ Zmiany matematyczne na poziomie progów podwójnej większości wydają się rzeczą naturalną w negocjacjach. Wprowadzono jednak dodatkowo zapis, że mniejszość blokująca musi się składać z co najmniej czterech państw. Oprócz zwykłej większości kwalifikowanej istnieje także tzw. super-większość kwalifikowana składająca się 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie obejmującą co najmniej 65% ludności Unii, stosowana gdy Rada nie stanowi prawa z inicjatywy legislacyjnej Komisji lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii⁸. Ponadto IGC postanowiła przyjąć osobną decyzję Rady ustanawiającą tzw. „hamulec bezpieczeństwa”. W przypadku gdy członkowie Rady opowiadający się przeciw podjęciu decyzji, stanowiąc będą trzy czwarte liczby ludności lub trzy czwarte liczby państw członkowskich niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej⁹, Rada „uczyni co jest w jej mocy, aby, w uzasadnionych ramach czasowych i bez

⁷ Mniejszość blokująca stanowi odpowiednio co najmniej 35% ludności unii oraz co najmniej 45% wszystkich państw członkowskich.

⁸ Np. w WPSiSW, gdy Rada stanowi z inicjatywy Państw Członkowskich, w WPZiB, gdy Rada stanowi z własnej inicjatywy, w polityce gospodarczej i pieniężnej, gdy stanowi na zalecenie Komisji lub EBC, w przypadku zawieszenia Państwa Członkowskiego lub jego wycofania się, w różnych nominacjach (CIG 85/04).

*uszczerbku dla obowiązkowych ograniczeń czasowych określonych przez Unię, osiągnąć zadowalające rozwiązanie kwestii podniesionych przez członków Rady*¹⁰. Ze względu na swoje niedookreślenie, niejasne pozostaje jak w praktyce jak będzie mógł być interpretowany owy zapis. Nie wiadomo, czy nie będzie stanowił on dodatkowego pola konfliktu pomiędzy państwami członkowskimi i czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdecydowałby się na wydanie orzeczenia w tak politycznie wrażliwej kwestii. Ponadto jeśli uwzględnimy, że tak skomplikowany system jest pozatraktatowy, wejdzie w życie dopiero w 2009 roku, a będzie obowiązywał do 2014 r., to łatwo zauważyć że jest to wbrew podstawowej logice upraszczania i usprawnienia systemu decyzyjnego, co było przecież jednym z założeń tej reformy, tak aby podejmowanie decyzji w UE stało się łatwiejsze i bardziej zrozumiałe dla przeciętnego obywatela.¹¹ Osobną kwestią pozostaje fakt, że w bardzo trudnym dla siebie okresie w latach 2004 – 2009, nowo rozszerzona Unia funkcjonować będzie musiała w oparciu o mało przejrzysty i - co ważniejsze - mało efektywny system nicejski¹².

- W porównaniu z propozycją Konwentu ograniczono ilość decyzji podejmowanych za pomocą systemu kwalifikowanej większości głosów (QMV) zastępując je głosowaniem jednomyślnym (np. kwestie wieloletniego planowania finansowego, sprawy obecnego trzeciego filaru UE, kwestie socjalne). Udało się jedynie utrzymać tzw. formułę *passarelle*, gdzie Rada Europejska podejmuje jednomyślnie decyzję, że może rozszerzyć w niektórych obszarach możliwość głosowania systemem QMV. W praktyce jest to jednak mechanizm raczej nie wykorzystywany.
- Przy procedurze wyboru składu Komisji Europejskiej znacznie ograniczono rolę desygnowanego przewodniczącego Komisji w doborze komisarzy, a co za tym idzie rolę Parlamentu Europejskiego w tym procesie. Konwent proponował, że szef Komisji wybiera jednego z trzech przedstawionych przez dane państwo

⁹ W praktyce oznacza to 26,25% poziomu ludności całej Unii lub 33,75% wszystkich państw członkowskich.

¹⁰ CIG 85/04: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth180604_en.pdf

¹¹ O ile powyższe mechanizmy zabezpieczają pozycję niektórych państw, jak Polska i Hiszpania, o tyle mocno komplikują całość. Warto także przypomnieć, że prototyp takiego rozwiązania, zwany kompromisem z Ioanniny, został w Traktacie z Nicei zarzucony, jako że okazał się zupełnie niepraktyczny.

¹² Baldwin & Widgren, *Council voting in the Constitutional Treaty*. CEPS Policy Briefs, July 2004. Porównanie dokonane przez autorów w oparciu o NBI (Normalised Banzhaf Index) pokazuje, że prawdopodobieństwo przyjęcia losowo dobranej decyzji w systemie nicejskim w porównaniu do konstytucyjnego w UE25 jest prawie trzykrotnie mniejsze i wynosi 3.6% do 10.1%.

kandydatów. Konferencja Międzyrządowa powróciła *de facto* do stanu obecnego. Z punktu widzenia wprowadzenia bardziej demokratycznych procedur przy wyborze Komisji Europejskiej, prawie nic się nie zmienia.

- Sam skład Komisji Europejskiej będzie również ograniczony przy założeniu derogacji, że pierwsza Komisja wybrana na mocy postanowień Konstytucji składać będzie się z jednego obywatela każdego państwa członkowskiego. Oznacza to, że w kluczowym dla Unii okresie związanym z obecnym i nadchodzącymi rozszerzeniami Komisja składać będzie się z 25 do nawet 28 komisarzy co może prowadzić do utrudnień w jej sprawnym funkcjonowaniu.
- Znacznie obniżono wartość Karty Praw Podstawowych wcielonej przez Konwent do części drugiej Traktatu Konstytucyjnego. KPP staje się obowiązującym prawem tylko teoretycznie, gdyż za jej nieprzestrzeganie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości można postawić tylko instytucje europejskie, które *de facto*, niewiele mają wspólnego z problematyką KPP. Poza tym dodano zapis – czyniąc wiążącym jedno z drobnych wyjaśnień Prezydium Konwentu – że KPP nie tworzy nowych praw, ani nie rozszerza już istniejących.
- Zrezygnowano z usprawnionej przez Konwent procedury przyjmowania wieloletniego planu finansowego Unii, według której drugi taki plan po ratyfikacji Konstytucji przyjmowany byłby już poprzez głosowanie kwalifikowaną większością głosów a nie jak dotychczas jednomyślnie. Biorąc pod uwagę rosące żądania unijnych płatników netto jak i nieuniknione napięcia na linii dotychczasowi - nowi beneficjenci polityk strukturalnych oraz zwolennicy - przeciwnicy reformy CAP, oznacza to zagrożenie poważną blokadą negocjacji nad unijnym budżetem. Co więcej, ustalenia IGC kończą istnienie tzw. paktu międzyinstytucjonalnego (*inter-institutional agreement*), który umożliwił Parlamentowi Europejskiemu negocjowanie z Radą i Komisją ostatecznego kształtu perspektywy finansowej.¹³
- Zniesiono Radę ds. Legislacyjnych zaproponowaną przez Konwent.

Konferencji Międzyrządowej udało się jednak ustalić lub doprecyzować sprawy, które Konwent pozostawił otwarte:

¹³ G.Grevi, *Light and shade of a quasi-Constitution*; EPC Issue Paper No.14, June 2004, Brussels. Procedura ta została zastąpiona przyjęciem ustawy europejskiej wydanej za zgodą PE.

- Ustalono kształt grupowej prezydencji, która na poziomie rad sektorowych składać się będzie z trzech państw, sprawujących mandat przez 18 miesięcy.
- Ustalono podział miejsc w Parlamencie Europejskim, gdzie min. liczba deputowanych przypadających na państwo członkowskie powinna wynosić 6, a max. 96. Cały Parlament może liczyć 750 członków, a nie jak w propozycji Konwentu 736.
- Doprecyzowano rolę i usytuowanie Ministra Spraw Zagranicznych UE.

Z przebiegu Konferencji Międzyrządowej i dziejów Traktatu Konstytucyjnego UE można już teraz wyciągnąć kilka wniosków.

Po pierwsze, istnieje ogromne ryzyko, że Traktat Konstytucyjny nigdy nie wejdzie w życie lub też stanie się początkiem końca Unii jaką znamy. W co najmniej 10 unijnych państwach odbędą się referenda. Nie ma jasnych procedur co się stanie, jeśli jakiegokolwiek państwo odmówi ratyfikacji. Czy wstrzyma to cały mechanizm konstytucyjny? W przypadku nie ratyfikowania Traktatu w jednym lub niewielkiej ilości państw wydaje się prawdopodobne, że powtórzą one referendum - tak jak odbyło się to w Irlandii w przypadku Traktatu Nicejskiego. W tej sytuacji można spodziewać się, że państwa te skorzystają z reguły *opt-out* w najbardziej wrażliwych dla nich obszarach Traktatu. W przypadku nie ratyfikowania Traktatu przez większą część członków, Unia znajdzie się w wyjątkowo trudnej sytuacji. Biorąc pod uwagę małe prawdopodobieństwo podjęcia przez UE próby funkcjonowania w oparciu o stare reguły, możemy wskazać tutaj na dwa możliwe rozwiązania. Pierwszym z nich byłoby zawarcie umowy, określającej nowe zasady wejścia Traktatu Konstytucyjnego w życie, drugim natomiast rozłam unii na dwie grupy państw funkcjonujących w oparciu o system nicejski oraz konstytucyjny¹⁴. Są to jednak na razie rozwiązania hipotetyczne.

Po drugie, europejscy przywódcy zupełnie nie przewidzieli konsekwencji nadania traktatowi tak odważnej nazwy. Z pewnością nie jest to Konstytucja, bo Unia do takiej politycznie nie dorosła i nie tworzy systemu politycznego na wzór państwa. To

¹⁴ Dogłębna analiza patrz: Lucia Serena Rossi, *What if the Constitutional Treaty is not ratified?* The EPC Commentary, 30.06.2004.

kolejny unijny traktat¹⁵, niedoskonały, ale ujednocający dotychczas istniejące prawo podstawowe wspólnoty, nadający jej tak potrzebną osobowość prawną, a przede wszystkim zdecydowanie ułatwiający funkcjonowanie Unii w prawie podwojonej liczbie członków¹⁶. Jest to z pewnością Traktat potrzebny, ale zdecydowanie mało ambitny jak na Konstytucję. Pytanie, czy warto w takiej sytuacji ryzykować długo trwające referenda, z dużą dawką populizmu?

Po trzecie, zakończona właśnie Konferencja Międzyrządowa udowodniła, że dla podjęcia zasadniczych dla rozszerzonej Unii reform, jest ona instytucją, która z natury swej nie jest w stanie przedstawić odważniejszych propozycji. Przykład mieliśmy już w Nicei, bo przecież Konwent ds. Przyszłości Europy jest prostą konsekwencją niemożności dojścia do porozumienia przez IGC w najbardziej zasadniczych dla reformy Unii kwestiach. Porozumienie w sprawie Traktatu Konstytucyjnego to również przykład trudnych i skomplikowanych kompromisów, często wbrew założeniom i celom reformowania UE. Z drugiej strony, zarówno wcześniejszy Konwent zajmujący się przygotowaniem Karty Praw Podstawowych, jak i ostatni przygotowujący Traktat Konstytucyjny, przedstawiły o wiele dalej idące rozwiązania, niż zakładał ich mandat. Oczywiście, samą technikę pracy Konwentu i sposób podejmowania decyzji należy udoskonalić, ale widać już, że jest lepsze forum dla podejmowania tak ważnych spraw niż Konferencja Międzyrządowa. To dobrze, że metoda konwentowa została wpisana do Traktatu Konstytucyjnego jako obowiązująca na przyszłość metoda zmiany traktatów¹⁷.

Po czwarte, widzimy że procesy usprawnienia oraz demokratyzacji i legitymizacji UE nie idą w parze. Większość rozwiązań wprowadzonych przez Traktat Konstytucyjny niewątpliwie pozwoli rozszerzonej Unii sprawniej funkcjonować, nie idą one jednak bezpośrednio w kierunku przewyciężenia kryzysu unijnej legitymizacji. Warto wspomnieć tutaj fakt, że – skądinąd bardzo potrzebne - funkcje Ministra Spraw Zagranicznych UE i Przewodniczącego Rady tworzą nowy ponadnarodowy poziom

¹⁵ G.Grevi, *Light and shade of a quasi-Constitution*; EPC Issue Paper No.14, June 2004, Brussels.

¹⁶ Warto przypomnieć mało znany fakt, że Traktat Konstytucyjny sześciokrotnie zmniejsza liczbę procedur legislacyjnych istniejących w UE.

¹⁷ Warto jednak pamiętać, że po Konwencie, który przygotowawać powinien zmiany traktatowe, nastąpi jeszcze Konferencja Międzyrządowa, a więc cały proces będzie niezwykle długi.

władzy, nie posiadający legitymacji europejskich wyborców¹⁸. Z jednej strony to rozwiązania usprawniające działanie UE, z drugiej, to tworzenie kolejnych instytucji wpisanych w mechanizmy międzyrządowe. Także rozwiązania mogące bezpośrednio służyć przybliżeniu UE obywatelom w ostatecznej wersji Traktatu Konstytucyjnego uzyskały bardzo niepełny charakter. Stało się tak na przykład w przypadku roli parlamentów narodowych w monitorowaniu respektowania zasady subsydiarności.

Po piątę, negocjacje Traktatu potwierdziły przewidywania dotyczące zmiany dotychczasowego charakteru Unii Europejskiej. Jest jasne, że rozszerzona UE oparta będzie na niespotykanej dotąd różnorodności, sprzeczności i złożoności interesów poszczególnych państw co w silny sposób pchać będzie ją w kierunku zmiennej geometrii integracji oraz coraz silniejszych tendencji do re-nacjonalizacji wybranych polityk.

Wnioski.

Rozszerzona Unia Europejska wchodzi w chwili obecnej w okres poważnych turbulencji związanych z określaniem jej przyszłego kształtu i zasad funkcjonowania. Przez pewien czas przeżywać będzie szok post-akcesyjny. W dodatku mocny kryzys czeka ją wraz z całkiem prawdopodobną porażką jeśli chodzi o ratyfikację Traktatu Konstytucyjnego. W najbliższym czasie nałożą się na siebie nawzajem kilka spraw, które spowodować mogą nowe linie podziałów:

- sprawa unijnego budżetu na lata 2007-2013
- sprawa reformy Wspólnej Polityki Rolnej związana z jej dostosowaniem do reguł Światowej Organizacji Handlu,
- kwestia ram ekonomicznych dla Unii Europejskiej zarówno pod względem realizacji Strategii Lizbońskiej, jak i utrzymania Paktu Stabilizacji i Rozwoju,
- próby renacjonalizacji niektórych polityk wspólnotowych
- dyskusja odnośnie celu integracji obracająca się wokół osi modelu międzyrządowego vs. modelu wspólnotowego z silną Komisją Europejską. Pomimo faktu, że dyskusja ta miała miejsce całkiem niedawno, prawdopodobnie

¹⁸ Kandydaci na powyższe funkcje wybierani będą w toku międzyrządowych negocjacji.

nastąpi jej powrót, gdy dosyć szybko okaże się, że nicejskie mechanizmy dla funkcjonowania UE są niewystarczające dla grona prawie trzydziestu państw,

- dyskusja odnośnie celu integracji związana z kolejnymi rozszerzeniami Unii Europejskiej, tzw. dylematem sekwencji (pogłębienie vs. rozszerzenie) oraz priorytetami geograficznymi (wymiar południowy vs. wymiar wschodni).

Można powiedzieć, że Europejski Konwent poprzez przygotowanie niedopracowanego i mało ambitnego Traktatu Konstytucyjnego nie rozwiązał najbardziej palących dla Unii kwestii systemowych. Najważniejszych zmian instytucjonalnych nie zdołano przedyskutować w trakcie trwania obrad Konwentu, więc był to też jeden z powodów, dla których IGC otwarła cały pakiet konstytucyjny. O ile Konstytucja wprowadza wiele ulepszeń do praktyki funkcjonowania UE, z pewnością stanowi krok naprzód i istnieje potrzeba jej przyjęcia, o tyle nie jest to krok wystarczający, osłabiony postanowieniami Konferencji Międzyrządowej, a w dodatku z małymi szansami na wejście w życie. Europejscy obywatele dostrzegają trudności przed jakimi stoi Unia, co ma odbicie w zainteresowaniu wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Losy Europejskiej Konstytucji oraz wybory do PE pokazują, że prawdopodobnie powoli kształtuje się nowy podział w europejskiej debacie publicznej, który do tej pory miał miejsce w o wiele mniejszym stopniu, na zwolenników i przeciwników ściślejszej integracji. Referenda w sprawie Konstytucji nie tylko utrwala, ale znacznie pogłębia taki podział. Być może czeka nas więc pasjonująca debata o europejskiej tożsamości i znaczeniu współczesnych państw narodowych.

Warszawa, Lipiec 2004.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej. Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Hertie Stiftung
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- Haniel Stiftung
- WestLB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych
www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.