

Stanisław Miklaszewski

Katedra Makroekonomii

Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską w świetle decyzji „szczytu” w Nicei

1. Wprowadzenie

W drugiej poł. 2000 r. przyszły kształt reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej nie był ustalony, o czym świadczyły kontrowersje podczas rozpoczętej 14 lutego 2000 r. w Brukseli Konferencji Międzyrządowej (zwołanej już po raz drugi)¹. Miała ona na celu:

- opracowanie reformy instytucjonalnej Unii i procesu podejmowania decyzji w przededniu rozszerzenia o nowe państwa członkowskie,
- uproszczenie procesu decyzyjnego i zwiększenie legitymizacji podejmowanych decyzji.

Należy podkreślić, że istniała pełna zgodność dotycząca ogólnych założeń zmian: nie należy dążyć do radykalnych przekształceń systemowych, ale wypracować takie korekty zasad działania instytucji unijnych, które pozwolą na sprawne funkcjonowanie Unii i jej poszczególnych ogniw sytuacji rozszerzenia o dwunastu nowych członków. Było to także konsekwencją ustalonego przez Radę Europejską (w czerwcu 1999 r. w Kolonii) kalendarza i trybu prac nad reformą rozumianą jako rozwiązanie następujących problemów²:

- wielkość i skład Komisji Europejskiej,
- ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej,
- dalsze rozszerzenie zasady większości kwalifikowanej w procesie decyzyjnym Rady Unii.

¹ Jak wiadomo, Konferencja Międzyrządowa obradowała już od marca 1996 r. do maja 1997 r. i nie doprowadziła do wspólnych uzgodnień w zakresie reformy instytucji unijnych.

² Decisions – EU Heads of States and Government Summit, 3–4 June 1999, *Frontier – free Europe*, August 1999, nr 8, s. 2.

Nie bez znaczenia był także kryzys zaufania wobec Komisji i atmosfera skandalu związana z jej odwołaniem. Jeszcze w okresie kadencji J. Santera opracowano propozycję reformy Komisji opartą na założeniu, że nie uzyska się akceptacji koncepcji pozbawienia niektórych krajów członkowskich swojego komisarza. Zaproponowano mianowicie wprowadzenie dwóch szczebli i hierarchizację samych komisarzy, ponieważ niektórzy z nich byli przeciążeni obowiązkami, podczas gdy inni dysponowali wolnym czasem i możliwościami. W ramach pierwszego szczebla urzędowałoby sześciu komisarzy, spośród których dwóch pełniłoby funkcje wiceprzewodniczących (ds. stosunków zewnętrznych oraz spraw gospodarczych i walutowych), a pozostałych czterech prowadziłoby zagadnienia związane z handlem, konkurencją, rolnictwem i jednolitym rynkiem. Równocześnie jednak projekt ten podważa zasadę kolegiałności Komisji, koncepcję ponadnarodowości komisarzy i stwarza znaczny problem podziału sześciu miejsc między „piętnastkę” oraz grozi brakiem jedności w gronie rozszerzonej Unii³. Z kolei pojawiła się inicjatywa francuska, poparta później przez Niemcy, wprowadzenia rotacyjnych zmian składu Komisji, odnoszących się także do największych krajów członkowskich, co oznaczało, że Komisja będzie liczyć 20 członków bez względu na liczbę przyjmowanych nowych państw. Zasada rotacji miała polegać na tym, że każdy kraj członkowski w okresie kadencji siedmiu kolejnych Komisji desygnuje pięć razy swojego komisarza, czyli w czasie 35 lat poszczególne państwo będzie posiadało swego komisarza przez 25 lat⁴.

2. Podstawowe decyzje Rady Europejskiej w Nicei

Zasadniczym problemem reformy Rady Unii jest system podejmowania decyzji, a w szczególności dwa jego podstawowe wątki:

- ustalenie proporcji i zakresu merytorycznego między głosowaniem większością kwalifikowaną oraz stosowaniem zasady jedności,
- sposób obliczania wag głosów poszczególnych krajów członkowskich przy głosowaniach większością głosów.

Wydaje się, że nie było dużych różnic zdań co do powszechności stosowania zasady większości kwalifikowanej i wyjątkowości wprowadzania jedności, tzn. ograniczenia jej do tak fundamentalnych spraw, jak: przyjmowanie nowych członków, usuwania krajów notorycznie i bez wyraźnej przyczyny naruszających prawo unijne, uchwalania regulacji wyczerpujących znamiona prawa pierwotnego Unii, rewizji traktatów czy zawierania porozumień i umów z krajami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Ponadto kraje Unii

³ Szerzej por.: A. Zalewska-Urbańczyk, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, MCRD, Kraków 1999, z. 39, s. 26–30.

⁴ R. Grzeszczak, *Debata wokół reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej*. „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 11, s. 7.

wcale się nie kwapią do uchylecia postanowień protokołu luksemburskiego ze stycznia 1966 r., mimo powszechnej krytyki tak szerokiej możliwości stosowania zasady jednomyślności. Wybrano możliwość ograniczania przypadków wprowadzania tej zasady zarówno podczas uzgadniania Jednolitego Aktu Europejskiego, Traktatu z Maastricht, jak i Traktatu Amsterdamskiego. Pomimo tych działań w kilkudziesięciu kwestiach zasada ma zastosowanie (w pięćdziesięciu siedmiu) i dlatego Komisja Europejska zaproponowała na forum Konferencji Międzyrządowej, by prawo weta znieść w odniesieniu aż w czterdziestu jeden przypadkach. Propozycje te jednakże nie spotkały się z entuzjastycznym przyjęciem poszczególnych państw Unii, które zaczęły natychmiast składać wnioski o wyłączenia, co oznacza, że pojawią się liczne wyjątki.

W wypadku zmiany systemu wagi głosów doszło do znacznej różnicy zdań. Zaproponowano kilka wariantów modyfikacji: od tzw. wzmocnionej większości kwalifikowanej (80%), która w przyszłości miałaby zastąpić jednomyślność, przez propozycję holenderską podwyższenia liczby głosów według specjalnego klucza, po wprowadzenie wymogu uzyskania w głosowaniu tzw. podwójnej większości. Zasada ta polega na tym, że nie następują zmiany dotychczasowej liczby głosów, ale wymagana jest oprócz większości kwalifikowanej na obecnych zasadach, także większość reprezentowanej tymi głosami ludności Unii Europejskiej. Dzięki takim zabiegom byłyby chronione interesy największych państw, gdyż już obecnie mówi się o uprzywilejowaniu krajów małych, które po przyjęciu negocjującej dwunastki jeszcze by wzrosło. Propozycja ta doprowadziła do rozdźwięku między Niemcami a Francją, która wystąpiła przeciwko wymogowi podwójnej większości, uważając, że przyjęcie takiego mechanizmu jeszcze bardziej skomplikuje już i tak nieproste procedury.

W dniach 7–11 grudnia 2000 r. na spotkaniu Rady Europejskiej osiągnięto porozumienie w sprawie reformy instytucjonalnej Unii i uzgodniono wstępną wersję Traktatu Nicejskiego, która w 2001 r. uległa modyfikacjom prawno-lingwistycznym⁵. Traktat Nicejski podobnie jak Traktat Amsterdamski stanowi zbiór zmian do Traktatu o Unii Europejskiej (zmieniono 8 art.) i Traktatów stanowiących Unię Europejską (zmiany dotyczą 42 art.). Do projektu dołączono 7 załączników:

- Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej,
- Deklarację w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej,
- Deklarację w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganej dla mniejszości blokującej w kontekście rozszerzenia oraz Deklarację w sprawie miejsca spotkań Rady Europejskiej,
- Deklarację w sprawie przyszłości Unii,
- Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości,
- Modyfikację art. 21 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów,

⁵ *Treaty of Nice. Provisional Text Approved by the Intergovernmental Conference on Institutional Reform. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels 12, December 2000.*

– Projekt Protokołu w sprawie implikacji finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz utworzenia i zarządzania Funduszem Badań w Dziedzinie Węgla i Stali (Research Fund for Coal and Steel) wraz z dołączoną do niego deklaracją.

Z punktu widzenia krajów aspirujących do członkostwa dwa pierwsze postanowienia (Protokół i Deklaracja) mają znaczenie szczególne, a nawet bezpośrednio są związane z perspektywą przyjęcia nowych członków, tzn. dotyczą: wielkości, procedur i podziału głosów (wpływów) w określonych instytucjach rozszerzonej Unii Europejskiej. Warto jednak zwrócić uwagę na istotne różnice w tej (kontrowersyjnej) sprawie: Protokół określa nowy podział miejsc bądź liczby głosów w instytucjach unijnych w związku z rozszerzeniem, lecz dotyczy tylko i wyłącznie krajów „piętnastki”. W Protokole zawarte są daty i terminy wejścia w życie poszczególnych postanowień. Natomiast Deklaracja określa podział miejsc w głównych instytucjach oraz wagi głosów w Radzie Europejskiej dla Unii Europejskiej liczącej 27 państw członkowskich. Ponadto Protokół ma być podstawą zmian instytucjonalnych, podczas gdy Deklaracja to tylko i wyłącznie wyraz wspólnego stanowiska państw członkowskich w zakresie podziału miejsc w instytucjach unijnych w sytuacji rozszerzenia. Podział taki w sposób prawnie wiążący i w ostatecznym kształcie zostanie ustalony każdorazowo w poszczególnych traktatach akcesyjnych z krajami Europy Środkowo-wschodniej.

Dla państw–kandydatów ustalenia zawarte w Deklaracji mają ogromne znaczenie, przede wszystkim pozaekonomiczne, gdyż każda próba zmian w tym zakresie może okazać się, jeśli nie niemożliwa, to na pewno bardzo trudna.

Przyjęto, że Parlament Europejski będzie składał się z 732 posłów w sytuacji przyjęcia dwunastu nowych krajów, w tym:

- Niemcy będą miały 99 przedstawicieli,
- Francja, Wielka Brytania i Włochy po 72 przedstawicieli,
- Hiszpania i Polska po 50 przedstawicieli,
- Cypr, Estonia i Luksemburg po 6 oraz Malta – 5 przedstawicieli.

Jak można zauważyć, łączna liczba posłów przekracza limit 700 osób wyznaczony przez Traktat Amsterdamski. Największe emocje budził nowy podział głosów w procesie podejmowania decyzji w myśl zasady większości kwalifikowanej, gdyż dotychczasowy system w sposób istotny faworyzował małe kraje⁶, ale w sytuacji przyjęcia dwunastu nowych członków, wśród których dominują małe i średnie kraje tego rodzaju preferencje były nie do utrzymania i z tych powodów podział 345 głosów w Radzie Unii Europejskiej ma być następujący:

- Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania po 29 głosów,
- Hiszpania, Polska po 27 głosów,
- Rumunia 14 głosów,

⁶ Stosunek liczby posiadanych głosów przez cztery największe kraje do Luksemburga wynosił 5:1, podczas gdy analogiczny stosunek liczby ludności zamieszkującej te kraje kształtuje się jak 1:130, a w wypadku Niemiec jak 1:190.

- Holandia 13 głosów,
- Belgia, Czechy, Grecja, Portugalia, Węgry po 12 głosów,
- Austria, Bułgaria, Szwecja po 10 głosów,
- Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa, Słowacja po 7 głosów,
- Cypr, Estonia, Luksemburg, Łotwa, Słowenia po 4 głosy,
- Malta 3 głosy.

Większość kwalifikowana została określona na 258 głosów, czyli 74,8%, podczas gdy obecnie do podjęcia decyzji potrzebne jest 71,4%, czyli 62 głosy na 87 istniejących, a dodatkowo zostały wprowadzone dwa warunki: tzw. „ludnościowy”, że za określoną decyzją muszą opowiedzieć się kraje reprezentujące co najmniej 62% ludności Unii oraz „narodowy”, określający wielkość poparcia ze strony krajów, tj. co najmniej 50% liczby państw reprezentowanych w Radzie w sytuacji, gdy decyzja zapada na wniosek Komisji Europejskiej lub 2/3 w innych przypadkach. Oznacza to wprowadzenie dwóch dodatkowych wag i w ten sposób każde głosowanie według zasady większości kwalifikowanej będzie wazone potrójnie, co wcale nie będzie usprawniać procesu podejmowania decyzji, a może go utrudniać i spowolniać.

Istotną nowością będzie także reorganizacja reprezentacji poszczególnych krajów w Komisji Europejskiej, gdyż w Nicei uzgodniono, że od 1 stycznia 2005 r. pięć dużych państw zrezygnuje z dodatkowego komisarza i będzie funkcjonować zasada: jeden kraj – jeden głos. Będzie ona równocześnie działać tylko do momentu przyjęcia 11 z 12 starających się o członkostwo krajów, tzn. gdy liczba państw członkowskich osiągnie poziom 26. W sytuacji przyjęcia kolejnego kraju Rada Unii Europejskiej postanowi w głosowaniu jednogłównym o nowym składzie Komisji przy zastosowaniu systemu rotacyjnego. Ulec ma także wzmocnieniu pozycja przewodniczącego Komisji, wybieranego przez Radę Unii kwalifikowaną większością głosów. Przewodniczący będzie miał m.in. większą swobodę przy przydzielaniu tek i prawo odwoływania komisarzy.

Wreszcie jednym z dwóch ostatnich istotnych elementów reformy (oprócz tzw. bliższej współpracy) były ustalenia ograniczające zakres stosowania zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym Rady Unii. Przed rozpoczęciem Szczytu Komisja Europejska zaproponowała aż 40 dziedzin, w zakresie których można zrezygnować z tej zasady na rzecz większości kwalifikowanej. Propozycje te odnosiły się do kwestii o różnym znaczeniu i dotyczyły pierwszego (gospodarczego) oraz drugiego (sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości) filarów Traktatu z Maastricht. W trakcie obrad uzyskano porozumienie w 29 kwestiach, co można uznać za wynik zadowalający, ale jednocześnie dokonano wyłączeń niektórych problemów szczególnych, jak np.: usługi kulturalne, audiowizualne, edukacyjne, socjalne i zdrowotne z dziedziny międzynarodowy obrót usług oraz ustalono, że pewne kwestie będą objęte procedurą kwalifikowanej większości dopiero za kilka lat, czego przykładem jest wspólna polityka regionalna (dopiero w 2007 r.). Nie udało się przeforsować tej zasady w tak istotnych dziedzinach, jak polityka podatkowa czy ubezpieczenia społeczne.

Zrezygnowano z prawa weta w kwestii tzw. bliższej (wzmocnionej) współpracy w zakresie określonym przez prawo pierwotne Unii. Warto przypomnieć, że termin ten oznacza możliwość zacieśniania integracji między niektórymi, a nie wszystkimi krajami członkowskimi na ściśle określonych warunkach i za zgodą państw nie biorących w tych przedsięwzięciach udziału, a został wprowadzony przez Traktat Amsterdamski⁷. Najogólniej podjęcie tej współpracy nie może naruszać prawno-instytucjonalnych zasad Unii oraz zasady otwartości dla pozostałych, powinna być zaangażowana większość krajów i stanowić rozwiązanie dopiero po wyczerpaniu istniejących procedur. Praktycznie nie mogła być inicjowana w filarze drugim (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa). Ponadto strony–kraje zaangażowane w „bliższą współpracę” w danej dziedzinie otrzymały gwarancje, że po zatwierdzeniu jej według określonych procedur pozostałe państwa nie będą w stanie hamować tej działalności. Ustalenia w Nicei przyniosły wyraźny postęp w tej mierze, gdyż:

- określono minimalną liczbę krajów zaangażowanych w tę formę współpracy na 8 w miejsce nieprecyzyjnego sformułowania „większość”,
- wprowadzono możliwość bliższej współpracy w filarze drugim w zakresie wspólnej polityki zagranicznej z wyłączeniem spraw mogących prowadzić do konsekwencji militarnych,
- usunięto wymóg zasady jednomyślności decyzji krajów członkowskich w wypadku bliższej współpracy w filarze pierwszym i drugim.

Równocześnie nie rozwiano wątpliwości, które pojawiły się w czasie tworzenia koncepcji bliższej współpracy, takich jak: czy w ramach tej współpracy będą mogły być podejmowane decyzje o mocy wiążącej? jakie będą podstawy prawne tych decyzji? czy i w jakim stopniu w tych procesach decyzyjnych mają uczestniczyć kraje nie zainteresowane bliższą współpracą? co stanie się z dorobkiem bliższej współpracy w danym zakresie, jeśli w przyszłości będzie niezgodny z przyjętym kierunkiem działań w ramach na przykład unii gospodarczej? czy będzie dopuszczane uczestnictwo tylko w niektórych segmentach bliższej współpracy? itp.

W międzyczasie zaszło jeszcze wydarzenie, które może jeszcze bardziej skomplikować istniejącą sytuację, a mianowicie odrzucenie zaproponowanych reform przez referendum ogólnonarodowe w Irlandii w czerwcu 2001 r. Można fakt ten skomentować jako pewien incydent wewnętrzny, który po przeprowadzeniu akcji wyjaśniającej i ukazującej szeroki (tj. pozytywny) kontekst konieczności przemian instytucjonalno-prawnych Unii zostanie przez społeczeństwo irlandzkie zaakceptowany, ale nie należy wykluczyć sytuacji, w której negatywne referendum w Irlandii umocni przeciwników reform i spowoduje dalsze zjawiska kwestionowania ich zasadności w innych krajach. Tego rodzaju scenariusz nie może nie zakładać zahamowania procesu przyjmowania

⁷ Art. 43–45 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, Dokumenty Europejskie t. III, Lublin 1999, s. 87–89.

nowych państw członkowskich, gdyż trudno wyobrazić sobie sprawne funkcjonowanie Unii w warunkach poszerzenia jej o kilkunastu członków.

3. Negocjacje akcesyjne Polski na tle decyzji „szczytu” w Nicei

Pojawia się pytanie, w jakim stopniu decyzje nicejskie mogą wpływać na negocjacje akcesyjne Polski z Unią i na przyszłą realizację naszych interesów w ramach członkostwa w integracji europejskiej.

Należy pamiętać, że właściwe negocjacje przebiegają w dwudziestu dziewięciu tzw. obszarach tematycznych (pozostałe dwa: instytucje i inne nie podlegały nawet przeglądowi prawa, czyli sceningowi) i na 1 marca 2001 r. tymczasowo zamknięto trzynaście obszarów (ostatni: kultura i polityka audiowizualna – 4 grudnia 2000 r.)⁸. Wydaje się, że na tle takich krajów, jak Czechy (także z trzynastoma zamkniętymi) i Węgry (czternaście) sytuacja Polski może być oceniona jako zadawalająca, ale z punktu widzenia daty przystąpienia, którą sobie wyznaczył rząd polski (2004 r.) powinna budzić niepokój, gdyż na samą procedurę ratyfikacyjną należy zarezerwować co najmniej dwanaście do osiemnastu miesięcy. Na początku 2001 r. optymistycznie przyjmowano, że uda się zamknąć nawet jedenaście obszarów. Taka ocena wynikała przede wszystkim z analizy wypowiedzi elit politycznych czołowych krajów członkowskich i z przyjętego 8 listopada 2000 r. przez Komisję Europejską komunikatu *Strategia rozszerzenia (Enlargement Strategy Paper)*⁹ oraz Raportów okresowych z postępów krajów kandydujących na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej¹⁰. W rozdziale zatytułowanym *Negocjacje akcesyjne* stwierdzono, że „nadszedł czas wypracowania strategii przeniesienia do ich substancjonalnej fazy oraz wskazania drogi do ich zakończenia”. W celu realizacji tak określonej strategii Komisja postanowiła:

- zaprosić kraje członkowskie oraz kandydatów do podjęcia w negocjacjach istotnych kwestii, wynikających ze zgłoszonych przez kraje kandydujące wniosków o okresy przejściowe,
- dokonać analizy wniosków o okresy przejściowe i ich podziału na „możliwe” do zaakceptowania, podlegające negocjacjom oraz „niemożliwe” do zaakceptowania,
- wyznaczyć tzw. „mapę drogową” (*road map*), czyli harmonogram negocjacji, zawierający wyraźną sekwencję działań na rzecz rozwiązania ww. kwestii w latach 2001–2002,

⁸ Do połowy czerwca 2000 r. otwarto wszystkie obszary negocjacyjne.

⁹ W miejsce ubiegłorocznego Raportu zbiorczego z postępów krajów kandydujących na drodze do członkostwa (*Composite Paper*).

¹⁰ Por.: R. Dżicwulski, T. Ciszak, R. Hykawy, *Strategia rozszerzenia Komisji Europejskiej – postanowienia i wnioski*, Biuletyn Analiz UKiE, 2001, nr 5.

– usprawnić przebieg negocjacji poprzez „odłożenie na później” negocjacji w tych obszarach, w których pozostaje do rozwiązania niewielka liczba problemów,

– wskazać czas potrzebny do zakończenia negocjacji¹¹.

Komisja zaproponowała następujący harmonogram negocjacji:

– pierwsza poł. 2001 r. – priorytetem powinno być określenie wspólnych stanowisk, z zamiarem zamknięcia tymczasowego negocjacji w obszarach: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, swobodny przepływ kapitału, swoboda świadczenia usług, prawo spółek, kultura i polityka audiowizualna, polityka społeczna i zatrudnienia, ochrona środowiska, stosunki zewnętrzne¹²,

– druga poł. 2001 r.: polityka konkurencji, transport, energia, podatki, unia celna, rolnictwo (lecz głównie zagadnienia weterynaryjne i fitosanitarne), rybołówstwo, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, kontrola finansowa¹³,

– pierwsza poł. 2002 r.: rolnictwo (pozostałe zagadnienia), polityka regionalna i instrumenty strukturalne, finanse i budżet, instytucje, sprawy różne.

W drugiej poł. 2001 r. i pierwszej poł. 2002 r. również powinny być rozwiązane te wszystkie problemy, których nie udało się wynegocjować w poprzednich podokresach. W konkluzji rozdziału *Negocjacje akcesyjne* Komisja potwierdziła zobowiązania Rady Europejskiej z grudnia 1999 r. o gotowości przyjęcia najlepiej przygotowanych kandydatów, tzn. takich, którzy spełnią wszystkie kryteria członkostwa jeszcze w 2002 r.

Strategia została następnie przedyskutowana na forum Rady Unii Europejskiej (tj. Rady ds. Ogólnych), która ogólnie wyraziła swoje poparcie dla tych propozycji. Fakt ten pozwolił na przedstawienie *Strategii* Radzie Europejskiej na spotkaniu w Nicei, na którym uznano, że jej realizacja łącznie z porozumieniem w sprawie reformy instytucjonalnej tworzy okoliczności sprzyjające wywiązaniu się z uchwał „szczytu” w Helsinkach w 1999 r., przy czym w czerwcu 2001 r. Rada dokona oceny postępu we wdrażaniu *Strategii* i podejmie dalsze kroki w kierunku rozszerzenia.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia Polski i innych państw aspirujących do członkostwa *Strategia* stanowi postęp w stosunku do postawy, jaką wykazywała Unia przez ostatni okres w wypowiedziach na temat konkretnych ustaleń w zakresie daty i sposobu zamknięcia definitywnego negocjacji akcesyjnych. Postęp ten wyraził się w:

- przedstawieniu przez Komisję konkretnego harmonogramu rozmów od dawna postulowanego i oczekiwanego,
- propozycji nowej metody zamykania obszarów negocjacyjnych,

¹¹ *Ibidem*, s. 3–4.

¹² Polska ma tymczasowo zamknięte negocjacje w obszarach: swoboda świadczenia usług, kultura i polityka audiowizualna, stosunki zewnętrzne.

¹³ W tym ostatnim obszarze Polsce udało się tymczasowo zamknąć negocjacje.

– przyjęciu zasady, że strategia stanowi zobowiązanie dla zarówno krajów kandydujących, jak i państw Unii.

Oznacza to także bardzo znaczącą (choć natury ogólnej i pośrednią) konsekwencję decyzji w zakresie reformy instytucjonalnej dla Polski i innych państw kandydujących do Unii: bez ustaleń Rady Europejskiej dotyczących tej reformy przyjęcie *Strategii* w kształcie zaproponowanym przez Komisję byłoby niemożliwe, a przynajmniej odsunięte w czasie.

Polska, wykorzystując nadarzającą się okazję, już w grudniu ub. roku wystąpiła o rozszerzenie rozmów w pierwszym półroczu 2001 r. o cztery dodatkowe (w stosunku do harmonogramu KE) tematy: energia, transport, podatki, polityka konkurencji i, jak już wspomniano, zadeklarowała gotowość tymczasowego zamknięcia jedenastu obszarów. Jednocześnie zaproponowano, by w drugiej poł. 2001 r. podjąć negocjacje w pozostałych siedmiu zakresach: rolnictwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, rybołówstwa, polityki regionalnej, budżetu i finansów, instytucji, spraw innych i doprowadzić do możliwie szybkiego zakończenia.

Kilka miesięcy później okazało się, że mimo dobrej oceny w *Okresowym raporcie* i przyjaznego klimatu wokół negocjacji z Polską w grudniu i styczniu, nasilenia wizyt na najwyższym szczeblu we wszystkich liczących się europejskich stolicach, nasze aspiracje nie znajdują zrozumienia u unijnych negocjatorów i nawet pojawiły się w Brukseli spekulacje, że można liczyć na tymczasowe zamknięcie nie więcej jak w trzech, czterech obszarach negocjacyjnych, co wyraźnie sugeruje wykluczenie Polski z grona kandydatów do członkostwa w pierwszej kolejności. Są to spekulacje, ale należy się spodziewać w miarę finalizowania rozmów akcesyjnych pojawienia się tego rodzaju pogłosek czy opinii.

Patrząc na ustalenia (przyszłego) Traktatu Nicejskiego, należy ocenić je jako odpowiadające interesom Polski, gdyż:

- usuwają barierę instytucjonalną, blokującą kończenie rokowań akcesyjnych, chociaż należy pamiętać, że zniknie ona ostatecznie dopiero po zakończeniu wszystkich procedur związanych z ratyfikacją przez wszystkie zainteresowane strony i Parlament Europejski,
- decyzje nicejskie można określić jako wywarzone, uwzględniające rozmaite, często sprzeczne interesy,
- można przewidzieć sposób działania i funkcjonowania Unii w poszerzonym składzie w dającej się określić przyszłości,
- są zgodne z polskimi oczekiwaniami miejsca w strukturze instytucjonalno-prawnej Unii¹⁴.

Niemniej jednak pojawiły się także wyzwania pod adresem Polski: jak w krótkim czasie przygotować koncepcje funkcjonowania Polski i jej przedstawicieli w strukturach europejskich, by zabezpieczać w sposób skuteczny, a nie

¹⁴ Upoważnia do tego lektura syntezy dokumentu polskiego MSZ, *Konferencja Międzynarodowa 2000 – polski punkt widzenia*, z czerwca 2000 r.

destrukcyjny żywotne interesy naszego państwa, gospodarki czy społeczeństwa.

Wydaje się, że pierwszoplanowym zadaniem będzie opracowanie strategii postępowania w procesie przygotowywania, podejmowania i wdrażania decyzji oraz zapewnienie wysoko kwalifikowanych kadr, reprezentujących Polskę w Unii od najniższych szczebli po urząd komisarza. Chodzi tu przede wszystkim, by umiejętnie łączyć interes Polski z interesem Unii jako całości i to nie ulegając złudzeniom korzyści bieżących, jak najskuteczniej popierać wszelkie działania na rzecz umacniania spójności i efektywności, demokratycznych, przejrzystych i sprawnych procedur zarządzania. Z praktyki wynika, że często działania poza oficjalnymi gremiami tworzą się grupy lobbystyczne, zawierane są alianse i dąży się do rozwiązań kompromisowych. Także wynegocjowanie warunków podziału miejsc i głosów przyznanych przez „szczyt” w Nicei będzie nakładał na przedstawicieli Polski niemałą odpowiedzialność umiarkowanego posługiwania się prawem weta, gdyż zbyt częste korzystanie z tego prawa, wbrew opinii większości, może negatywnie w przyszłości wpływać na zabezpieczenie naszego interesu w innych sprawach, w których zasada jedności nie obowiązuje. Oznacza to wyposażenie naszych przedstawicieli w określoną autonomię, nieuleganie naciskom różnych grup interesu, potrzebom realizacji doraźnych celów partyjnych itp. Obserwując funkcjonowanie tzw. elit i partii politycznych w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu XX w., tego rodzaju postulaty brzmią jak klasyczne „pobożne życzenia”, lecz nie zwalnia nas to z konsekwentnego powtarzania prób ukazywania skutków zaniechania zmian dotychczasowej praktyki.

Dużym wyzwaniem jest konieczność przygotowania kadr, które w przyszłości będą reprezentować Polskę, bądź pracować w licznych agendach unijnych. Brak ponadpartyjnego korpusu wysoko wykwalifikowanych urzędników, nagminne upartyjnianie stanowisk administracyjnych, nawet niewysokiego szczebla, niezajomość praktyki i zasad funkcjonowania instytucji Unii (np. powszechna nieumiejętność wypełniania kwestionariuszy wykorzystania środków pomocy przedakcesyjnej) składają się na obecny stan. Podatność kadr administracyjnych na korupcję stanowi dodatkowy problem. Także Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji wymagają reformy, która m.in. polegać powinna na utworzeniu zespołów sędziowskich przy Sądzie Pierwszej Instancji, czyli trzeciej instancji w strukturze sądownictwa unijnego. Znowu pojawia się problem kadr fachowych, zwłaszcza że w pierwszych latach członkostwa (jak to dowiodła praktyka) dominować powinny zapytania sądów powszechnych państw nowo przyjętych pod adresem Trybunału Sprawiedliwości.

Na koniec należy zwrócić uwagę na rozszerzenie formuły bliższej, czy wzmocnionej współpracy, która, stwarzając Polsce szanse włączenia się w liczne projekty, równocześnie stawia wiele wyzwań. Otwartość podejścia do tej formuły współpracy, która charakteryzuje polską politykę może okazać się trudne do realizacji w praktyce. Możliwie pełny udział w tych unijnych inicjatywach

to pożądany model zachowań, nie zawsze możliwy od razu do zrealizowania, zwłaszcza w zakresie techniki i finansów, które w przyszłości mogą wykluczać włączanie się do tak kosztownych projektów, jak: ochrona środowiska, programy *R and D* czy polityka socjalna. Jeżeli inicjatywy te będą się koncentrować w takich obszarach, to pojawi się duże prawdopodobieństwo pozostawania Polski na marginesie przemian, a co za tym idzie tworzenia w ramach Unii kilku kręgów krajów o różnym zaawansowaniu w proces integracji. Ponadto jeżeli w przyszłości bliższa współpraca zostanie uwolniona z krępujących ją ograniczeń i będzie mogła być przeniesiona na główne obszary procesu integracji, to zagrożenie wystąpieniem zjawiska satelitarności stałoby się wielce prawdopodobne.

Literatura

- Decisions – EU Heads of States and Government Summit*, 3–4 June 1999, Frontier – free Europe, August 1999, nr 8.
- Dziewulski R., Ciszak T., Hykawy R., *Strategia rozszerzenia Komisji Europejskiej – postanowienia i wnioski*, Biuletyn Analiz UKIE, 2001, nr 5.
- Grzeszczak R., *Debata wokół reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 11.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dokumenty Europejskie t. III, Lublin 1999.
- Treaty of Nice. Provisional Text Approved by the Intergovernmental Conference on Institutional Reform*. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels 12, December 2000.
- Zalewska-Urbańczyk A., *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej [w:] Polska w Unii Europejskiej*, MCRD, Kraków 1999, z. 39.

The Nice Summit and Poland's EU Accession Negotiations

The decisions taken by the Council of Ministers at the Nice summit in December 2000 were concerned, first of all, with the institutional and legal reforms essential for the efficient functioning of an enlarged EU that would admit the Central and East European states as well as Cyprus and Malta. The new regulations concerned the size and composition of the European Parliament and the European Commission, the weighting of qualified majority votes in the Council of Ministers and extension of the principle of qualified majority voting in the decision-making processes of the Council. These will be important during Poland's EU accession negotiations and for its future place and role in an EU that will set the country very real challenges.