



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

4/03

Bartłomiej Nowak

Europejski Konwent Sukces czy porażka?

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

Europejski Konwent ds. Przyszłości UE przyjął niedawno najważniejsze zapisy przyszłego Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Podczas ostatniej sesji plenarnej zakończono dyskusje nad kształtem instytucji rozszerzonej Unii, podstawowymi wartościami, które powinny być zapisane w takim traktacie, kształtem preambuły, podziałem kompetencji pomiędzy Wspólnotę i państwa członkowskie, a także rolą parlamentów narodowych.

Drugą, również przyjętą część Konstytucji, tworzy Karta Praw Podstawowych. Do uchwalenia pozostaje część trzecia, która będzie się odnosiła do sposobu podejmowania decyzji w poszczególnych obszarach polityki UE, w tym także we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa i w sferze obronności. Konwent nie ma mandatu do proponowania zmian jeśli chodzi o treść samych polityk.

Trzeba będzie też zdecydować w jaki sposób Traktat Konstytucyjny powinien być ratyfikowany w państwach Unii Europejskiej. Z punktu widzenia demokracji coraz bardziej powszechny staje się postulat jego ratyfikacji poprzez Europejskie referendum. Może to oczywiście rodzić liczne kłopoty i znacznie wydłużyć proces ratyfikacji, ale jest to ciekawa propozycja, która powinna spowodować szeroką debatę w Europie.

Odpowiedź na wyzwania

Konwent miał znaleźć odpowiedź na wyzwania stojące przed Unią Europejską, które sprecyzowała Deklaracja z Laeken.

Pierwszym takim wyzwaniem było **obecne rozszerzenie**. Jest ono najtrudniejszym rozszerzeniem dla Unii w ciągu całego okresu jej istnienia. Dotychczasowa piętnastka powiększa się o 10 nowych krajów stawiając jednocześnie perspektywy kilku następnym. Istnieje duże ryzyko, że przy utrzymaniu obecnego systemu decyzyjnego i skomplikowanych procedur legislacyjnych, w tak dużym gronie nastąpi kompletny paraliż decyzyjny, a Unia będzie przejmować cechy ONZ.

Po drugie, problem tkwi w ogromnych różnicach pomiędzy krajami przystępującymi i obecnymi członkami UE. Są to nie tylko różnice ekonomiczne, ale przede wszystkim różne tradycje i postrzeganie pewnych spraw przez przyszłych członków, szczególnie w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Drugim wyzwaniem, jakie definiuje Deklaracja z Laeken, jest **rola Unii w globalnym świecie**. To pytanie, czy jest możliwe aby UE mówiła wspólnym głosem w obszarach tak newralgicznych dla państwa narodowego, jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

Trzecim wreszcie wyzwaniem postawionym przez Deklarację z Laeken było **przybliżenie Unii Europejskiej do obywateli**. Wspólnota jest postrzegana jako uosobienie biurokracji i podejmowania zakulisowych decyzji. Niewiele osób potrafi zrozumieć filarowy system UE ze swoimi odrębnymi procedurami podejmowania decyzji i to, że istnieje kilka różnych traktatów, a nie jeden podstawowy dokument. System unijny miał więc podlegać uproszczeniu.

Europa wymaga kompromisów

Unia Europejska po Konwencie **nie zmieni się radykalnie**. Przed rozpoczęciem jego obrad było rzeczą oczywistą, że Konwent nie stworzy czegoś na kształt federacji, i równie daleki będzie od skłaniania się ku „Europie ojczyzn”. Wydaje się zresztą, że to pojęcia już przestarzałe i nie można stawiać wyboru pomiędzy nimi.

Reforma Unii mogła tylko pójść do przodu. Jedyne pytanie jakie można było postawić, to jej rzeczywisty zakres. Nie było jakichś alternatywnych modeli do wyboru. Ktoś, kto rozumował w taki sposób mógł czuć się zawiedzony. **Nie powstała Europejska Konstytucja na wzór Stanów Zjednoczonych**, a raczej Traktat Konstytucyjny dla organizacji międzynarodowej. Traktat trudny, mający około 200 stron, ale jednak o wiele **prostszy i jaśniejszy** niż obecnie istniejące.

Europejski Konwent nie był czymś – do czego często go przyrównywano – na kształt Konwencji z Filadelfii, która stworzyła Konstytucję Stanów Zjednoczonych. Ale mimo wszystko, składał się z przedstawicieli rządów, parlamentów narodowych i europejskich instytucji, a więc był ciałem o wiele szerszym i bardziej demokratycznym niż podejmująca najważniejsze decyzje za zamkniętymi drzwiami Konferencja Międzyrządowa.

Co do samej demokracji i metod pracy Konwentu pojawiło się wiele zarzutów. Otóż decyzje miały być podejmowane poprzez konsensus, co oznacza, że pracując w gronie 210 delegatów Konwent musiał znaleźć kompromisowe rozwiązania nie uciekając się do głosowania.

Kto w takim razie może rozstrzygać o istnieniu konsensusu? Okazało się, że prezydium Konwentu, co wywołało od razu lawinę oskarżeń o brak demokracji i nie uwzględnianie wielu opinii i poprawek. Sposób podejmowania decyzji nie był zbyt przejrzysty. Z drugiej jednak strony, trzeba pamiętać, że **Europejski Konwent** w takim gronie **to ogromny eksperyment**, a głosowanie nad każdym punktem tekstu konstytucyjnego nie wydaje się najlepszą metodą na tworzenie prawa. Jeśli chodzi o metodę pracy Konwentu nie widać więc było realnej alternatywy.

Poza tym, dodatkowym plusem był dostęp opinii publicznej do wszystkich dokumentów Konwentu, zgłaszanych opinii i poprawek, co przecież nie zdarzało się w trakcie obrad Konferencji Międzyrządowej. Dla celów konsultacyjnych utworzono Konwent Młodych i Konwent Organizacji Pozarządowych. Oczywiście, ogromna większość opinii środowisk młodzieżowych i pozarządowych nie była brana w ogóle pod uwagę, ale pewien niewielki postęp w obszarze konsultacji ze społeczeństwem poczyniono.

Pierwsze reakcje prasowe na wypracowany przez Konwent Traktat Konstytucyjny mogą świadczyć jednak o niedocenianiu, jak trudne jest osiągnięcie kompromisu na forum prawie 30 państw. Wydaje się, że stwierdzenia mówiące o wynikach Konwentu będących poniżej oczekiwań, biorą się po prostu z braku zrozumienia.

Oceniać po owocach

Wypracowany Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej niesie za kilka istotnych zmian w jej funkcjonowaniu.

Po pierwsze, pomimo wszystkich negatywnych opinii, **Unia będzie prostsza i bardziej przejrzysta**. Będzie posiadała jeden Traktat Konstytucyjny, a nie kilka podstawowych. Karta Praw Podstawowych będzie obowiązującym prawem konstytucyjnym, a nie jak do tej pory dokumentem stosowanym domyślnie. Procedury legislacyjne staną się również bardziej zrozumiałe i prostsze. Nie będzie istniała niezrozumiała dla ludzi struktura filarowa UE z różnymi sposobami podejmowania decyzji w każdym z filarów (choć proces legislacyjny w obszarze WPZiB będzie się nadal nieco różnił).

Dosyć jasno został również **sformułowany podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie**. Do wyłącznych kompetencji Wspólnoty przydzielono: politykę monetarną (dla państw będących w strefie Euro), politykę celną, wspólną politykę handlową i utrzymanie morskich zasobów biologicznych (w obszarze wspólnej polityki rybołówstwa). O praktycznym wykonywaniu polityk wymienionych jako kompetencje dzielone i uzupełniające zadecyduje część trzecia traktatu konstytucyjnego, która będzie ukończona na ostatniej lipcowej sesji Konwentu.

Prostszy będzie też system podejmowania decyzji w Unii. Powszechnie obowiązującą zasadą ma stać się bowiem głosowanie kwalifikowaną większością głosów. Enumeratywnie wymienione są w traktacie przypadki jednomyślności. Co istotne, zmieniono definicję większości kwalifikowanej. **Od 2009 roku nie będzie już obowiązywał nicejski system ważenia głosów**. Aby podjąć decyzję wystarczy większość państw i 60% ludności, a w przypadku gdy Rada Europejska lub Rada UE nie działa z inicjatywy Komisji lub Ministra Spraw Zagranicznych, do podjęcia decyzji potrzeba będzie 2/3 państw i 60% populacji UE. O konsekwencjach jakie niesie likwidacja systemu z Nicei dla Polski, w późniejszej części analizy.

Po drugie, dzięki propozycjom Konwentu Unia będzie mogła odpowiedzieć na pytanie, które zadał kiedyś Henry Kissinger: *do kogo dzwonić jeśli chcę rozmawiać z Europą?* **W nowym układzie instytucjonalnym utworzono bowiem ministra spraw Zagranicznych UE**, co oznacza ujednoczenie instytucji Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB i Komisarza ds. Relacji Zewnętrznych. Minister taki będzie posiadał inicjatywę legislacyjną, będzie vice-przewodniczącym Komisji Europejskiej, a zarazem przewodniczyć ma Radzie UE ds. Polityki Zagranicznej.

Warto w tym momencie zadać dwa pytania. Jak wpłynie na funkcjonowanie UE osoba o „podwójnym kapeluszu” (double hatted)? Inaczej mówiąc, jakie skutki będzie miało wprowadzenie mechanizmów międzyrządowych do Komisji Europejskiej? Odpowiedź na to pytanie wymaga osobnej analizy, na którą nie ma tutaj miejsca.

Drugie ważne pytanie, to kwestia rozwiązań w trzeciej części traktatu konstytucyjnego, która będzie decydowana w lipcu. Może się okazać, że unijny minister spraw zagranicznych jest funkcją wyłącznie prestiżową i ładnie brzmiącą. O praktycznym jego funkcjonowaniu będzie decydowała bowiem zdolność Unii do podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. A nie zanoszą się na większe zmiany, gdyż głosowanie większością kwalifikowaną będzie raczej wyjątkiem niż regułą. Poprawki, które mają na celu wprowadzenie głosowania większościowego w obszarze obecnego drugiego filaru zgłosiła Europejska Partia Obywatelska (EPP), ale nie wiadomo czy będą one uwzględnione.

Dla WPZiB ogromne znaczenie ma również fakt, że **Traktat Konstytucyjny nadaje Unii osobowość prawną**. Do tej pory bowiem na forum międzynarodowym występowała osobno Wspólnota Europejska i inne instytucje UE, ale w znaczeniu prawnym – międzynarodowym, nie było czegoś takiego jak Unia Europejska. To się zmieni wraz z wejściem w życie nowego traktatu.

Po trzecie, w obszarze instytucjonalnym nastąpiły też inne ważne zmiany, które będą miały poważne konsekwencje dla funkcjonowania UE. Aby przybliżyć Wspólnotę do obywateli, postanowiono – z inicjatywy Francji i Niemiec – **utworzyć instytucję Europejskiego Prezydenta na poziomie Rady Europejskiej**. Osoba

taka w znacznie większym stopniu personifikowałyby Unię. W trakcie obrad Konwentu opór był jednak dosyć duży, szczególnie ze strony przyszłych państw członkowskich. Dla nich, a także dla grupy mniejszych krajów, zreformowana prezydencja, która trwałaby 2 lub 2,5 roku, a prowadzona była przez grupę 3 lub 4 krajów, wydawała się lepszym rozwiązaniem. Prezydencja daje przecież każdemu państwu możliwość pokazania się na arenie międzynarodowej, a przy tym przybliżenia problematyki europejskiej na forum krajowym. W ostatecznej formie powstała kompromisowa formuła, w której prezydent będzie przewodził Radzie Europejskiej, a wybierany ma być spośród nie zdefiniowanego grona, przy założeniu niemożności sprawowania mandatu w innych europejskich instytucjach, rządzie lub parlamencie państwa członkowskiego. Urząd swój sprawował będzie przez dwa i pół roku z możliwością jednorazowej re-elekcji.

Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że zadania, które wykonywał będzie prezydent, sprawiają, że należy go raczej **traktować jako przewodniczącego – koordynatora Rady Europejskiej**. Nie będzie on miał możliwości – wbrew wcześniejszym propozycjom przewodniczącego Konwentu Giscarda d'Estaing – utworzenia własnego gabinetu i dobrania sobie zastępców. O tym, że nie należy traktować tej pozycji jako prezydenta UE świadczy też angielska wersja tekstu traktatu konstytucyjnego, gdzie występują zamiennie słowa „Chair” i „President”.

Przewodniczącemu Rady Europejskiej towarzyszyć będzie **prezydencja**, która **będzie jednak miała o wiele mniejsze znaczenie niż do tej pory**. Nie będzie ona pełniła funkcji w polityce zewnętrznej, a obejmie jedynie roczne przewodnictwo na poziomie zreformowanego systemu Rady UE. Nie wiadomo też, jak będzie wyglądała prezydencja w nowym układzie instytucjonalnym. Kadencja będzie sprawowana przynajmniej przez rok, na zasadzie rotacyjnej. Czas jej trwania, oraz to, czy będzie sprawowana przez grupę krajów, czy przez jeden kraj, ustalić ma Rada Europejska. Widać więc wyraźnie, że w tym obszarze Konwent nie spełnił swojego zadania i nie przedstawił jasnej wizji zostawiając główne decyzje Radzie Europejskiej lub Konferencji Międzyrządowej.

Zreformowana zostaje również Komisja Europejska. Jej przewodniczący, proponowany przez Radę Europejską, a następnie wybierany przez Parlament (który

ma prawo jego odrzucenia, w tym przypadku Rada powinna przedstawić następnego kandydata) dobiera sobie 13 komisarzy (dodatkowo w Komisji zasiada jeszcze Minister Spraw Zagranicznych UE), przy założeniu, że nie może być dwóch osób z tego samego kraju. Każde państwo członkowskie ma prawo przedstawić po trzech kandydatów na komisarza, spośród których przynajmniej jednym z nich jest kobieta. Oznacza to, że nie każde państwo będzie takiego komisarza posiadało. Ten system wejdzie w 2009 roku, do tego momentu będzie obowiązywać zasada: jedno państwo – jeden komisarz.

Jako, że sprawa liczby Komisarzy wywołała liczne kontrowersje, ustalono, że przewodniczący Komisji może dobrać sobie jeszcze do 15 komisarzy stowarzyszonych, którzy nie będą mieli prawa głosować podczas obrad Komisji. Z kolei komisarze pełnoprawni zmieniać się będą na zasadzie rotacji, tak aby każde państwo miało Komisarza przez jakiś okres.

Trzeba stwierdzić, że z punktu widzenia efektywności funkcjonowania Komisji nie zmieni to zasadniczo zasad jej funkcjonowania. Oficjalnie, liczba komisarzy będzie mniejsza. Dodatkowo tworzy się jednak „drugą ligę” komisarzy, którzy nie mają skutecznych narzędzi sprawowania władzy. Wybieg ten zastosowano wyłącznie dla zaspokojenia ambicji państw członkowskich.

Jeśli założeniem funkcjonowania Komisji jest ponadnarodowość, to powinni w niej zasiadać politycy najbardziej kompetentni. Rotacyjna zmiana głównych komisarzy oznacza, że niekoniecznie będą tam zasiadać osoby najlepsze i najbardziej doświadczone, które tworzyć będą zgrany zespół. Wydaje się, że pierwszy projekt prezydium Konwentu, aby było 15 komisarzy dobieranych przez szefa Komisji przy założeniu maximum 1 komisarza na państwo, był z punktu widzenia efektywności funkcjonowania lepszy.

Należy pamiętać, że Komisja Europejska nie jest ciałem gdzie mogą ścierać się interesy narodowe, a komisarze mają zabronione reprezentowanie interesów kraju pochodzenia. Pomysł ich wyboru na zasadzie kompetencji stworzyłby prawdziwą rywalizację na poziomie europejskim, co mogłoby bardziej przybliżyć Unię do obywateli. **Ostateczna wersja układu w Komisji Europejskiej oznacza**

kompromis osiągnięty na zasadzie „najmniejszego wspólnego mianownika”. Nie jest on najlepszy dla funkcjonowania samej Komisji. Należało albo pozostać przy nicejskiej zasadzie: jeden kraj – jeden komisarz, albo zaakceptować pierwszą propozycję Prezydium Konwentu.

W obszarze instytucje warto odnotować **wzrastającą rolę Parlamentu Europejskiego**, który ma możliwość współdecydowania w procesie uchwalania unijnego prawa, co jest pośrednim przybliżeniem obywatela do Unii, jako że Parlament jest jedynym ciałem wybieranym w wyborach bezpośrednich przez obywateli. To właśnie Parlament Europejski jest instytucją, która na reformie UE zyskuje najwięcej. Od 2009 roku liczba jego członków wynosić ma max. 736.

Proponowane wcześniej przez Prezydium Konwentu utworzenie nowej instytucji, jak Kongres Obywateli Europy, zostało bardzo szybko zaniechane. Unii nie zbliża się do obywateli poprzez tworzenie nowych instytucji europejskich, bo to tylko komplikuje istniejący system.

Nad poprawkami do Traktatu Konstytucyjnego obradował będzie od tej pory Konwent, co oznacza, że staje się on instytucją o znaczeniu konstytucyjnym. Pytanie tylko, czy ma to sens przy jednoczesnym wymogu późniejszego zatwierdzenia poprawek przez Konferencję Międzyrządową. Taka procedura wydłuży przecież cały proces, a dodatkowo spowoduje nieporządek, jako że w Konwencie zasiadają również przedstawiciele rządów, którzy później jeszcze raz decydowaliby o kształcie traktatu konstytucyjnego. W powyższej procedurze brak więc pewnej logiki.

Europa z pewnością zwróciła uwagę na zwykłego obywatela dzięki wcieleniu Karty Praw Podstawowych jako części drugiej Traktatu Konstytucyjnego. W porównaniu do poprzednich traktatów **rozszerzono też prawa socjalne** Europejczyków. Pytanie jedynie, czy w ten sposób nie tworzy się pewnej fikcji prawnej, która nie ma zastosowania w realiach?

Konstytucja Europejska – Europejska debata?

Ostatnia sesja Konwentu odbędzie się w lipcu. Będą na niej omawiane szczegółowe sprawy podejmowania decyzji w obszarach każdej z unijnych polityk. Następnie odbędzie się Konferencja Międzyrządowa, która zatwierdzi lub zmieni Traktat Konstytucyjny. Wydaje się, że ta druga opcja jest mało prawdopodobna. Zakwestionowałoby to cały dorobek Konwentu, w którym przecież zasiadali przedstawiciele rządów wszystkich państw, które uczestniczą w Konferencji.

Oczywiście, w maju 2003 perspektywy wyglądały zupełnie inaczej. Panowało powszechne przekonanie, że Konwent nie jest w stanie wypracować jednego stanowiska, a interesy w kluczowych kwestiach są zupełnie rozbieżne. Byłoby rzeczą niemal pewną, że w przypadku przedstawienia wyników Konwentu w formie opcji, Konferencja Międzyrządowa uchwaliłaby swój własny dokument. Okazało się jednak, że Konwent potrafił dojść do kompromisu i w ostatni dzień jego obrad wszyscy deklarowali zadowolenie, nawet jeśli ich postulaty nie zostały wysłuchane. W tej sytuacji, podobnie jak w przypadku przyjmowania Karty Praw Podstawowych, **Konferencja Międzyrządowa po prostu zaaprobuje tekst przygotowany przez Konwent**, a jeśli będą wprowadzone poprawki, to tylko techniczne.

Do ustalenia pozostanie jeszcze kwestia ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. **Coraz szersze grono zwolenników zyskuje opcja ogólnoeuropejskiego referendum.** Mogłoby się ono odbyć w jednym dniu i być swoistym świętem „europejskiego demos”. Drugą opcją są również referenda, ale w poszczególnych państwach członkowskich osobno. Wreszcie trzecia, tradycyjna, to normalna ratyfikacja Traktatu przez wszystkie państwa członkowskie w formie przez nich przyjętej.

Oczywiście, referendum europejskie ma swoje plusy, może okazać się też kamieniem milowym integracji europejskiej. Taki sposób jego ratyfikacji będzie olbrzymim wyzwaniem dla wszystkich krajów unijnych i może jednak spowodować znaczne opóźnienia wejścia w życie unijnej konstytucji.

Perspektywa Polski

Obserwując relacje prasowe z Europejskiego Konwentu odnosi się wrażenie, że zapisy Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej trudno określić jako sukces Polski. Wydaje się, że w sferze tej narosło wiele mitów i nieporozumień.

Po pierwsze, **odejście od korzystnych dla Polski zapisów Traktatu z Nicei, które dawały nam 27 głosów w Radzie UE** (czyli tylko dwa mniej niż największe państwa UE: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, a tyle samo ile Hiszpania) **nie jest polską porażką**. Nasi delegaci mocno akcentowali w swoich wystąpieniach potrzebę utrzymania systemu nicejskiego, zgłaszali poprawki do zapisów traktatu konstytucyjnego i zbierali podpisy w tym celu. W jednej z wersji zapisów prezydium Konwentu zdecydowało się nawet na uwzględnienie możliwości przedłużenia systemu nicejskiego do 2012 roku, pozostając jednak ostatecznie przy pierwotnej wersji roku 2009.

Warto jednak zauważyć kilka rzeczy. **Wprowadzenie systemu podwójnej większości w jakiś sposób upraszcza jednak skomplikowany mechanizm podejmowania decyzji w UE**. Z punktu widzenia obywatela, rozwiązania nicejskie były nadzwyczaj nieczytelne i skomplikowane.

Twierdzi się, że system podwójnej większości jest bardziej sprawiedliwy, gdyż założeniem było, że głos każdego obywatela powinien być odzwierciedlony, stąd uwzględnienie liczby ludności danego kraju. Odejście od systemu nicejskiego oznacza tak naprawdę, że beneficjentami takiego systemu będą jedynie kraje duże, które w zamian nie będą miały pewności posiadania Komisarza.

Polska, z prawie 39 mln ludności, musi wziąć pod uwagę, że w systemie nicejskim siła procentowa jej głosu (mierzona liczbą głosów w stosunku do zsumowanych głosów wszystkich krajów) wynosiła 7,8. Od 2009 roku wzrośnie zaś do nieco ponad 8%. **Zyskujemy w stosunku do mniejszych krajów o wiele więcej niż tracimy w stosunku do Niemiec i trzech pozostałych największych**. A wcale nie jest tak, że w Unii decydują tylko największe państwa, bo do tej pory charakteryzowała się ona raczej nadreprezentacją tych mniejszych. Zmienia się

koalicje w jakich będziemy uczestniczyć, będzie prawdopodobnie trudniej grać z największymi państwami, ale nie oznacza to porażki Polski.

Rozmawiając o naszym zysku lub stracie w tym obszarze trzeba pamiętać, że **nie mieliśmy jeszcze możliwości sprawdzenia jak działa system nicejski**, poruszamy się więc w obszarze prawdopodobieństwa. Wreszcie podejmując batalię o utrzymanie systemu nicejskiego podczas Konferencji Międzyrządowej, musimy zdawać sobie sprawę, że jest to batalia prawdopodobnie skazana na porażkę, a **Polska umacniać będzie wizerunek kraju, który jest „hamulcem” dla reform**. Hiszpania bardzo skutecznie walczyła po wejściu do Unii o każdą decyzję, ale dysponowała też o wiele skuteczniejszymi narzędziami do takiej walki. Jej potencjał ekonomiczny był w 1986 roku o prawie 25% większy od naszego obecnego. Poza tym Hiszpanie przeznaczali zupełnie inne nakłady na stworzenie skutecznego lobbingu w Brukseli. Wystarczy porównać liczbę osób zatrudnionych w Misji Polskiej w Brukseli z liczbą osób na placówce hiszpańskiej. Nasza pozycja nie umocni się w Unii wyłącznie poprzez blokowanie pewnych decyzji. Powinniśmy raczej zająć się aktywnym tworzeniem polityki unijnej, jak choćby staramy się to czynić wobec wymiaru wschodniego UE.

Trzeba też zdawać sobie sprawę z realiów. Było bardzo widoczne, że nawet Hiszpania zrezygnowała w pewnym momencie z twardej obrony systemu nicejskiego. Prezentuje ona bardzo różne stanowisko, ale nie wydaje się, że będzie zdecydowanie broniła Nicei. Jest całkiem możliwe, że za zgodę Hiszpanii na głosowanie systemem podwójnej większości, najbogatsze państwa zapłacą jej utrzymaniem w budżecie Funduszu Spójności. Być może dojdzie więc do sytuacji, kiedy Polska pozostanie sama na placu boju, z góry skazana na porażkę. **Wydaje się, że nasza dyplomacja zbyt szybko uległa presji polskiej opinii publicznej**. W systemie podwójnej większości najwięcej tracą kraje małe, których siła głosu będzie tak niewielka, że ich wpływ na decyzje Wspólnoty będzie po prostu minimalny. Co jednak ciekawe, właśnie małe kraje nie protestowały przeciw takim postanowieniom upatrując ochrony swoich praw w zwiększeniu roli instytucji takich jak Komisja Europejska, a osłabieniu przy tym pozycji Prezydenta Rady. **Argument, że nowy system głosowania będzie bardziej sprawiedliwy, nie jest koniecznie najtrafniejszy, bo zależy to oczywiście od definicji sprawiedliwości**.

Prawdopodobnie, nie spowoduje on jednak szerszego protestu w grupie mniejszych państw. Będą to raczej protesty deklaratywne, szczególnie ze strony przyszłych nowych członków wspólnoty, którzy nie mają na razie większych atutów w rozgrywce z największymi państwami unijnymi. Zgadzając się jednak na proponowany przez Konwent Traktat Konstytucyjny, mogą „ugrać” pewne ustępstwa w obszarach niektórych polityk UE.

W sprawie, która wywoływała w Polsce liczne kontrowersje, czyli umieszczenia odniesienia do Chrześcijaństwa i Boga w Traktacie Konstytucyjnym UE, również należałoby wskazać umiar. Przewodniczący Giscard d'Estaing zastosował sprytny wybieg, najpierw uwzględniając w Preambule tradycje Grecji Rzymu i Oświecenia zapominając o Chrześcijaństwie. Na skutek szerokiego wzburzenia i krytyki nie dodał jednak nic więcej, a wycofał wszelkie zapisy wymieniające konkretne nurty. Nie ma powodu, dla którego Europa miałaby się wypierać swoich korzeni, a wkład Chrześcijaństwa w naszą kulturę nie podlega dyskusji, zarówno ze strony wierzących, jak i nie podzielających wiary w Boga. Preambuła Traktatu Konstytucyjnego UE jest uboga w swej treści, ale można zanotować postęp, bo przecież **nigdy wcześniej w traktatach europejskich nie wymieniono inspiracji religijnej i fundamentalnych wartości, które wywodzą się z religii**. Z punktu widzenia Kościołów, ważne są też zapisy gwarantujące ich status, które stają się prawem konstytucyjnym, a do tej pory znajdowały się w tzw. Protokole Amsterdamskim. Nie można więc mówić o niewypełnieniu polskich postulatów. O ile zapisy preambuły są dalekie od zgłaszanych przez naszych delegatów propozycji, o tyle być może to właśnie ich postawa miała duży wpływ, że takie zapisy w ogóle się w Konstytucji znalazły. **Unia Europejska jest właśnie sztuką kompromisu i trzeba się liczyć z tym, że nie wszystkie postulaty – nawet moralnie słuszne – będą miały swoje odzwierciedlenie w końcowym wyniku.**

Na koniec nasuwa się jeszcze jedna refleksja. Naszej skuteczności nie zwiększymy wyłącznie poprzez aktywność ministrów na unijnych szczytach i twarde deklaracje. **Potrzebny jest codzienny lobbying dla każdej najmniejszej decyzji, inaczej będziemy przegrywać na unijnych frontach.** Tego musi się jak najszybciej uczyć polska dyplomacja i administracja, a także przyszli deputowani do Parlamentu Europejskiego.

Słabość naszych struktur państwowych do działania w Unii Europejskiej widać było podczas spotkań Konwentu. O ile nasi delegaci na każdej sesji byli bardzo aktywni, przedłożyli wiele kontrybucji i poprawek, czym bardzo pozytywnie się wyróżniali, o tyle ich wpływ na kształt Traktatu Konstytucyjnego był niewielki. Jeśli spojrzymy na większość polskich postulatów, to nie doczekały się one realizacji, gdyż wsparcie oddolne i możliwości administracyjne naszej dyplomacji nie nadążały za sytuacją.

Polska musi zrozumieć, że gra na forum europejskim toczy się na zupełnie innych zasadach. Inaczej długo będziemy płacić swoje „frycowe” w każdej decyzji podejmowanej przez Unię Europejską. Być może za kilka lat potrzebny będzie następny Konwent, bo nikt nie wie jak Unia Europejska będzie funkcjonowała w tak dużym gronie. Obyśmy byli lepiej przygotowani i więcej rzeczy potrafili oceniać z dystansu.

*Bartłomiej Nowak**

**Autor pracuje w Centrum Stosunków Międzynarodowych,
był delegatem do Europejskiego Konwentu Młodych*

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.