



Centrum Stosunków Międzynarodowych  
Center for International Relations

---

**Raporty i Analizy**

**13/04**

---

*Klaus Bachmann*

## **Unia Europejska dwóch prędkości jest niemożliwa**

---

Raport powstał we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera.

---

**CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

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

## Unia Europejska dwóch prędkości jest niemożliwa

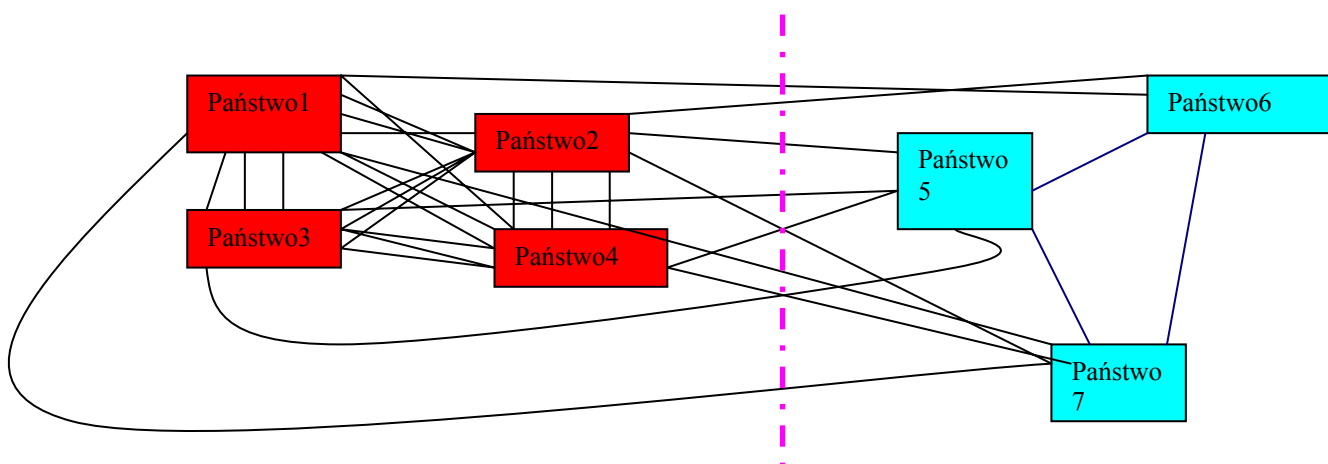
Co robić, jeśli Traktat Konstytucyjny nie zostanie ratyfikowany przez niektóre państwa członkowskie?

Tworzenie dwubiegunowej Unii Europejskiej, „UE dwóch prędkości”, jakiej w ostatnim czasie obawiali się politycy i publicyści, jest niemożliwe ani na podstawie Traktatu Nicejskiego (TN), ani na podstawie Traktatu Konstytucyjnego (TK). Państwa chętne do przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego mają tylko jedną możliwość, aby obejść sprzeciw wobec TK na skutek odrzucenia go w referendum w niektórych państwach – mogą wystąpić z UE i założyć własną organizację, której podstawą mógłby być TK. To jednak grozi nieobliczalnymi konsekwencjami politycznymi i ekonomicznymi. W świetle przepisów TK możliwe jest jednak dalsze rozwarstwienie UE i tworzenie różnych „grup awangardowych” w poszczególnych dziedzinach polityki UE. TK temu sprzyja znacznie bardziej niż Traktat Nicejski (TN).

Na użytek dalszej argumentacji przyjmuje się w tym artykule następującą definicję «UE o dwóch prędkościach» :

Jest to Unia Europejska, trwale podzielona na dwie grupy państw. W obrębie jednej grupy („twardego rdzenia”) sieć wzajemnych powiązań jest gęstsza i liczba obszarów integracji większa niż między tą grupą i grupą drugą („arriere-garde”) i różnica między tymi grupami może zostać przezwyciężona jedynie za zgodą tej pierwszej grupy.

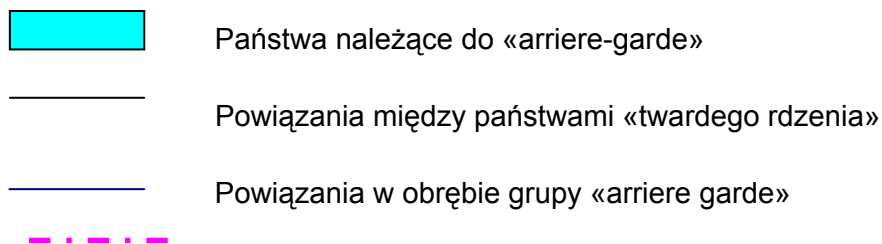
Przykład „Europy dwóch prędkości” zgodnie z powyższą definicją:



Legenda:



Państwa należące do «twardego rdzenia»



### Zgoda państw „twardego rdzenia” na zwiększenie powiązań integracyjnych

Po podpisaniu przez przywódców wszystkich państw rozszerzonej UE zmienionej wersji Traktatu Konstytucyjnego zagrożenie takim scenariuszem wydaje się nieco mniejsze. Nadal istnieje jednak groźba, że kilka krajów przeprowadzi referenda nad przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego, w tym kilka krajów, gdzie pozytywny wynik takiego referendum stoi pod znakiem zapytania. Ponieważ do momentu wejścia w życie TK nadal obowiązuje Traktat Nicejski (TN), jedyne ważne przepisy do zmiany obecnego stanu traktatowego znajdują się w Traktacie Nicejskim. A w myśl jego artykułu 48 (Traktatu o Unii Europejskiej w wersji z Nicei) każda zmiana musi zostać konsultowana z Parlamentem Europejskim (PE), uzyskać pozytywną opinię Komisji Europejskiej, zostać opracowana przez Konferencję Międzyrządową i ratyfikowana przez poszczególne państwa zgodnie z ich prawem konstytucyjnym – co w praktyce oznacza, że bez przyjęcia zmian przez narodowe parlamenty i / lub w referendum zmiany te nie mogą wejść w życie.

W świetle takiego stanu rzeczy niedorzeczne są więc wszystkie spekulacje o przyjęciu TK tylko przez jedną grupę państw, przyjęciu TK w ogólnoeuropejskim referendum lub przyjęciu go bez ratyfikacji i daniu niechętnym możliwości opuszczenia UE na podstawie nowego, przez Konwent wprowadzonego artykułu o opuszczeniu UE. Wszystkie przepisy TK umożliwiające takie manewry możliwe są dopiero po wejściu w życie TK, a ten nie może wejść w życie bez ratyfikacji przez każde z państw członkowskich.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy możliwe byłoby współistnienie TN i TK obok siebie. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nic nie stoi na przeszkodzie, aby pewna grupa państw związała się takim traktatem. Na przeszkodzie stanie natomiast prawo unijne, które zobowiązuje państwa członkowskie do zawierania tylko takich zobowiązań, które nie odbijają się negatywnie na ich zobowiązaniach w ramach UE. Aby przyjęcie TK przez mniejszą niż 25 liczbę państw nie odbiło się negatywnie na prawach tych państw, które należałyby dalej do UE na podstawie TN, konieczne byłoby dublowanie wszystkich instytucji. Inaczej bowiem mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której ta sama Komisja Europejska raz składałaby się

tylko z 25 komisarzy (na podstawie TN), a raz z innej liczby, odpowiadającej liczbie państw, dla których obowiązywałby TK. Raz wynikiem procesu legislacyjnego byłaby „europejska ustawa” (na mocy TK), innym razem dyrektywa (na mocy TN). Na obszarze Wspólnego Rynku mogłoby dojść do obowiązywania w jednym kraju przepisów karnych, np. dotyczących ochrony środowiska przyjętych jednomyślnie i o łagodniejszej dla przemysłu wymowie, podczas gdy w innym kraju musiałyby być stosowane podobne, ale nieco bardziej restrykcyjne przepisy przyjęte kwalifikowaną większością dzięki zastosowaniu „standardowej ścieżki legislacyjnej” (kwalifikowana większość w Radzie plus zasada współdecydowania w PE) w obszarach, które w TN podlegają jeszcze jednomyślności i jedynie konsultacji z PE (tak zwany III filar).

Dublowanie instytucji, konieczne aby unikać wzajemnego nakładania się kompetencji i procedur i aby zapobiec chaosowi prawnemu w ramach dwóch działających obok siebie systemów prawnych, kłóci się jednak z nakazem respektowania „ram instytucjonalnych UE” w ramach „wzmocnionej współpracy” w myśl art. 43 TUE.

Wariant, w świetle którego UE mogłaby funkcjonować na podstawie TN i TK, jest więc prawnie, politycznie i praktycznie wykluczony.

Nasuwa się więc pytanie, czy stan docelowy opisany w TK jest możliwy do osiągnięcia bez wejścia w życie TK, to znaczy na podstawie TN – i, jeśli nie, czy możliwe jest takie przyjęcie TK przez wszystkie państwa członkowskie, które umożliwia niektórym z nich zachowanie status quo ante, opisanego w TN. Odpowiedzią na pierwsze pytanie są w dużej mierze dotąd niewykorzystane jeszcze przepisy TN o elastyczności. Czy dają one „wąskiej grupie” (mniejszej niż 25 członków) możliwość urzeczywistnienia projektów przewidzianych w uregulowaniach TK?

#### Elastyczność według Traktatu Nicejskiego

Aby zapobiec konfuzji wynikającej z faktu, że w debacie na temat elastyczności posługiwano się różnorodnymi określeniami, z których wiele nie występuje w ogóle w traktatach i które nie zawsze są precyzyjnie zdefiniowane, wymieniam tu definicje, jakie zostaną użyte w tej pracy:

**elastyczność:** jakakolwiek współpraca w ramach traktatów, która zrzesza mniej członków niż posiada UE w danym momencie

**wzmocniona współpraca:** elastyczna integracja w ramach artykułów traktatowych regulujących „wzmocnioną współpracę” (enhanced cooperation, verstärkte Zusammenarbeit)

krąg wzmocnionej współpracy lub „**wąski krąg**”: grupa krajów uczestniczących w projekcie wzmocnionej współpracy

**twardy rdzeń:** krąg wzmocnionej współpracy, którego warunki przystąpienia de facto lub de iure wykluczają przystąpienie innych

**awangarda:** otwarty krąg wzmocnionej współpracy zawiązany w celu rozwoju integracji i ku zachęce dla innych, aby się przyłączyć (np. Schengen)

**grupa elitarna:** grupa, która stała się awangardą wbrew swej intencji wskutek odmowy uczestnictwa w danym projekcie ze strony jednego lub kilku państw członkowskich (np. UGW)

**arriere-garde:** przeciwieństwo awangardy, grupa, która zostaje poza awangardą, niezależnie od przyczyn takiego stanu. Podgrupami takiej «arriere-garde» są:

**grupa chętna i zdolna:** grupa, która stała się «arriere-gardą», mimo że spełnia wymogi uczestnictwa w projekcie wzmocnionej współpracy i wyraziła chęć uczestniczenia w nim

**grupa niechętna, ale zdolna:** grupa, która stała się „arriere-gardą” z powodu własnej niechęci wobec projektu wzmocnionej współpracy, ale która spełnia warunki uczestnictwa

**grupa niezdolna, ale chętna:** grupa, która stała się „arriere-gardą” w powodu niemożności (niespełnienia warunków) uczestnictwa w projekcie wzmocnionej współpracy, ale która chciałaby uczestniczyć

**grupa niezdolna i niechętna:** grupa, która ani nie spełnia wymogów uczestnictwa, ani nie jest do tego chętna

**Procedury dotyczące elastyczności w świetle Traktatu Nicejskiego<sup>1</sup>****Tworzenie „wąskiego kręgu”**

<b>Zakres traktatowy</b>	<b>Komisja</b>	<b>Rada</b>	<b>Parlament</b>
I filar (sprawy nie objęte zasadą współdecydowania)*	przekazuje wniosek lub odmawia przekazania go Radzie uzasadniając to	decyduje kwalifikowaną większością, jeden kraj może spowodować włączenie RE***	musi zostać wysłuchany
I filar (sprawy objęte zasadą współdecydowania)	przekazuje wniosek lub odmawia przekazania go Radzie uzasadniając to	decyduje kwalifikowaną większością, jeden kraj może spowodować włączenie RE	musi wyrazić zgodę
II filar **	wyraża opinię	decyduje kwalifikowaną większością „hamulec awaryjny” ****	nie ma udziału
III filar	przekazuje wniosek, jeśli Komisja odmawia przekazania, „wąski krąg” może złożyć wniosek bezpośrednio do Rady	decyduje kwalifikowaną większością, jeden kraj może spowodować włączenie RE***	musi zostać wysłuchany

\*) Nie dotyczy obszarów naruszających zasady Jednolitego Rynku.

\*\*\*) Nie dotyczy spraw obronnych. Nie dotyczy „wspólnych strategii”. „Wzmocniona współpraca w drugim filarze jest ograniczona do „wspólnych akcji” i „wcielania w życie wspólnego stanowiska”, uchwalenie „wspólnej strategii” odbywa się jednomyślnie.

\*\*\*\*) Na wniosek jednego kraju, który to uzasadnia ważnymi względami narodowej polityki, decyzja zostaje przekazana Radzie Europejskiej. Rada Europejska dyskutuje i potem przekazuje sprawę z powrotem do Rady UE, która będzie mogła decydować kwalifikowaną większością. Na tej ścieżce Komisja może blokować powstanie „wąskiego kręgu” (nie przekazując wniosku dalej Radzie UE), jeden kraj w Radzie UE może je natomiast jedynie opóźnić.

<sup>1</sup> Na podstawie: Commission of the European Community. Secretary General. To the members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice. 18.1.2001.  
[http://europa.eu.int/comm/nice\\_treaty/summary\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/summary_en.pdf)

\*\*\*\*) Na wniosek jednego kraju, który to uzasadnia ważnymi względami narodowej polityki, decyzja zostaje przekazana Radzie Europejskiej, która decyduje jednomyślnie. Tu kompromis luksemburski (narodowe weto) pozostał w mocy.

### Rozszerzenie „wąskiego kręgu” (przystąpienie dodatkowego państwa)

Zakres traktatowy	Komisja	Rada*	Parlament
I filar	decyduje o dopuszczeniu dodatkowych członków	nie ma udziału	nie ma udziału
II filar	wyraża opinię	może tylko odwlec decyzję kwalifikowaną większością	nie ma udziału
III filar	wyraża opinię	może tylko odwlec decyzję kwalifikowaną większością	nie ma udziału

\*) Tylko członkowie „wąskiego kręgu” decydują, ich liczba i ich ważone głosy są podstawą obliczenia progu dla ustalenia kwalifikowanej większości.

Traktat Nicejski praktycznie wykluczył możliwości powstania „twardych rdzeni” w ramach UE, zobowiązując członków „wąskich kręgów” do tworzenia zachęt dla pozostałych, aby ci przystąpili do „kręgu wzmocnionej współpracy”. Państwa niechętnie i niezdolne, tak samo jak niechętnie i zdolne, nie są zmuszone do przystąpienia do awangardy lub grupy elitarniej. Fakt, że jedynie w drugim filarze została możliwość zablokowania „wąskiego kręgu” przez jedno państwo, w rzeczywistości zachęca do tworzenia awangard w innych obszarach, gdzie może się to odbywać po wyczerpaniu innych metod, za zgodą Komisji i Parlamentu (I filar) lub większości kwalifikowanej Rady UE<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sprawa dodatkowo się komplikuje przez to, że w I i III filarze istnieją odrębne przepisy o elastyczności i odrębne regulacje dot. jednomyślności i kompetencji Parlamentu Europejskiego, ale potencjalnie również duże obszary *acquis* rozciągające się nad oboma filarami. Przykład: Prawo karne w sprawach ochrony środowiska, które – w zależności od konkretnego przepisu – musi przejść przez procedury I i III filaru, może zostać zablokowane w III filarze (gdzie potem może powstać „awangarda” dla wcielenia jednej części *acquis*, której druga część obowiązuje w ramach I filaru wszystkie państwa członkowskie). Tak samo jak w ramach Jednolitego Rynku, elastyczność w III filarze potencjalnie zagraża spójności „Przestrzeni Swobody, Bezpieczeństwa i

W świetle traktatów (zarówno Amsterdamskiego, jak i Nicejskiego) powstanie twardego rdzenia (i tym samym grupy typu «arriere-garde chętnych i zdolnych») jest możliwe jedynie czasowo i poza pierwszym filarem. Traktat Nicejski wzywa uczestników kręgu wzmocnionej współpracy do zachęcenia wstrzemięźliwych, aby wstąpili. W praktyce oznacza to, że Rada grupy awangardowej lub elitarnej nie ma prawa odmówić przyjęcia chętnych, może sprawę jedynie odłożyć i ponownie rozpatrywać większością kwalifikowaną. Jeżeli mniej niż 62/87 wszystkich głosów uczestników „wąskiego kręgu” opowiada się za odłożeniem decyzji, kandydat zostaje z mocy prawa przyjęty. Dotyczy to spraw z II i III filaru, w I filarze Rada „wąskiego kręgu” w ogóle nie ma prawa decyzji o dopuszczeniu dodatkowych członków, dany kandydat zgłasza swoją kandydaturę, Komisja ocenia, czy spełnia on wymogi. Jeżeli tak, to zostaje przyjęty decyzją Komisji. Grupa pragnąca przeforsować własny projekt bez udziału wszystkich innych członków UE była – według Traktatu Amsterdamskiego – zdana na łaskę każdego, kto z takiego obrotu spraw był niezadowolony. Proces decyzyjny w ramach „wzmocnionej współpracy” zawierał dwie możliwości blokady: jeżeli Komisja, otrzymując dany projekt od uczestników „wąskiego kręgu”, nie przekazała go pod obrady Rady UE, ponieważ uznała go za szkodliwy lub niezgodny z traktatami europejskimi, i jeżeli jeden z członków UE postawił weto w Radzie UE i spowodował przekazanie sprawy do Rady Europejskiej. Jak wiadomo, w Radzie Europejskiej musiała wtedy zapaść decyzja jednomyślna, inaczej projekt nie wszedłby w życie. Projekt mógł też zostać zablokowany na poziomie Rady UE kwalifikowaną większością. Możliwość zablokowania projektu „wzmocnionej współpracy” przez Komisję odpadła jedynie w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (w tym w sprawach wojskowych, wyjętych z ogólnych przepisów o wzmocnionej współpracy), gdzie Komisja nie ma kompetencji. Tu wniosek o tworzenie „wąskiego kręgu” przechodzi natychmiast w ręce Rady UE.

W Traktacie Nicejskim regulacje dot. drugiego filaru zostały utrzymane, ale znajdują się teraz w ogólnych regulacjach na temat „elastyczności”. W sprawach dot. Schengen Komisja i Parlament jedynie opiniują projekt „wzmocnionej współpracy”, ale nie mogą go zablokować. Został też opracowany bardziej szczegółowy katalog kryteriów, które „wzmocniona współpraca” musi spełniać: nie może ona dyskryminować członków pozostających poza wąskim kręgiem ani ich obywateli, nie może naruszać spójności Wspólnego Rynku i warunków konkurencji w całej UE, musi służyć celom UE i dalszej integracji, nie może się rozciągać na obszary, gdzie instytucje UE mają wyłączne kompetencje (wyklucza to faktycznie „wzmocnioną współpracę” w sprawach Jednolitego Rynku, który inaczej przestałby być jednolitym), nie może tworzyć barier dla handlu wewnątrz UE ani ograniczać praw państw członkowskich spoza „wąskiego kręgu”. „Wąski krąg” musi być otwarty dla

---

Sprawiedliwości”. Por. Jörg Monar: Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag. Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union. „Integration” 1 / 2003, str. 37.



dalszych uczestników i musi liczyć na wstępie przynajmniej 8 członków. Jest to ciekawy zapis: 8 państw – to przed rozszerzeniem o kraje środkowoeuropejskie większość, po rozszerzeniu oznacza to jednak, że „wąski krąg” może się składać z mniejszości państw. Nowe przepisy wykluczają powstanie „sekretariatu” jakiejś europejskiej awangardy, jaki zaproponował przed szczytem w Nicei francuski prezydent Jacques Chirac, mowa jest bowiem też o tym, że „ściślejsza współpraca respektuje jednolite ramy instytucjonalne Unii”, co wyklucza tworzenie odrębnych instytucji służących jedynie „wąskiemu kręgowi”. Ważne jest też, że tworzenie „wąskich kręgów” ma być ostatecznością, po wyczerpaniu normalnego procesu decyzyjnego Unii. „Wąska grupa” musi najpierw wypróbować, czy rzeczywiście nie ma szans na uzyskanie np. kwalifikowanej większości w całej Radzie (i ewentualnie większości w Parlamencie), zanim decyduje się na zgłoszenie projektu „ściślejszej współpracy” w węższym gronie.

Wobec powyższego należy uznać, że TN nie daje żadnej «wąskiej grupie» możliwości trwałego wykluczenia innych z kręgu «wzmocnionej współpracy». Tam, gdzie Rada Ministrów w ogóle ma możliwość powstrzymania innych, np. «chętnych, ale (w ocenie «wąskiej grupy») niezdolnych» do przystąpienia, taka decyzja ma jedynie charakter tymczasowy. Przepisy o elastyczności na podstawie TN są tak obwarowane warunkami, że trudno się dziwić, że państwa tradycyjnie zainteresowane tą problematyką starały się je zmienić. Trudno też się dziwić, że nie zostały dotąd zastosowane w praktyce. Jeśli doszło do form elastycznej współpracy, to chodziło wówczas o inne formy niż na podstawie «wzmocnionej współpracy», np. o tworzenie grupy elitarniej, a więc o powstanie «wąskiej grupy» na życzenie grupy «zdolnej, ale niechętniej» (jak np. przy «opting out» Włoch wobec Europejskiego Nakazu Aresztowania). Powstanie takiej «wąskiej grupy» jest jak najbardziej możliwe, ale jedynie dzięki tym, którzy zostają na zewnątrz. Z takim przypadkiem mielibyśmy więc do czynienia, jeśliby Niemcy, Francja i inne kraje zawiązały taki «wąski krąg» celem ujednoczenia metody obliczenia podstawy opodatkowania podatków od przedsiębiorstw lub ujednoczenia tego podatku w ogóle. Powstałaby awangarda, ale nie dlatego, że Francja i Niemcy wykluczyłyby Polskę, lecz dlatego że Polska nie chciałaby w takim kręgu uczestniczyć. Podobna sytuacja miała miejsce, kiedy Wielka Brytania nie ratyfikowała części «Europejskiej Karty Socjalnej» i optowała za pozostaniem poza obszarem obowiązywania trzeciego etapu Unii Monetarnej i protokołów z Schengen.

Istnieje więc zasadnicza różnica między powstaniem «wąskiego kręgu» wykluczającym innych wbrew ich woli («twardy rdzeń») i powstaniem «wąskiego kręgu» w wyniku odmowy uczestnictwa w danym projekcie ze strony niektórych państw. Tak samo, z punktu widzenia

państw chętnych do zawiązania «wąskiego kręgu», istnieje różnica między przepisami umożliwiającymi im nawiązanie wąskiego kręgu bez ograniczeń i przepisami dającymi «niechętnym» możliwość zablokowania takiej inicjatywy. Różnicę tę najłatwiej jest zdefiniować w oparciu o teorię legitymizacji.

Decydującymi kryteriami oceny mechanizmów elastyczności – a szczególnie „wzmocnionej współpracy”<sup>3</sup> – są łatwość uzyskania zgody innych na uruchomienie projektu wzmocnionej współpracy (konkretnie niska liczba inicjatorów wymagana przez traktat)<sup>4</sup>, legitymizująca ów mechanizm integracji w oczach jej uczestników, i kwestia inkluzywności lub ekskluzywności kręgu wzmocnionej współpracy potem. Inkluzywność legitymizuje tę metodę integracji w oczach tych, którzy wbrew własnej woli zostają na zewnątrz.

### Elastyczność i legitymizacja

Rodzaj elastyczności	Wobec obywateli krajów należących do twardego rdzenia	Wobec obywateli krajów należących do awangardy	Wobec obywateli krajów należących do grupy elitarniej
twardy rdzeń	zwiększa legitymizację	-	-
awangarda	-	zwiększa legitymizację	-
grupa elitarna	-	-	zwiększa legitymizację

<sup>3</sup> O różnicy między elastycznością w ogóle i wzmocnioną współpracą w szczególności por.: Tomasz R. Szymczyński: Modelowe zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji. W: Zbigniew Czachór (red.): Unia Europejska po Traktacie Nicejskim. Warszawa 2002. <http://www.rcie.konin.pl/dokumenty/publ.%20UKIE%205/UE%20po%20Tr.%20Nicejskim.pdf>

<sup>4</sup> To jest zazwyczaj najważniejsze kryterium w literaturze niemieckiej o elastyczności: Elastyczność „służy integracji”, jeżeli jej przepisy umożliwiają wąskiemu kręgowi szybkie uruchomienie własnego projektu, który w opinii takich autorów ostatecznie służy wszystkim, ponieważ pchnie „integrację naprzód”, to znaczy pogłębia ją. Por. Gunter Pleuger: Der Vertrag von Nizza. Gesamtbewertung der Ergebnisse. „Integration” 1 / 2001, str. 1–7.

Legitymizacja elastyczności nie zależy jednak jedynie od początkowych mechanizmów i końcowych efektów, lecz od całego procesu, w ramach którego mogą występować różnice interesów co do czasu i szybkości integracji, które mogą się negatywnie odbić na legitymizacji całego mechanizmu i jego percepcji.

Rodzaj elastyczności	Wobec obywateli krajów należących do grupy niechętniej, ale zdolnej	Wobec obywateli krajów należących do grupy niezdolnej, ale chętniej	Wobec obywateli krajów należących do grupy niechętniej i niezdolnej
twardy rdzeń	neutralne	zmniejsza legitymizację	neutralne
awangarda	neutralne	zwiększa legitymizację	neutralne
grupa elitarna	zwiększa legitymizację	zmniejsza legitymizację	zwiększa legitymizację

Jedyny sposób uregulowania elastyczności zapewniający UE legitymizację zarówno w oczach «wąskiej grupy», jak i jakiegokolwiek «arriere-garde» to ustalenie możliwie liberalnych przepisów dla zawiązania grupy «wzmocnionej współpracy» przy jednoczesnym maksymalnym otwarciu takiej grupy dla tych, którzy mogliby później chcieć do niej przystąpić. Takie przepisy jednak też uniemożliwiają tworzenie «twardego rdzenia», bowiem «wąska grupa» nie może się skutecznie bronić przed przystąpieniem wszystkich członków UE. W wyniku bardzo liberalnych przepisów o przyjmowaniu do «wąskiej grupy», ta grupa po prostu szybko może się okazać tożsama z całą UE.

Przepisy o elastyczności TN umożliwiają państwom przychylnym TK wcielenie w życie niektórych rozwiązań z TK, np. w zakresie unijnej polityki spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Nie umożliwiają jednak przejścia zasad głosowania, tworzenia Komisji Europejskiej lub innych przepisów instytucjonalnych do TN, bowiem to jest możliwe jedynie poprzez zmiany TN, a to wymaga zastosowania art. 48 TUE w wersji nicejskiej. W wypowiedziach niektórych polityków ostatnio pojawił się jednak wątek sugerujący przyjęcie TK przez wszystkie państwa członkowskie przy jednoczesnym umożliwieniu im wystąpienia z UE. Uczestniczyłyby one nadal w Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (EPG), ale nie w UE. Byłaby to więc co prawda nie «UE o dwóch prędkościach», ale «Europa o dwóch prędkościach», składająca się z państw UE związanych z TK i z państw należących do EPG. Taka furtka mogłaby, według argumentacji niektórych autorów, obniżyć próg dla niechętnych TK państw, aby jednak ratyfikować TK. Problem w tym, że z tej furtki można jedynie korzystać po wejściu w życie TK, tylko on bowiem zawiera w sobie taką możliwość. Alternatywą wobec takiego postępowania byłaby więc taka zmiana TN, aby on umożliwił niechętnym TK wystąpienie z UE już przed wejściem w życie TK – poprzez wpisanie odpowiednich artykułów do kolejnego traktatu akcesyjnego, na przykład dla Bułgarii lub ewentualnie dla Bułgarii i Chorwacji. Jest to możliwe i taki zapis skutecznie zmieniłby TN, ale

oparłby się zastrzeżeniom Trybunału Europejskiemu (ETS) tylko wtedy, gdyby był on rzeczywiście konieczny do rozszerzenia. Wniosek o wpisanie takiego zapisu do traktatu akcesyjnego musiałby więc pochodzić od jednego z krajów kandydujących, uzależniającego swoje przystąpienie od takiego zapisu. Traktat akcesyjny byłby potem ratyfikowany przez wszystkie kraje członkowskie i zapis stałby się częścią TN. Prawnie jest to możliwe. Politycznie jest to jednak ryzykowne. Kraje, które odrzucają TK, ale nie zamierzają wystąpić z UE, stanęłyby bowiem przed piekielnym wyborem: Po odrzuceniu TK w referendum musiałyby albo odrzucić traktat akcesyjny, albo przyjąć go i potem ogłosić wystąpienie z UE, aby uniknąć zobowiązań wynikających z odrzuconego w referendum TK. Równie problematyczna byłaby sytuacja, gdyby zapis o wystąpieniu z UE znalazł się w traktacie akcesyjnym jeszcze przed przeprowadzeniem referendum w sprawie TK. Z punktu widzenia rządu będącego zmuszonym do przeprowadzenia referendum o TK, ale i chętnego do przekonywania swoich obywateli do przyjęcia TK daje to pewne możliwości «łagodnego szantażu»: Może on potem wzywać do głosowania na «tak» dla TK, skoro to oznacza jednocześnie «tak» dla przyjęcia kolejnego państwa do UE. Z punktu widzenia rządu, krytycznego wobec TK, wpisanie artykułu o wystąpieniu z UE do TN zmusza go wręcz do zablokowania negocjacji akcesyjnych (gdzie obowiązuje jednomyślność w Radzie UE), aby zapobiec, że po przyjęciu np. Bułgarii będzie on zmuszony albo do przyjęcia TK, albo do opuszczenia UE. Jeszcze gorzej może wyglądać sprawa w krajach przychylnych TK, ale nieprzychylnych wobec dalszego rozszerzenia UE – tam TK może paść ofiarą niechęci wobec nowych członków. A w krajach nieprzychylnych wobec nowych członków i TK, niechęć wobec jednego potęguje niechęć wobec drugiego.

Zmiana TN za pomocą zapisów w traktatach akcesyjnych wiąże więc dwie sprawy, które ze sobą nie mają nic wspólnego: dalsze rozszerzenie UE i ratyfikację TK. Choćby z tego powodu ETS mógłby zakwestionować taką «transakcję związaną», a odwołanie się do niego byłoby na pewno pierwszym krokiem krajów niechętnych TK, ale zdecydowanych pozostać w UE. TK nie da się więc ratować na podstawie TN, nawet wtedy jest to niemożliwe, jeśli odpowiednio zmienia się TN za pomocą traktatów akcesyjnych. Nie można w ten sposób uciec od wymogu jednomyślności, który obowiązuje zarówno przy ratyfikacji TK, jak i przy ratyfikacji traktatów akcesyjnych. Z powodu skomplikowanego charakteru TK i specyfiki jego spornych wśród państw członkowskich kwestii odpada też możliwość «poprawienia» TK według wzorców znanych z Traktatu z Maastricht, do którego wpisano wyjątki i czasowe wyłączenia dla Danii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Odpada też dodatkowa deklaracja, która przekonała Irlandczyków do TN. To, co dziś sporne w TK i co może spowodować odrzucenie go w referendach, to nie treść unijnych polityk, lecz rozwiązania instytucjonalne. Gdyby

Polska nie ratyfikowała TK, to raczej z powodu odejścia od zasad głosowania w Radzie UE przyjętych w TN, a nie z powodu chęci opuszczenia UE w ogóle (przeciwy temu wynik referendum akcesyjnego). Odpada jednocześnie możliwość «powtórki z Irlandii» – poprawienia spornych rozwiązań w traktacie z Nicei tak, aby był on do przyjęcia dla Irlandczyków. W zakresie zasad głosowania w Radzie UE nie można bowiem robić wyjątku dla jednego kraju – zasady te muszą być takie same dla całej UE.

Jeśli nie można nikogo zmusić ani do ratyfikacji TK, ani do akceptacji iunctim między rozszerzeniem i ratyfikacją TK, ani do tego, aby w razie nieratyfikacji opuścił UE, to zostaje tylko jedna możliwość, bardzo drastyczna: Kraje, które za wszelką cenę chcą przyjąć TK, muszą same wystąpić z UE i potem założyć nową organizację na podstawie TK. Tylko wtedy bowiem przestanie je obowiązywać zakaz TN szkodenia interesom UE przy zawarciu umów międzynarodowych i wymóg respektowania „ładu instytucjonalnego UE” w myśl artykułu XXX TUE. Wtedy jednak nie powstanie «twardy rdzeń» w obrębie UE, bowiem UE to będzie wtedy system państw złączonych nadal na podstawie TN, tyle że w mniejszym gronie.

W ten sposób może powstać «Europa dwóch prędkości», ale nie «UE dwóch prędkości». Obok UE powstanie wtedy coś nowego, np. «Federacja Europejska». Przy takim rozwoju wydarzeń kraje zdecydowane na taki krok mogłyby też między sobą dowolnie zmienić TK i przykładowo przywrócić zasadę «podwójnej większości» w oryginalnym brzmieniu Konwentu Europejskiego.

Czy to jest jednak możliwe wobec braku zapisu w TN o możliwości opuszczenia UE? Niewątpliwie tak. Traktaty Europejskie są traktatami między suwerennymi państwami i mogą zostać wypowiedziane przez te państwa. Traktaty europejskie nie zawierają odpowiednich przepisów, wobec tego należy stosować odpowiednie regulacje z zakresu prawa międzynarodowego, powołując się np. na zasadę «rebus in statibus»: Zmiany podstaw traktatowych tak dalece się zmieniły, że dopuszczalne jest wypowiedzenie traktatu, bo nie przystaje on już do rzeczywistości, którą miał regulować. Takie postępowanie nie musiałoby naruszyć art. XXX TUE o «coraz węższym związku» («ever closer union») – Unia bowiem istniałaby nadal i mogłaby pogłębić integrację między swoimi członkami dalej – tyle że w mniejszym gronie<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Lucia Serena Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified? The European Policy Centre, Bruksela. [www.theepc.be](http://www.theepc.be)

Polityczne ryzyko takiego kroku byłoby jednak olbrzymie, ponieważ groziłoby to otwieraniem głębokich podziałów w Europie, kryzysem politycznym kontynentu i komplikacjami trudnymi do rozwiązania, zwłaszcza jeśli poza takim «kręgiem dezertów» pozostałyby państwa należące do już dziś istniejących «wąskich grup» wewnątrz UE, np. do strefy Euro i Schengen. Z pewnością byłby to koniec podstawowego trzonu integracji europejskiej, jakim jest Jednolity Rynek, co mogłoby prowadzić do kryzysu gospodarczego, załamania giełd i wyścigu protekcjonizmu pomiędzy dotychczasowymi członkami Jednolitego Rynku. Rozważanie możliwości miękkiego przejścia od dzisiejszej UE do «Europy dwóch prędkości» – z zachowaniem Jednolitego Rynku i z odpowiednimi zmianami traktatowymi umożliwiającymi np. przynależność jakiegoś kraju do UGW bez jednoczesnego członkostwa w UE wykracza poza ramy tego opracowania. Tak czy owak, nawet takie «miękkie przejście» wymagałoby jednak zgody wszystkich – zarówno opuszczających UE, jak i «opuszczonych», co wydaje się mało prawdopodobnym w obliczu szoku psychologicznego, jaki musiałaby wywołać deklaracja chęci opuszczenia UE przez jej najbardziej zintegrowanych członków.

#### «UE dwóch prędkości» na podstawie TK

Jeśli wyklucza się powstanie «UE dwóch prędkości» na podstawie TN i zmiany TN są możliwe do przeprowadzenia jedynie w zgodzie z zasadą jednomyślności, to zostaje już tylko jeden wariant do rozpatrzenia:

Czy może powstać «UE dwóch prędkości» w oparciu o TK? Ta obawa była przecież jednym ze źródeł oporu Polski wobec przyjęcia TK i jego przepisów o elastyczności. Jeśli się okaże, że ta obawa jest nieuzasadniona, to odpada jeden z (wielu) powodów ewentualnego odrzucenia TK w referendum. Polscy zwolennicy TK argumentowali bowiem między innymi, że Polska powinna pójść na kompromis w sprawie TK, bowiem inaczej grozi jej marginalizacja w «UE dwóch prędkości». Jak starałem się pokazać, obawa przed powstaniem «UE dwóch prędkości» na podstawie TN tak czy owak jest nieuzasadniona, a poprzeczka psychologiczna i ryzyko polityczne i gospodarcze związane z powstaniem «Europy dwóch prędkości» w wyniku opuszczenia UE przez najbardziej zintegrowane państwa członkowskie byłyby zbyt wysokie. Nie jest to jednak argument przeciwko obawie, że w wyniku swojej nieugiętej postawy polskiemu rządowi groziła marginalizacja lub izolacja w ramach istniejącej UE, która, jak wiadomo, liczy wiele obszarów i stopni integracji. Wykluczenie możliwości powstania dwubiegunowej struktury integracji nic jeszcze nie mówi o pozycji pojedynczego państwa członkowskiego w istniejącej strukturze wielobiegunowej lub rozwarstwionej.

Jeśli jednak okaże się, że zagrożenie powstaniem «UE dwóch prędkości» w ramach TK jest większe niż na podstawie TN, to zwolennicy odrzucenia TK zyskują jeden argument więcej. To jednak też jeszcze nic nie oznacza dla rozstrzygnięcia kwestii, jaka polityczna cena wiąże się z odrzuceniem TK np. w referendum i czy nie ma innych powodów, z których Polsce (lub poszczególnym grupom interesu w Polsce) opłacałoby się optować za ratyfikacją TK.

Ponieważ projekt konstytucji znosi filary i scala wszystkie przepisy traktatowe w jednym dokumencie, Konwent nie rozróżnia przepisów „wzmocnionej współpracy” według filarów lub traktatu (TUE lub TWE). Jedynie dla Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB) istnieją wyjątki. Kwestie związane ze wzmocnioną współpracą zostały subsumowane w odrębnym rozdziale III, rozpoczynającym się od art. III-322. Ta metoda integracji nadal pozostaje ostatnią deską ratunku dla chętnych do szybszej integracji („last resort”), co oznacza, że muszą oni najpierw wypróbować wszystkie inne możliwości urzeczywistnienia swojego projektu, co jest czasochłonne, ale nie stanowi różnicy w stosunku do Traktatu Nicejskiego. Pozostał też obowiązek Komisji i państw „wąskiego kręgu” do zachęcenia potencjalnych outsiderów. W przeciwieństwie do Traktatu Nicejskiego, uczestnictwo w „wąskim kręgu” może zostać uzależnione od spełnienia konkretnych kryteriów. Chodzi tu o kryteria wyznaczone wąskiemu kręgowi przez całą Radę Ministrów w „pozwoleniu” przed rozpoczęciem projektu i o kryteria uchwalone potem przez uczestników wąskiego kręgu<sup>6</sup>.

Z wyjątkiem WPZB, wniosek o pozwolenie na wzmocnioną współpracę wąska grupa kieruje do Komisji, która go ocenia i może go zablokować, uzasadniając swoje postępowanie. W takim przypadku nie ma już możliwości urzeczywistnienia tego projektu w ramach TK. Mocno wątpliwe jest też, czy dany projekt może być realizowany poza UE, jeśli Komisja odrzuciła go dlatego, że uważa go za naruszenie traktatowych warunków dla wzmocnionej współpracy. Wobec odium szkodliwości dla UE, które otaczałoby go, dany projekt byłby trudny do uzasadnienia wobec opinii publicznej, gdyby „wąska grupa” chciała go realizować poza Unią.

Nie ma remedium na odrzucenie przez Komisję działającą ze złej woli. Zgoda Komisji nie jest jedyną przeszkodą – Parlament Europejski musi też wyrazić zgodę na dany projekt i to – w przeciwieństwie do Traktatu Nicejskiego – niezależnie od tego, czy w danej dziedzinie miałby prawo współdecydowania (gdyby sprawa dotyczyła całej UE) czy nie. Po aprobacie

<sup>6</sup> Janis A. Emmanouilidis: *Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik*. W: Claus Giering (red.): *Der EU-Konvent – Analyse und Dokumentation*. Centrum für angewandte Politikforschung, München 2003, str. 68 (według wersji pdf na CD).

Parlamentu, Rada uchwała „europejską decyzję”, co oznacza, że głosuje kwalifikowaną większością.

W przypadku WPZB sprawa nie jest taka jasna. Tu Komisja – i minister spraw zagranicznych UE – tylko opiniują wniosek „wąskiego kręgu”, ale nie mogą go odrzucić. O pozwoleniu decyduje tu Rada, a Parlament dostaje jedynie informację. Niejasne jest, czy Rada głosuje kwalifikowaną większością, podejmując „europejską decyzję”, czy jednomyślnie<sup>7</sup>. Według Konwentu, wzmocniona współpraca nie jest już ograniczona jedynie do implementacji „wspólnego stanowiska” lub przeprowadzenia „wspólnej akcji”, również w zakresie dawnego pierwszego filaru warunki zostały zliberalizowane<sup>8</sup>. Jeśli zakładamy, że twórcom projektu konstytucji przyświecała kwalifikowana większość w Radzie Ministrów w głosowaniu nad pozwoleniem na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy, to nie ma już możliwości blokowania powstania wąskiego kręgu przez jeden kraj. Nieco wewnątrznie sprzeczne są jednak przepisy, które przewidują jednomyślność w ramach „wąskiego kręgu” tam, gdzie na danym obszarze Projekt Konwentu wymagałby zgody całej UE, gdyby został zgłoszony w normalnym trybie. Oznacza to bowiem, że rozpoczynać projekt wzmocnionej współpracy można decyzją większości w całej Radzie Ministrów, potem natomiast wąski krąg nie może decydować kwalifikowaną większością<sup>9</sup>. Niektórzy autorzy argumentują, że ten mechanizm zachęca do udziału w wąskim kręgu nawet te państwa, które merytorycznie nie są zainteresowane danym projektem, ale które w ten sposób chcą sobie zapewnić wpływ na dalszy bieg wypadków, mogąc go ewentualnie blokować od wewnątrz (co jest łatwiejsze niż nie dopuścić do jego powstania). Aby zapobiec takiemu makiawelistycznemu scenariuszowi, ci autorzy domagają się wprowadzenia możliwości ustanowienia dodatkowych kryteriów członkostwa dla chętnych do wstąpienia do wąskiego kręgu<sup>10</sup>. To jednak też nie zapobiega –

<sup>7</sup> Janis A. Emmanouilidis, Claus Giering: In Vielfalt geeint. Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf. „Integration” 4/2003, str. 454-467. Brak jasności bierze się z ogólnej definicji „europejskiej decyzji”, ustalającej, że jest ona zawsze podejmowana kwalifikowaną większością, chyba że został ustanowiony wyjątek od tej reguły. W rozdziale o wzmocnionej współpracy takiego wyjątku nie ma, ale specjalna definicja dla WPZB stanowi, że w tym obszarze Rada Ministrów podejmuje europejskie decyzje jednomyślnie. Przepisy o wzmocnionej współpracy nie należą jednak do tytułu IV projektu konstytucji, regulującego WPZB. Por. Emmanouilidis, Giering, in Vielfalt, str. 445. Tekst powstał w oparciu o TK w wersji Konwentu, autorowi nie wiadomo, na ile ten przepis został doprecyzowany podczas Konferencji Międzyrządowej.

<sup>8</sup> W Traktacie Nicejskim wzmocniona współpraca była dopuszczalna jedynie w dziedzinach polityki już wymienionych w Traktacie, wykluczono więc możliwość uruchomienia projektu „wzmocnionej współpracy w obszarach pozatraktatowych”. Jak podnieśli krytycy tego ograniczenia, na podstawie tego zapisu współpraca w ramach „Schengen” nie byłaby w ogóle możliwa w ramach traktatowych. Janis A. Emmanouilidis: Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik, str. 66.

<sup>9</sup> Emmanouilidis, Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik, str. 68.

<sup>10</sup> Claus Giering, Josef Janning: Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der Verstärkten Zusammenarbeit nach Nizza. „Integration” 2 / 2001, str. 146-155.



na razie czysto teoretycznej – blokadzie od wewnątrz, bowiem chroni wąski krąg tylko od „niechętnych i niezdolnych”, nie chroni natomiast od „niechętnych i zdolnych”.

Zniesiony został też „hamulec awaryjny” w postaci odwołania do Rady Europejskiej w WPZB i możliwość odwołania się do Rady Europejskiej z następującym przekazaniem sprawy Radzie Ministrów, która mogła już decydować kwalifikowaną większością (jeden kraj mógł odwlec decyzję). Liczba uczestników w wąskim kręgu musi wynosić przynajmniej 1/3 wszystkich członków, co podnosi próg od ośmiu państw (w Traktacie Nicejskim) do dziewięciu w UE liczącej 27 członków.

Projekt konstytucji zawiera jednak jeszcze więcej elementów elastyczności<sup>11</sup>. Do niej prowadzi formuła „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” w ramach WPZB. Szczególne, w Traktacie Nicejskim nieznane rodzaje elastyczności znajdują się w rozdziale o Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (EPBO). Są to:

- tworzenie nowej agencji zbrojeniowej, otwartej dla wszystkich chętnych i utworzonej decyzją Rady według kwalifikowanej większości;
- misje w celu zapobiegania konfliktom i ich zażegnywania, zachowania lub przywracania pokoju, stabilizacji pokonfliktowej, wspomagania zbiorowego rozbrojenia i akcje ratunkowe. O zleceniu „wąskiej grupie” przeprowadzenia misji Rada decyduje jednomyślnie. Grupa sama decyduje o procedurach wewnątrz tej grupy;
- otwarta dla wszystkich sygnatariuszy lista załączona do projektu konstytucji dla tych państw, które ma wiązać obowiązek wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnego ataku z zewnątrz;
- „współpraca strukturalna” między krajami szczególnie chętnymi i zdolnymi, aby spełnić bardziej ambitne (od innych) kryteria w stosunku do swoich zdolności wojskowych. Ten rodzaj elastyczności ma istnieć jedynie dopóki Rada Europejska nie ustanawia jednomyślnie „Europejskiej Unii Obronnej”.

We wszystkich tych przypadkach elastyczności Parlament Europejski nie odgrywa żadnej roli. Jedynie w ramach ogólnej debaty o WPZB, która ma miejsce dwa razy do roku, Parlament może przekazać Radzie Ministrów i Ministrowi Spraw Zagranicznych UE zapytania i zalecenia.

---

<sup>11</sup> Jako elastyczność należy tu rozumieć formy współpracy w ramach grup mniejszych niż wynosi ogólna liczba członków UE. Klauzule „passerelle” lub klauzula elastyczności według art. III-17 (dot. kompetencji UE) lub klauzula umożliwiająca opuszczenie UE nie są więc rozpatrywane, inaczej niż czynią to Emmanouilidis i Giering, in Vielfalt, str. 464. Zwracają oni jednak słusznie uwagę na fakt, że po instytucjonalizacji grupy euro (która będzie miała również przewodnictwo trwające 2,5 roku) powstał rzeczywisty „twardy rdzeń”, przynajmniej czasowo podczas obowiązywania okresu przejściowego dla nowych członków.

**Procedury dot. elastyczności w świetle projektu konstytucji**

<b>Zakres traktatowy</b>	<b>Komisja</b>	<b>Rada*</b>	<b>Parlament</b>	<b>Warunki</b>
Cały traktat poza obszarami wyszczególnionymi	przekazuje wniosek „wąskiej grupy” Radzie Ministrów lub odmawia przekazania uzasadniając to	decyduje kwalifikowaną większością	wyraża zgodę	wąska grupa musi liczyć przynajmniej 9 państw
WPZB	wyraża opinię*	decyduje kwalifikowaną większością (sformułowane niejasne)	informowanie	wąska grupa musi liczyć przynajmniej 9 państw
Agencja Zbrojeniowa	nie ma udziału	Rada Ministrów decyduje kwalifikowaną większością**	nie ma udziału	nie ma
Misje	nie ma udziału	jednomyślnie	nie ma udziału	chętni muszą posiadać zdolność przeprowadzenia misji
Klauzula wzajemnej pomocy	nie ma udziału	nie ma udziału	nie ma udziału	podpisanie przez chętnych
„Współpraca strukturalna”	nie ma udziału	nie ma udziału***	nie ma udziału	kryteria i zobowiązania

\*) Opiniują Komisja i Minister Spraw Zagranicznych UE.

\*\*\*) Kwalifikowana większość dotyczy decyzji o statusie prawnym, siedziby i funkcjonowania agencji, przystąpienie do agencji jest kwestią woli każdego chętnego.

\*\*\*\*) Współpraca strukturalna zostaje uruchomiona na mocy projektu konstytucji, pozwolenie jak w podobnych przypadkach wzmocnionej współpracy nie jest wymagane. O dopuszczeniu kandydatów potem decyduje wąski krąg, ale projekt traktatu nie wymienia, czy robi on to jednomyślnie czy większością.

Ogólne zasady rozpoczęcia wzmocnionej współpracy ustawiają wyższą poprzeczkę dla członków ewentualnej awangardy. Minimum uczestników zostało przez Konwent podniesione z 8 do 9 krajów, wymóg uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego dotyczy teraz też obszarów, gdzie Parlament nie miałby takich uprawnień, gdyby projekt wzmocnionej współpracy dotyczył wszystkich. Jest więc bardziej prawdopodobne, że ewentualna awangarda napotka więcej przeszkód niż na podstawie Traktatu Nicejskiego. Dotychczas przepisy o wzmocnionej współpracy Traktatu Nicejskiego nie odgrywały żadnej roli w praktyce. Albo „grupa niechętna, ale zdolna” do uczestniczenia uzyskała możliwość „opting out” (jak niektóre kraje, które wynegocjowały specjalne warunki implementacji ENA),

albo awangarda zawiązała wąski krąg poza UE, jak grupa pięciu największych krajów obradująca nad bezpieczeństwem wewnętrznym<sup>12</sup>.

W ramach polityki obronnej warunki rozpoczęcia są natomiast bardzo liberalne, ale za to poprzeczki dla krajów chcących się przyłączyć do wąskiego kręgu są wyższe: wąski krąg może je ustalić sam w ramach „współpracy strukturalnej”, a w ramach misji kryteria są nieco enigmatyczne, dany kraj musi mieć odpowiednie zdolności, ale nie ma instancji, która mogłaby orzec o jakości tych zdolności. Według ogólnych reguł dla wzmocnionej współpracy wejście do „wąskiego kręgu” przedstawia się trudniej niż na podstawie Traktatu Nicejskiego, dlatego że Konwent ustanowił prawdziwe „negocjacje akcesyjne”:

- w ramach ogólnych przepisów najpierw Komisja może sprawdzić warunki przystąpienia (w zgodzie z warunkami, na jakich pierwotny wąski krąg został ustanowiony) i wyznaczyć dodatkowe działania konieczne do osiągnięcia przez chętnych pełnej kompatybilności z wąskim kręgiem. Ewentualnie może wyznaczyć okres, po którym przeprowadza kolejną kontrolę. W wypadku ponownego niespełnienia warunków dany kraj może się zwracać do Rady wąskiej grupy, która podejmuje decyzję o dopuszczeniu;
- w ramach WPZB Rada wysłuchuje Ministra Spraw Zagranicznych UE przed podjęciem decyzji o rozszerzeniu wąskiego kręgu. Jeśli uważa, że dany kraj nie spełnia warunków uczestnictwa, może temu krajowi również wyznaczyć konkretne zadania i sprawdzić spełnienie kryteriów po pewnym czasie.

Na podstawie projektu konstytucji elastyczność na ogólnych zasadach stała się trudniejsza do uruchomienia, jednocześnie jest też trudniej przyłączyć się do wąskiego kręgu. W ten sposób Konwent zmniejszył legitymizację tego rodzaju integracji zarówno w krajach potencjalnej awangardy, jak i w krajach potencjalnie należących do grupy chętniej, ale niezdolnej. Nowe przepisy dot. obrony natomiast zwiększają legitymizację w krajach awangardy, ponieważ są bardzo liberalne (bez minimum uczestników, w przypadku „współpracy strukturalnej” nawet bez konieczności uzyskania zgody całej UE), natomiast zmniejszają ją wszędzie poza wąskim kręgiem.

W ten sposób całe zagadnienie elastyczności stało się zajęciem coraz bardziej ekskluzywnym, a UE zbliżyło do powstania kilku „twardych rdzeni”: W ramach grupy Euro dalej posunęła się instytucjonalizacja wąskiej grupy na szczeblu Rady, w polityce obronnej wąska grupa może ustalić swoiste kryteria konwergencji w ramach współpracy strukturalnej. TK czyni więc powstanie nie jednego, lecz kilku „twardych rdzeni” w UE bardziej prawdopodobnym niż TN – i pod tym względem opozycję przedstawicieli polskich w

<sup>12</sup> Chodzi o regularne spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii, odbywające się poza strukturami UE. Caroline de Gruyter: Leiderschap gezocht. „NRC Handelsblad” 5.11.2003.

Konwencie i w Konferencji Międzyrządowej należy uznać za zasadną nie tylko ze względu na interes Polski, ale i na legitymizację całej UE (albo, jak mawiają publicyści i politycy, „na interes europejski”). Jednocześnie jednak TK nie nasuwa obaw co do powstania dwubiegunowej „UE dwóch prędkości”, w myśl wyżej przedstawionej definicji „odłączenie innych” przez „wąską grupę” jest bowiem możliwe jedynie tam, gdzie TK przewiduje ustanowienie kryteriów przystąpienia do „wąskiej grupy” przez tę grupę i dla państw pragnących się przyłączyć po zawiązaniu „wąskiej grupy” – a więc w „strukturalnej współpracy” WPZB i podczas misji militarnych w ramach WPZB.

## Konkluzja

Powstanie „UE dwóch prędkości” na podstawie TN jest niemożliwe, traktat ten wyklucza nawet tworzenie wewnątrz UE kilku „twardych rdzeni”, do czego w pewnym sensie zachęca TK. Mimo że przepisy o elastyczności TK są z punktu widzenia Polski i z punktu widzenia legitymizacji całej UE zdecydowanie mniej korzystne niż uregulowania TN, to jednak ratyfikacja TK nie grozi uruchomieniem procesu tworzenia dwubiegunowej UE. Nie ma też możliwości przyjęcia rozwiązań TK przez „wąską grupę” wewnątrz UE na podstawie TN, zmienionego TN, a przewidywany opór państw niechętnych TK, ale zdecydowanych pozostać w UE wyklucza wariant „ratyfikacji TK przez wszystkich i opuszczenia UE przez niechętnych TK”.

W świetle powyższego możliwe są więc następujące opcje w razie trwałego braku ratyfikacji TK przez jedno lub więcej państw:

- 1) Opuszczenie UE przez „awangardę” pragnącą za wszelką cenę przyjąć TK, co jednak grozi destabilizacją Europy i poważnymi wstrząsami ekonomicznymi i politycznymi.
- 2) Próba urzeczywistnienia niektórych rozwiązań z TK na podstawie przepisów o „wzmocnionej współpracy” na podstawie TN, z czego nie da się jednak wykluczyć innych chętnych do uczestniczenia państw i co nie pozwala na przyjęcie najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań instytucjonalnych TK.
- 3) Próba urzeczywistnienia niektórych rozwiązań TK poza ramami prawnymi UE, co jest ograniczone przez obowiązek respektowania ram instytucjonalnych UE i również nie pozwala na przyjęcie najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań instytucjonalnych TK.

W żadnym z tych przypadków nie dojdzie jednak do powstania „Europy dwóch prędkości” w myśl wyżej przedstawionej definicji. TN umożliwia jedynie powstanie takich „wąskich kręgów”, jakie tworzyły się w wyniku niechęci państw pozostających na zewnątrz takiego

kręgu, wyklucza natomiast trwale odsunięcie innych od projektu współpracy. TK sprzyja tworzeniu się „twardych rdzeni”, ale tylko na niektórych obszarach. Istnienie kilku twardych rdzeni wewnątrz UE nie jest jednak niczym nowym (świadczy o tym funkcjonowanie strefy euro i strefy Schengen) i nie grozi powstaniem „UE dwóch prędkości”, dopóki do tych rdzeni nie należą te same państwa. Taki rozwój wypadków jest prawdopodobny jedynie w odniesieniu do strefy euro, której członkowie wszyscy należą też do strefy Schengen. Trudno jednak sobie wyobrazić unijne misje wojskowe i współpracy strukturalnej w ramach WPZO bez udziału Wielkiej Brytanii. Rozszerzenie UE o 10 nowych członków czyni jeszcze bardziej prawdopodobnym występowanie przypadków, w których uczestnicy jednego „twardego rdzenia” nie mogą sobie poradzić bez udziału partnerów nie należących do tego rdzenia. Ten mechanizm stanowi pewne antidotum na psychologiczny odruch „ucieczki przed rozszerzeniem” w kierunku „twardych rdzeni”, jaki można od kilku lat obserwować w debatach elit politycznych najbardziej zintegrowanych państw UE.

Pod adresem polskiej publiczności konieczne wydaje się tu jednak ostrzeżenie: Wykluczenie scenariusza „UE dwóch prędkości” nie jest równoznaczne z wykluczeniem marginalizacji jednego lub kilku państw – np. Polski – w ramach jednolitej UE lub wielobiegunowej, rozwarstwionej UE, „UE kilku prędkości” lub UE posiadającej kilka „twardych rdzeni”. To, że UE nie będzie się składała z jednej, hermetycznej, od reszty członków izolowanej awangardy, nie wyklucza, że jedno lub kilka państw będzie zintegrowanych w stopniu jedynie minimalnym, nie chcąc na przykład uczestniczyć w „wąskich grupach” i przez to mając jedynie marginalny wpływ na funkcjonowanie całej UE i jej obszary wykraczające poza traktatowe minimum integracji. TN i TK w dużym stopniu wykluczają marginalizację z przyczyn zewnętrznych (z woli innych), ale absolutnie nie zapobiegają marginalizacji z własnej woli.

Wniosek dla zwolenników przyjęcia TK za wszelką cenę i nawet w węższym gronie brzmi: Nie ma żadnej prawnej, praktycznej lub politycznie akceptowalnej trzeciej drogi, pozwalającej ominąć dylemat między ratyfikacją TK przez wszystkich członków UE (ryzykując jego odrzucenie w referendum) i „brnięciem dalej” na podstawie TN.

Klaus Bachmann

---

Autor w latach 1988–2001 był korespondentem prasy niemieckiej i austriackiej w Polsce, w latach 2001–2004 był korespondentem w Brukseli. Obecnie jest kierownikiem katedry politologii w Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta na Uniwersytecie Wrocławskim.

## 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](mailto:info@csm.org.pl)

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej

[www.csm.org.pl](http://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
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- PAUCI

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

**Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych**

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl) lub faks +48 22 646 52 58.

„Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.