



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

1/04

Bartłomiej Nowak

Unia Europejska po szczycie w Brukseli

(grudzień 2003)

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 Nowak*¹

Wstęp

Szczyt Unii Europejskiej w Brukseli 12 / 13 grudnia 2003 r. zakończył się fiaskiem. Przywódcy 25 państw rozjechali się do domów o wiele wcześniej niż planowano, z poczuciem, że kompromis w tej fazie negocjacji nie był możliwy. Nikt nie spieszył się również z deklaracjami odnośnie ram czasowych dalszego przebiegu Konferencji Międzyrządowej. W trakcie szczytu i zaraz po nim pojawiły się jednak inicjatywy, które świadczą, że Unia Europejska nie bardzo wie jak poradzić sobie z rozszerzeniem i znacznym zróżnicowaniem państw członkowskich, jakie niesie ono za sobą. Chodzi o groźby dotyczące utworzenia tzw. twardego rdzenia integracji europejskiej, składającego się z państw – ojców założycieli Wspólnoty² - a także ograniczenia finansowania unijnego budżetu do 1% PKB każdego państwa (tzw. deklaracja sześciu). Czy były to tylko sygnały, które są elementem gry negocjacyjnej wobec Traktatu Konstytucyjnego, czy też wyraz głębszych obaw o rozwodnienie procesu integracji europejskiej i odzwierciedlenie pogarszającej się sytuacji politycznej i ekonomicznej w Europie?

Szok rozszerzenia a pogłębianie Unii Europejskiej

Aby zrozumieć głębokość różnic, które zarysowały się podczas ostatniej konferencji międzyrządowej, należy cofnąć się do okresu prezydencji francuskiej, zakończonej podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 r. Pomimo faktu, że w konferencji międzyrządowej nie brały udziału państwa, które miały przystąpić do UE wraz z najbliższym rozszerzeniem, przywódcy europejscy osiągnęli konsensus jedynie w sprawach instytucjonalnych, co było warunkiem *sine qua non* rozszerzenia. Należy przy tym podkreślić, że był to konsensus ustalony na zasadzie najmniejszego wspólnego mianownika po długich targach nocnych. Dlatego też zdecydowano, że reforma UE będzie kontynuowana w najbliższej przyszłości, a już rok później powołano do tego celu³ Europejski Konwent ds. Przyszłości Europy.

¹ Autor jest politologiem, pracuje w Centrum Stosunków Międzynarodowych. Zajmuje się reformą i rozszerzeniem Unii Europejskiej. Był delegatem do Europejskiego Konwentu Młodych.

² Z pomysłu tego dosyć szybko wycofały się jednak Włochy.

³ Na podstawie tzw. Deklaracji z Laeken.

Konwent był wielkim eksperymentem. Składał się z przedstawicieli rządów, parlamentów narodowych i instytucji europejskich. Grono to obradowało przez pierwszych siedem miesięcy na tematy bardzo ogólne, dotyczące podstaw procesu integracji europejskiej. Prace konwentu nabrały pewnej dynamiki kiedy zaczęto przedstawiać kolejne zapisy artykułów przyszłego Traktatu Konstytucyjnego, nie na tyle jednak, aby można było mówić o szerokiej, publicznej debacie. Wszyscy delegaci do konwentu - włącznie z przewodniczącym Valerym Giscardem d'Estaing - byli przeświadczeni, że mandat zostanie przedłużony, a obrady zakończą się najwcześniej późną jesienią 2003 r. Okazało się jednak, że Rada Europejska zażądała zakończenia prac w terminie. Był to jeden z powodów, że poważna debata nie miała miejsca w odniesieniu do najważniejszych zapisów Europejskiej Konstytucji. Głosy sprzeciwu – w tym ze strony Polski – nie zostały wzięte pod uwagę, gdyż prezydium Konwentu za główny cel uznało ukończenie na czas prac nad Traktatem. Jeżeli metodą pracy Konwentu miał być konsensus, to z pewnością co do podstawowych zapisów Konstytucji konsensusu nie było.

Sam fakt skrócenia Konwentu w najważniejszym dla niego momencie był więc jedną z przesłanek niskiej legitymizacji Traktatu Konstytucyjnego, co *de facto* dawało uzasadnienie do otwarcia całego pakietu podczas Konferencji Międzyrządowej. Dopiero podczas szczytu w Brukseli przywódcy europejscy uświadomili sobie, że nie da się pogłębiać Unii Europejskiej w rozszerzonym gronie, jeśli nie poświęci się na to wystarczającej ilości czasu. Konsensus w gronie prawie trzydziestu państw będzie możliwy tylko pod warunkiem, że dialog i wzajemne wsłuchiwanie się w swoje racje, będą wartościami naczelnymi.

Okazało się również, że Europa wchodzi obecnie w okres szoku porozszerzeniowego, pomimo że faktyczna data akcesji nowych państw nastąpi dopiero w maju 2004 r. Pierwsze tak poważne negocjacje, w których 10 nowych państw uczestniczyło na równych prawach z obecnymi państwami członkowskimi, zakończyły się fiaskiem. Dlatego z jednej strony możemy zaobserwować próby ucieczki do przodu, co częściowo wynika z obawy przed konsekwencjami rozszerzenia, częściowo z chęci nadania nowej dynamiki procesowi integracji europejskiej, a ma odzwierciedlenie w kilku inicjatywach, głównie francusko – niemieckich, podejmowanych już w trakcie obrad Konwentu. Z drugiej zaś strony,

obserwujemy liczne głosy zaniepokojenia związane z tym faktem, które twierdzą, że oznaczać to będzie Europę dwóch prędkości, a co gorsza motywowane jest chęcią zapewnienia sobie dominującej pozycji w rozszerzonej UE ze strony grupy państw.

Taką sytuację należy jednak traktować jako naturalną konsekwencję rozszerzenia. Można zaryzykować tezę, że w najbliższej przyszłości inicjatyw, które będą swoistą ucieczką do przodu, będzie więcej, a głosy o chęci dominacji i odłożeniu na bok zasady solidarności europejskiej będą się wzmacniały. Unia Europejska nie raz już przechodziła podobne zawirowania, problem w tym, jak maksymalnie skrócić taki trudny okres i zminimalizować jego ewentualne negatywne konsekwencje?

Unia Europejska po szczycie w Brukseli

Od szczytu w Brukseli nie należało oczekiwać, że zakończy się sukcesem. Twarde stanowiska Polski i Hiszpanii z jednej strony, a z drugiej Niemiec i Francji, odnośnie systemu podejmowania decyzji w rozszerzonej UE, były tylko pretekstem do zerwania obrad. Nie załatwionych spraw pozostało zbyt dużo jak na możliwość zakończenia szczytu sukcesem. Istniało więc ryzyko, że nawet przy pozytywnym uregulowaniu sporu dotyczącego systemu podwójnej większości, obszerność materii, która wciąż pozostawała do uzgodnienia, mogła skończyć się albo fiaskiem całego szczytu, albo z drugiej strony zgniłym kompromisem, co też byłoby rozwiązaniem złym. Dobrze więc się stało, że przywódcy europejscy rozjeżdżali się zawiedzeni, ale nie skłóceni. Zdawali sobie sprawę, że wzajemne urazy zasypuje się trudno, ale Traktat Konstytucyjny potrzebuje więcej czasu na dyskusję.

Jednak, jak po każdym niepowodzeniu, potrzebna jest chwila refleksji, w którym kierunku taką dyskusję należy prowadzić. Dlatego też prezydencja irlandzka zadeklarowała, że Konferencja Międzyrządowa wznowi swoje obrady najwcześniej w marcu 2004 r, a w praktyce może to być dopiero jesień 2004, gdyż wcześniej odbędą się wybory w Hiszpanii, a zaraz potem do Parlamentu Europejskiego, co nie będzie dobrym momentem na decydujące rozmowy o Konstytucji. W praktyce trzeba więc liczyć na sfinalizowanie rozmów podczas prezydencji holenderskiej, gdyż ich

ewentualne przedłużenie nałoży się na całą dyskusję o unijnym budżecie na lata 2007 – 2013, co wydaje się dosyć niebezpieczne.

Powyższy scenariusz jest jednak tym optymistycznym. Możliwe są także inne, równie prawdopodobne. Jeden z nich, to przełożenie powrotu do obrad konferencji międzyrządowej na bliżej nieokreśloną przyszłość. Przesłankę do takiego twierdzenia jest kilka. Po pierwsze, stanowiska głównych uczestników sporu dotyczącego podziału głosów zostały przedstawione w sposób, który nie pozostawia wielkiego pola manewru w negocjacjach. Z czwórki państw, których problem dotyczy w największym stopniu, najtwardsze stanowisko wydają się mieć Polska i Niemcy, przynajmniej na poziomie deklaracji. Podczas szczytu brukselskiego wyraźne sygnały w kierunku poszukiwania nowych rozwiązań wydawała się wysyłać Hiszpania. Być może po wyborach będzie bardziej skłonna do kompromisu, tym bardziej, że ma realne szanse, aby w dalszym ciągu korzystać w przyszłości z funduszy strukturalnych⁴ w kolejnym unijnym budżecie, czego według obecnych zasad nie mogłaby robić ze względu na tzw. efekt statystyczny.

Największy jednak kłopot może sprawić Francja. Prezydent Chirac nie starał się podczas szczytu brukselskiego poszukiwać wyjścia z patowej sytuacji. Co więcej, był pierwszym, który stwierdził, że kontynuowanie obrad jest bezcelowe. Czy to oznacza, że Francja doszła do wniosku, że lepiej mieć konstytucję później, ale uchwaloną w lepszej atmosferze, po okresie głębszej refleksji i szerszej dyskusji? Niekoniecznie.

Być może niepowodzenie szczytu brukselskiego jest Francuzom na rękę. Pryncypialną zasadą polityki europejskiej Francji do tej pory była faktyczna równość liczby głosów z Niemcami⁵ w głównej instytucji decyzyjnej UE, Radzie Ministrów⁶, pomimo znacznej różnicy demograficznej między obu państwami. O utrzymanie tej zasady Francja stoczyła olbrzymi bój podczas szczytu nicejskiego, doprowadzając nieomal do jego zerwania. Ceną za zachowanie *status quo* było bardziej sprawiedliwe dla Niemiec odzwierciedlenie liczby ludności w podziale miejsc

⁴ Chodzi o fundusze tzw. celu 1 i fundusz spójności.

⁵ Do momentu wejścia w życie instytucjonalnej części Traktatu z Nicei największe państwa – Niemcy, Francja, Wlk. Brytania i Włochy – mają po 10 głosów, później po 29.

⁶ Nazywana też Radą Unii Europejskiej.

Parlamentu Europejskiego. Układ ten miał trwać w założeniu, że Parlament Europejski jest instytucją ważną, ale jednak drugoplanową.

W ten sposób Traktat z Nicei został przedstawiony we Francji jako sukces prezydenta Chiraca, który oficjalnie głosił, że udało się utrzymać naczelną zasadę ładu europejskiego, którą jest dla Francji równa liczba głosów z Niemcami w Radzie UE. W polityce nagła zmiana pryncypiów zdarza się bardzo rzadko. Cóż więc się stało, że prezydent Chirac nagle uznaje, że bardziej demokratyczny dla Unii system podejmowania decyzji, powinien mieć dokładne odzwierciedlenie w liczbie ludności? Tego typu dyskusje miały już miejsce podczas wcześniejszych konferencji międzyrządowych i do tej pory nie przekładało się to na jakiegokolwiek postanowienia. W tym układzie postawa Francji jest więc niejasna i jedynie w nielicznych mediach europejskich zwracano uwagę na ten fakt, najczęściej obarczając główną winą za fiasko szczytu Polskę i Hiszpanię⁷.

W takim kontekście należałoby więc odejść od tezy, że kluczowe dla dalszych losów Konferencji Międzyrządowej będzie porozumienie w sprawie systemu głosowania pomiędzy Francją i Niemcami z jednej strony, a Polską i Hiszpanią z drugiej. Jeśli spojrzymy na interesy i argumentację każdego z państw, to można dojść do wniosku, że nie jest to bipolarny układ sporu, ale występują tu cztery podmioty, gdyż motywacje i interesy każdego z nich są inne.

Wraz z największym rozszerzeniem UE w historii, sytuacja geopolityczna Francji na kontynencie zmienia się w dosyć dużym stopniu. Wątek ten często występował podczas francuskiej dyskusji nad rozszerzeniem. O ile partnerstwo francusko – niemieckie było do tej pory głównym silnikiem napędowym Unii w wymiarze politycznym, o tyle Francja staje się obecnie mało atrakcyjnym partnerem dla nowych państw członkowskich, a z pewnością o wiele mniej ważnym niż Niemcy. To nie tylko kwestia położenia geograficznego Niemiec i ich siły ekonomicznej, ale również stylu w jakim Francja kończyła negocjacje akcesyjne z dziesiątką⁸. Co więcej, tradycyjny antyamerykanizm polityki francuskiej i jej postawa wobec wojny w

⁷ Zwraca na to uwagę The Economist, *Who killed the constitution?*; December 20th 2003.

⁸ Prezydent Chirac stwierdził wobec nowych państw członkowskich, które podpisały tzw. list ośmiu: *Straciliście dobrą okazję aby siedzieć cicho.*

Iraku sprawia, że Francja traci w oczach przyszłych członków UE – w większości proamerykańskich - nie tylko w wymiarze czysto europejskim, ale transatlantyckim⁹.

Z kolei Niemcy przeszli długą drogę za kadencji kanclerza Schroedera zarówno w polityce wobec UE, jak i w stosunkach transatlantyckich. Z racji położenia geograficznego i siły ekonomicznej stały się osią, wokół której obracają się relacje pomiędzy dotychczasową piętnastką, a nowo wstępującymi do UE państwami postkomunistycznymi. Interwencja w Kosowie stanowiła zwrot w polityce zagranicznej Niemiec po drugiej wojnie światowej, świadczący również o swoistej przemianie niemieckiej pamięci historycznej. Obowiązująca dotychczas doktryna samoograniczania zaczęła odchodzić w przeszłość. Niemcy przestały bać się mówić o swoim potencjale ekonomicznym i demograficznym, co miało swoje odzwierciedlenie w dyskusji nad nowym systemem głosowania w UE.

Całą tą sytuację warto nałożyć na odradzające się partnerstwo niemiecko – francuskie, które rozpoczęło się wspólnym frontem wobec wojny w Iraku. Na polu integracji europejskiej dostrzec możemy takie wzmocnione partnerstwo od września 2002 r, kiedy oba państwa wymieniły swoich przedstawicieli w Konwencji na ministrów spraw zagranicznych. Poszły za tym liczne wspólne kontrybucje, deklaracje polityczne, uroczystości, reprezentowanie – w zastępstwie - przez prezydenta Chiraca interesów delegacji niemieckiej podczas spotkania w Brukseli w październiku 2003r, aż wreszcie wspólne łamanie reguł Paktu Stabilizacji i Rozwoju i uniknięcie jakiegokolwiek kary z tego powodu.

Czy taka sytuacja oznacza, że mamy do czynienia z rzeczywistym odnowieniem partnerstwa francusko – niemieckiego? Jeśli tak, to w jaki sposób wpłynie to na funkcjonowanie Unii Europejskiej i Polski? A może jest to tylko okresowe ocieplenie?

Wydaje się, że partnerstwo takie nie jest niestety motywowane chęcią nadania nowej dynamiki procesowi integracji europejskiej. Jest raczej próbą powstrzymania ze strony Francji utraty pozycji geopolitycznej w rozszerzonej Unii. Takim ratunkiem

⁹ Nakłada się to na fakt, że Francja nie jest członkiem struktur wojskowych NATO.

może być właśnie mocna współpraca z Niemcami, która oprócz korzyści politycznych, ma również swój wymiar ekonomiczny. To przecież Niemcy są głównym płatnikiem netto unijnego budżetu i Wspólnej Polityki Rolnej, z której największą część funduszy wykorzystują francuscy farmerzy. Niemcy są również tym państwem, które wyraźnie dąży do reformy WPR, ze względu nie tylko na trudną sytuację ekonomiczną, ale na konieczne dostosowania do reguł Światowej Organizacji Handlu. Tylko więc mocna współpraca i przyjaźń Francji z Niemcami, może zagwarantować, że tzw. kompromis brukselski, zawarty w październiku 2002r.przez Francję i Niemcy, a dotyczący zamrożenia kwot na Wspólną Politykę Rolną do 2013 r., może przetrwać.

Francji nie musi koniecznie zależeć na przyśpieszeniu prac nad Europejską Konstytucją. Po pierwsze, odchodzi od swojej naczelnej zasady równości w Radzie UE nie dostając nic w zamian. Parlament Europejski, w którym liczba ludności ma swoje sprawiedliwe przełożenie na liczbę miejsc, dostaje znaczne kompetencje jeśli chodzi o współdecydowanie unijnego prawa, a to osłabiony – a nie wzmocniony - Parlament był przecież kiedyś rekompensatą dla Niemiec. Równocześnie zaś, zamiast postulowanego przez Francję prezydenta Rady Europejskiej, o znacznym zakresie wpływu na sprawy UE, w Konstytucji widnieje przewodniczący – koordynator, który ma raczej ograniczone funkcje, a z pewnością będzie musiał kohabitować, lub co gorsza rywalizować z przewodniczącym Komisji Europejskiej. Dodatkowo, prezydent Chirac musi przeciwstawiać się coraz większej presji francuskiej opinii publicznej, a nawet sugestiom premiera Raffairena, aby Europejska Konstytucja ratyfikowana była we Francji w ogólnonarodowym referendum.

W innej natomiast sytuacji są Niemcy. To mimo wszystko oni , a nie Francja, byli zestawiani z Polską jako kraje, których różnica zdań spowodowała fiasko szczytu brukselskiego. To Niemcy złamali Pakt Rozwoju i Stabilizacji, którego byli przecież głównymi promotorami. O ile sprzeciw Francji wobec wojny w Iraku traktowany był raczej jako wynikający z tradycyjnej antyamerykańskości, o tyle ten sam sprzeciw ze strony Niemiec spowodował oskarżenia o oportunizm i używanie spraw międzynarodowych dla celów kampanii wyborczej.

Przy tych problemach Niemcy chciałyby odgrywać wiodącą rolę w Europie. Posiadają potencjał ekonomiczny, a położenie geopolityczne daje przesłanki do takiego myślenia. Zdają sobie jednak sprawę, że w Unii można wiele zdziałać wspólnie z Francją, ale nic przeciwko niej. Francja jest potrzebna Niemcom dla celów politycznej legitymizacji ich przywództwa.

Współpraca Niemiec i Francji wydaje się więc opcją korzystną dla obu państw. Kłopot pojawia się w momencie próby zdefiniowania podstaw takiej współpracy. Francuzi, oprócz chęci utrzymania za wszelką cenę swojego wpływu geopolitycznego w rozszerzonej Unii, widzą także w takiej współpracy możliwość ucieczki do przodu przed konsekwencjami rozszerzenia, powodowanej niemożnością sprawnego zarządzania procesem rozszerzenia i brakiem wizji wspólnoty politycznej prawie trzydziestu państw. Propozycją Francji na głębszą integrację staje się więc „twardy rdzeń” państw założycieli, który jednak nie działałby na traktatowej zasadzie ściślejszej współpracy, gdyż jest ona niezmiernie trudna do realizacji, bez względu na to, czy tworzona byłaby na podstawie Traktatu z Nicei czy Traktatu Konstytucyjnego. Trudno wskazać przy tym dziedzinę, w której współpracę można by zacieśniać. Polityki pierwszego filaru UE są już w dużym stopniu zintegrowane, a przykład twardych kryteriów polityki monetarnej, której centralnym elementem jest złamany przez Francję Pakt Stabilizacji i Rozwoju, pokazuje, że ciężko tutaj wymyślić cokolwiek nowego.

W obszarze drugiego filaru deklaracje Francji w celu utworzenia wspólnoty obronnej razem z Niemcami, Belgią i Luksemburgiem należało traktować z dużym dystansem, czego dowiodła rzeczywistość. Francuzi zdali sobie sprawę, że próby działania w celu zacieśnienia współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które nie mają poparcia Wielkiej Brytanii, skazane są na niepowodzenie.

Obszar zaś trzeciego filaru posiada już wzmocnioną współpracę, czyli system z Schengen. Wiadomo jednak, że bezpieczeństwo wewnętrzne, współpraca służb granicznych i policyjnych, przeciwdziałanie międzynarodowej przestępczości i terroryzmowi, są dziedzinami, które wymagają współdziałania większej grupy państw.

Czy więc francuskie deklaracje o twardym rdzeniu integracji europejskiej są realną groźbą, czy może raczej brakiem pomysłu na współpracę w rozszerzonej Unii? Jeżeli miałyby to być współpraca pozatraktatowa, to oznaczać to będzie *de facto* początek końca Unii Europejskiej. Część państw zaczęła więc, włącznie z Niemcami, wycofywać się z podobnych deklaracji.

Jak w takiej sytuacji zachowują się Niemcy? Gdy Joschka Fischer wygłaszał swoją wizję Europy przyszłości na Uniwersytecie Humboldta, zapewne nie przypuszczał jak daleko będzie musiał odejść od swojej idei. Niemcy, wychodząc z pozytywnych przesłanek integracji, ugrzęzły obecnie w negatywnej logice zacieśniania współpracy, która wcale nie nadaje nowej dynamiki Europie, ale jest raczej próbą ucieczki od problemów ją trapiących.

Można więc powiedzieć, że partnerstwo francusko – niemieckie nie jest monolitem, jak w Polsce często się sądzi, dlatego nie należy traktować blokowo sporu o Europejską Konstytucję. Niemcy chcą możliwie szybkiego zakończenia prac nad Konstytucją, Francja – niekoniecznie. Niemcy zdają sobie coraz bardziej sprawę z przewagi i kapitału zaufania ze strony państw Europy Centralnej, który przy dalszym konsekwentnym utrzymywaniu takiego kierunku współpracy francusko – niemieckiej, może być szybko roztrwoniony. A potencjalne korzyści ze współpracy z Francją nie muszą wyrównać strat wynikających z takiego obrotu sprawy.

Monolitem nie jest również partnerstwo polsko – hiszpańskie, które zarysowało się przy okazji wspólnej obrony liczby głosów ważonych uzyskanych w traktacie nicejskim. Polska musiała włożyć dużo wysiłku, aby Hiszpanie twardo deklarowali, że do końca szczytu w Brukseli będą bronić swojego stanowiska. Pomimo ostrej postawy obu krajów, to Polsce przypięto niestety wizerunek głównego hamulcowego. Premier Aznar potrafił zadeklarować, że „Nicea nie jest Biblią” i „warto być elastycznym”. W trakcie całej Konferencji Międzyrządowej Hiszpanie próbowali również zidentyfikować pola na jakich oczekują ewentualnej rekompensaty ze strony partnerów unijnych za odejście od nicejskich ustaleń. Jeżeli negocjacje nad konstytucją się przedłużą, to grozi nam rozbitcie sojuszu Polski i Hiszpanii, jako że oba kraje są konkurentami w walce o fundusze strukturalne i fundusz spójności. Hiszpania będzie próbowała za wszelką cenę utrzymać je do roku 2013, do czego

według obecnych reguł nie ma prawa ze względu na tzw. efekt statystyczny rozszerzenia. Taki pomysł uderza jednak w kraje nowo przystępujące. Warto brać też pod uwagę zbliżające się wybory w Hiszpanii, po których łagodniejsze stanowisko w sprawie Konstytucji jest całkiem możliwe. Dochodzą także spekulacje nt. szans premiera Aznara w walce o tytuł przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Czy można przewidzieć dalsze losy Konferencji Międzyrządowej? Spraw nieuregulowanych jest kilka, zgodnie z zasadą „jeśli wszystko nie jest ustalone, to nic nie jest ustalone”. Rysuje się konsensus co do utrzymania zasady jeden kraj – jeden komisarz, utrzymania weta w polityce podatkowej, socjalnej i zagranicznej, rezygnacji z nowej koncepcji rad sektorowych, aczkolwiek decyzje nie są jeszcze podjęte. Obszary sporne to definicja większości kwalifikowanej, odniesienie do chrześcijaństwa w preambule traktatu, kompetencje współdecydowania przez Parlament Europejski w sprawach budżetowych, wreszcie nawet istnienie przewodniczącego Rady Europejskiej¹⁰.

Z jednej strony było to zbyt wiele jak na jeden szczyt UE. Z drugiej zaś, należy z dystansem traktować twierdzenia, że nic się nie stało, a Konferencja Międzyrządowa poświęcona reformie traktatowej nie trwała nigdy tak krótko. Zapomina się jednak, że wcześniej przez półtora roku nad Konstytucją obradował Konwent. Poza tym, o ile w większości nie zamkniętych spraw da się dojść do porozumienia, o tyle kwestia systemu podejmowania decyzji wydaje się bardzo trudna do rozwiązania biorąc pod uwagę motywy i zachowania czterech głównych aktorów. Francja nie wydaje się chętna do negocjacji z wyżej wymienionych przyczyn. Poza tym wyraźnie zaproponowała już, że dyskusję nad konstytucją można przełożyć, bo potrzebne jest przemyślenie i nic się nie stanie, jeśli Unia będzie funkcjonowała jakiś czas na podstawie Traktatu z Nicei. Poczucie triumfalizmu w Polsce występujące zaraz po szczycie, szybko gaśnie i widać, że następuje chwila pewnej refleksji, co stwarza przesłanki na przyszłość. Hiszpania również będzie skora do dalszych rozmów, podobnie Niemcy, które zdają sobie sprawę, że Polska będzie dla nich w rozszerzonej Unii jednym z najważniejszych partnerów i w interesie obu państw leży odbudowanie nadszarpniętych relacji.

¹⁰ Np. parlament Szwecji zobowiązał rząd do walki o rezygnację z utworzenia przewodniczącego Rady.

Kłopot w tym, że po przedstawionych wcześniej deklaracjach ciężko będzie wytłumaczyć zmianę stanowiska, zarówno po stronie Polski, jak i Niemiec. Tym bardziej, że nic nie wskazuje, aby pojawiły się jakiegokolwiek nowe argumenty lub rozwiązania. Podczas szczytu w Brukseli kanclerz Schroeder odrzucił pomysł Hiszpanii, aby utrzymać zasady nicejskie, ale w nieznacznie zmienionej na korzyść Niemców formie.

Konkluzje dla Polski

Dojście do porozumienia jeśli chodzi o Traktat Konstytucyjny UE będzie decyzją polityczną, a nie techniczną. Być może rozwiązanie leży w propozycjach technicznych, takich jak np. różne opcje klauzuli *randez vous*, zmiana wagi głosów w systemie nicejskim, czy też zmiana progów liczbowych systemu podwójnej większości. Przy stanie obecnej debaty jakakolwiek jednak z tych opcji oznacza pewien wybór polityczny.

Polska z pewnością powinna wyciągnąć kilka lekcji dla swojej polityki europejskiej. Po pierwsze, nie warto przenosić rozgrywki wewnętrzne na poziom międzynarodowy. Medialne hasła, jak *Nicea albo śmierć*, często działają z o wiele większą siłą na forum międzynarodowym niż krajowym, a poza tym mogą – jak w naszym przypadku – zamknąć pole kompromisu. Premier Aznar stwierdził *Nicea nie jest Biblią*, czym zyskał uznanie partnerów negocjacji i wcale nie zostało to negatywnie przyjęte na forum krajowym. Jeśli Polska broniła swoich racji, to powinna to robić, ale pamiętać też, że w negocjacjach liczy się styl.

Po drugie, cieszy aktywność polskiej dyplomacji w okresie Konferencji Międzyrządowej. Polska mocno zaangażowała się w promocję swego stanowiska, ale warto pamiętać, że taka wzmożona aktywność powinna mieć miejsce cały czas. Przy czym nie chodzi tu już tylko o poziom bilateralny i wyjaśnianie swoich racji. Warto, abyśmy zaczęli intensywnie pracować nad zmianą naszego wizerunku. Najgorsze co może się przytrafić na początku naszego członkostwa, to opinia hamulcowego procesu integracji europejskiej. Potrzebne nam są wielkie projekty, koncepcje, które będziemy promować. Tak jak stało się to w obszarze tzw. wymiaru

wschodniego UE. Potrzebujemy inicjatyw pro-integracyjnych, dlatego warto zaangażować się we wzmocnienie integracji w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE. Ze strategicznego punktu widzenia, Polska jest w dziedzinie bezpieczeństwa krajem zbyt dużym, aby być pominięta w jakiegokolwiek poważnej inicjatywie wzmocnionej współpracy. Dobrze będzie jednak, jeśli takie pomysły przedstawimy my sami. Zwiększy to naszą wiarygodność i pozwoli na powolną zmianę wizerunku. Nieśmiałe próby na promocję tego typu inicjatyw miały już miejsce, jak choćby przedstawiona przez byłego ministra obrony, Janusza Onyszkiewicza, koncepcja tzw. Mini – Schengen w przypadku krajów grupy wyszechradzkiej. Można zastanowić się, jak wykorzystać nasze doświadczenia z Iraku? Jak powinniśmy się ustosunkować do tzw. Strategii Solany przyjętej jednogłośnie podczas szczytu brukselskiego, która jest jednym z najpoważniejszych dokumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ostatnich lat? Jeśli negocjacje nad Europejską Konstytucją miałyby być odsunięte w czasie, to tego typu inicjatywy będą miały ogromne znaczenie właśnie dla negocjacji, gdyż wzmocnią nasze karty.

Po trzecie, obok głównych aktorów sporu o Niceę, z którymi trzeba naprawić stosunki, kluczowym graczem w sprawach Europejskiej Konstytucji będzie dla Polski Wielka Brytania i to nie tylko z powodu podobnego poglądu na stosunki transatlantyckie. Podczas szczytu w Brukseli premier Blair przekazał czytelny sygnał Polsce stwierdzając, że jej argumenty w obronie Nicei są uzasadnione. Zaraz potem złożył też podpis pod tzw. listem sześciu, który zawierał propozycję redukcji wpłat do unijnego budżetu do 1% PKB danego państwa. Pamiętać jednak warto, że dla Wik. Brytanii kluczową sprawą jest utrzymanie rabatu wynegocjowanego w 1984 r. przez Margaret Thatcher. Być może Brytyjczycy oczekują więc wsparcia podczas ich negocjacji nad rabatem, w zamian popierając Polskę w kwestii Nicei i zarzucając postulaty ograniczenia wpłat budżetowych. Warto pamiętać, że Unia to system naczyń połączonych, bez względu na jakiegokolwiek deklaracje zaprzeczające formalnym powiązaniom.

O poparcie Brytyjczyków warto również walczyć z innego powodu. Francja przekonała się, że nie da się bez nich wzmocnić współpracy w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dlatego w ostatnim czasie możemy zaobserwować

wzmoczoną współpracę w tym obszarze Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Jest to o tyle ważne, że ewentualne polskie inicjatywy pro-integracyjne w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego siłą rzeczy muszą uwzględniać zdanie tych trzech krajów.

Na koniec warto pamiętać o fakcie, że dla Polski pierwszy okres naszego członkostwa w UE będzie niezwykle trudny. Komisja Europejska wytknęła nam w swoim raporcie okresowym najwięcej niedociągnięć spośród wszystkich dziesięciu przyszłych członków. Podpisaliśmy „list ośmiu”, militarnie jesteśmy obecni w Iraku. Wreszcie nie będąc członkiem UE, uczestniczyliśmy w Konferencji Międzyrządowej stojąc w sporze po raz kolejny po przeciwnej stronie niż Francja i Niemcy. Postawa taka ma swoje uzasadnienie, ale też określone konsekwencje. Polska będzie pod szczególną obserwacją w pierwszym okresie członkostwa, każdy nasz błąd będzie wytykany, niezwykle trudno będzie rozmawiać o ulokowaniu jakiegokolwiek unijnej agencji w Polsce. Warto, aby nasze członkostwo było dobre. Trzeba zacząć od zmiany wizerunku, co możemy osiągnąć tylko poprzez aktywną i konsekwentną postawę.

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.