

IV. UNIA EUROPEJSKA NADRODZEDOWY JŚCIAZIMPASU

Bilans procesu integracji europejskiej w 2007 r. jest pozytywny. Unia Europejska poszerzyła się o dwa kolejne państwa, Bułgarię i Rumunię. W związku z przyjęciem euro przez Słowenię, Cypr i Maltę do 15 wzrosła liczba państw Unii posiadających jednolitą walutę. W wyniku negocjacji rozpoczętych na szczycie Unii Europejskiej 21 i 22 czerwca 2007 r., a następnie prowadzonych na Konferencji Międzyrządowej, 13 grudnia 2007 r. podpisano Traktat Lizboński. W ten sposób zrealizowany został pierwszy etap wychodzenia z kryzysu instytucjonalnego Unii Europejskiej. O pełnym wyjściu z kryzysu będzie można mówić wtedy, jeśli wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej ratyfikuje traktat. W końcu roku 2007 doszło do poszerzenia strefy Schengen o dalszych 9 państw, w tym o Polskę.

TRAKTAT LIZBOŃSKI – NADZIEJA CZY KOLEJNY ZAWÓD?

W 2007 r. Unia Europejska i jej państwa członkowskie zajęte były przede wszystkim debatą nad przyszłością procesu integracji europejskiej. Chodziło o wypracowanie stanowiska w sprawie nowego traktatu o Unii Europejskiej po odrzuceniu przez Francuzów i Holendrów Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Debata nad przyszłością UE nabrała rozmachu po objęciu prezydencji Unii Europejskiej przez Niemcy w styczniu 2007 r. Nowa niemiecka kanclerz Angela Merkel uważała, że traktat konstytucyjny nie jest martwy, i domagała się powrotu do procesu jego ratyfikacji przez państwa, które tego jeszcze nie uczyniły. W programie prezydencji niemieckiej trwającej od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r. zapowiedziano, że szczyt Unii Europejskiej 21 i 22 czerwca 2007 r. kończący prezydencję niemiecką skoncentruje się na kwestiach związanych z przyszłością Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy¹. Traktat konstytucyjny był niezwykle dla Niemiec korzystny ze względu na przewidziany w nim system podejmowania decyzji podwójną większością, uznający ich prymat w tym systemie jako największego pod względem liczby ludności państwa w Unii.

W dniach 24 i 25 marca 2007 r. odbył się szczyt Unii Europejskiej w Berlinie, na którym ogłoszona została polityczna Deklaracja Berlińska z okazji 50. rocznicy podpisania w 1957 r. Traktatów Rzymskich. W deklaracji przypomniano zasady i wartości oraz cele Unii Europejskiej. Wśród celów wymienia się walkę z terrory-

¹ *Europa – razem do sukcesu. Program prezydencji niemieckiej. 1 stycznia–30 czerwca 2007 r.*, „Monitor Europejski” 2007, nr 33, s. 56–57.

zmem, przestępczością zorganizowaną i nielegalną imigracją. Mówi się o dążeniu do wytyczenia wspólnej polityki energetycznej oraz ochrony klimatu. Deklaracja zapowiadała odnowienie, zgodnie z duchem czasu, politycznego kształtu Europy jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., czyli przyjęcie nowego traktatu podstawowego Unii². Niemcy podejmowały w tym celu stosowne działania, aby już na szczycie Unii w czerwcu 2007 r., kończącym ich prezydencję, udało się osiągnąć kompromis w sprawie europejskiego traktatu konstytucyjnego, i proponowali w tym celu kilka scenariuszy możliwych rozwiązań. Jeden z nich zakładał przygotowanie nowego traktatu z wyeliminowaniem najbardziej kontrowersyjnych kwestii z odrzuconego traktatu konstytucyjnego, co umożliwiłoby jego ratyfikację³.

Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli 21 i 22 czerwca 2007 r. zdecydowała o podjęciu działań w tym kierunku. W tym celu zwołała Konferencję Międzyrządową na koniec lipca 2007 r. i określiła jej mandat, powierzając prezydencji portugalskiej przygotowanie projektu traktatu „zgodnie z zapisami mandatu”. Rada Europejska zaleciła, aby Konferencja Międzyrządowa zakończyła swoje prace przed końcem 2007 r., tak aby uzgodniony tekst traktatu mógł być ratyfikowany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r.⁴ W mandacie, który stanowił załącznik nr 1 do Konkluzji Prezydencji, Rada Europejska zobowiązała Konferencję Międzyrządową do przygotowania projektu traktatu reformującego, który zmieniłby obowiązujące traktaty z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej oraz spójności jej działań zewnętrznych. W mandacie napisano również, że traktat reformujący będzie zawierał dwa podstawowe rozwiązania, z których jedno dotyczyć będzie zmiany Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a drugie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Przewidziano, że TUE zachowa swoją nazwę, natomiast TWE będzie nosił tytuł: Traktat o funkcjonowaniu Unii. Termin „Wspólnota” zostanie w tym drugim tekście zastąpiony terminem „Unia”, będzie ona bowiem następcą prawnym Wspólnoty. Znajdzie się tam również stwierdzenie, że oba wymienione traktaty stanowić będą podstawę Unii, która uzyska osobowość prawną.

Konferencja Międzyrządowa, mająca na celu przygotowanie ostatecznego tekstu traktatu reformującego, rozpoczęła się w Brukseli 23 lipca 2007 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Na inauguracyjnym posiedzeniu IGC 2007 portugalski minister spraw zagranicznych Luís Amado zaapelował do negocjatorów, aby nie odstępowali „ani o milimetr” od mandatu, jaki wypracowała dla nich Rada Europejska⁵. Portugalia, która objęła prezydencję w UE 1 lipca 2007 r., przedłożyła do dalszych negocjacji projekt traktatu liczący 145 stron i ponad 300 artykułów. Do Projektu traktatu modyfikującego

² „Monitor Europejski” 2007, nr 34, s. 83–84.

³ Instytut Spraw Publicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski*, „Monitor Unii Europejskiej” 2006, nr 6/7, s. 65–66.

⁴ Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007 r., Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 23 czerwca 2007 r., Dok. 11177/07, s. 2–3.

⁵ „Financial Times” z 24 lipca 2007 r., s. 2.

jącego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską dołączono projekty 12 protokołów dodatkowych oraz 51 deklaracji⁶. Główna praca prawno-polityczna nad tekstem traktatu wykonana została przez ekspertów, którzy odbyli trzy spotkania: 23 i 24 lipca, w ostatnim tygodniu sierpnia w Brukseli oraz 7 i 8 września 2007 r. w Portugalii. Wstępnie przyjęty przez szefów państw lub rządów 19 października 2007 r. na spotkaniu w Lizbonie, traktat reformujący podpisany został 13 grudnia 2007 r. również w Lizbonie przez szefów państw lub rządów i ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich Unii. Podpisany dokument nosi nazwę: Traktat Lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską⁷. Do Traktatu Lizbońskiego dołączonych jest 12 protokołów i 53 deklaracje państw.

Aby Traktat Lizboński mógł wejść w życie, winien być ratyfikowany przez wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Oczekuje się, że proces ratyfikacji zakończony zostanie do 1 stycznia 2009 r., a w każdym razie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2009 r. Do 14 lutego 2008 r. Traktat Lizboński ratyfikowały już Węgry, Słowenia, Malta, Rumunia i Francja. We Francji, aby móc dokonać ratyfikacji traktatu, 4 lutego 2008 r. zmieniono XV rozdział konstytucji „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”. Francja była pierwszym dużym państwem członkowskim Unii, które ratyfikowało Traktat Lizboński. Prezydent Nicolas Sarkozy, który osobiście zaangażował się w opracowanie uproszczonego traktatu, uważał, że Francja powinna znaleźć się wśród pierwszych państw, które go ratyfikują, aby w ten sposób mogła zademonstrować swoją wolę odgrywania przywódczej roli w Unii Europejskiej, podanej w wątpliwość po odrzuceniu przez Francję w referendum 29 maja 2005 r. traktatu konstytucyjnego⁸.

Zarówno politycy państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i media wyrażają obawy, czy wszystkie 27 państw członkowskich ratyfikuje traktat reformujący. Rada Europejska starała się zabezpieczyć przed powtórzeniem się sytuacji z 2005 r., kiedy to Francuzi i Holendrzy odrzucili w referendum traktat konstytucyjny. Jakkolwiek każde państwo zachowuje swobodę decyzji co do formy ratyfikacji traktatu, większość zapowiedziała, że ratyfikacji dokona drogą parlamentarną. Jedyne Irlandia ma konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia referendum. Rada Europejska zgodziła się na posiedzeniu 21 i 22 czerwca 2007 r. na pewne odstępstwa Wielkiej Brytanii, Danii i Niderlandów od zapisów przyszłego traktatu reformującego, byleby tylko państwa te mogły traktat ratyfikować. Nowy premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown uznał już, że w jego kraju referendum nie będzie potrzebne⁹. Proces ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego może zostać zakłócony przez deklaracje przewodniczącego Konwentu ws. przyszłości Europy, Valéry’ego Giscarda d’Estaing,

⁶ *Projet de Traité modifiant le Traité sur l’Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne*, Doc. CIG 1/07, Bruxelles 23 juillet 2007.

⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01).

⁸ „Gazeta Wyborcza” z 5 lutego 2008 r., s. 11 i 13.

⁹ „Le Monde” z 24 lipca 2007 r., s. 8.

który przygotował projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Otóż po wstępnym przyjęciu w Lizbonie 19 października 2007 r. traktatu reformującego Valéry Giscard d'Estaing oświadczył, że oba traktaty niczym się nie różnią¹⁰. Podobną opinię wyrażała kanclerz Niemiec Angela Merkel, nie ułatwiając tym sytuacji brytyjskiemu premierowi¹¹.

Jakkolwiek mandat Rady Europejskiej z czerwca 2007 r. dotyczący nowego traktatu o UE przewidywał, iż „traktat reformujący będzie zawierać zmiany w obowiązującym Traktacie o UE”, czyli w Traktacie Nicejskim, to z różnych sformułowań mandatu wynikało, że punktem odniesienia dla traktatu reformującego był również traktat konstytucyjny, co zresztą, zdaniem wielu analityków, treść Traktatu Lizbońskiego potwierdza. Jednoznacznie uznaje się przy tym, że oba wymienione wyżej traktaty stanowiące podstawę zreformowanej Unii, czyli Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, składające się na to, co nazywamy Traktatem Lizbońskim, nie mają charakteru konstytucyjnego. Nie jest w nich używany termin „konstytucja”, a za sprawy zagraniczne w Unii odpowiedzialny będzie nie minister spraw zagranicznych, jak to było w traktacie konstytucyjnym, lecz Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wszystko to ma wykluczyć przypuszczenia, że chodzi o stworzenie państwa federalnego bądź superpaństwa europejskiego, stanowiącego zagrożenie dla narodowej tożsamości członków Unii¹². Ponadto zamiast stosowanych w traktacie konstytucyjnym takich nazw aktów prawnych jak ustawa i ustawa ramowa, zachowane są przewidziane w Traktacie Nicejskim o UE następujące określenia: rozporządzenie, dyrektywa i decyzja. Nie znajdują się również w traktacie reformującym artykuły mówiące o symbolach UE takich jak flaga, hymn lub dewiza, co niektórzy autorzy publikacji na temat nowego traktatu odnotowują z pewnym żalem¹³.

Wielu komentatorów jest zdania, że ze względu na podobieństwo obu dokumentów podobna winna być również forma ich ratyfikacji, czyli w drodze referendum przynajmniej w tych krajach, w których traktat konstytucyjny w drodze referendum został odrzucony¹⁴. Istotę obaw przed referendum najtrafniej ocenił dziennikarz francuskiego tygodnika „L'Express”, który napisał: „Mamy dowód, że Unia Europejska idzie do przodu tylko wtedy, gdy nie ogląda się na społeczeństwa (...). Unia boi się swych ludów do tego stopnia, że w Lizbonie trzeba było zrezygnować z widzialnych znaków, flagi i hymnu w celu uspokojenia opinii publicznej”¹⁵. Z kolei cytowany już „Le Monde diplomatique” napisał: „Okazuje się zatem, że konstrukcja europejska może posuwać się do przodu tylko z pominięciem ludów, jeśli nie przeciwko nim. Skoro tak, to podważone zostają te same demokratyczne

¹⁰ „Gazeta Wyborcza” z 31 października–1 listopada 2007 r.

¹¹ „Le Monde” z 13 września 2007 r., s. 8.

¹² J. Dutheil de la Rochère, F. Chaltiel, *Le traité de Lisbonne: quel contenu?*, „Revue du Marché Commun et de l'Union européenne”, nr 513, grudzień 2007, s. 617.

¹³ Zob. N. Dupré de la Tour, *Lamento sur des symboles disparus*, „Commentaire”, zima 2007–2008, t. 30, nr 120, s. 963–970.

¹⁴ Por. B. Cassen, *Zmartwychstanie europejskiej „konstytucji”*, „Le Monde diplomatique”, grudzień 2007, s. 3.

¹⁵ C. Makarian, *Adieu utopie*, „L'Express” z 25 października 2007 r.

fundamenty, o których bez przerwy mówi się w dokumentach unijnych. Sprawa nie jest błaha”¹⁶. Prezydenta Francji usprawiedliwia w tym przypadku fakt, że już w kampanii poprzedzającej wybory prezydenckie we Francji zapowiedział, iż nie podda pod referendum uproszczonego traktatu, i ta zapowiedź nie przeszkodziła mu w wyborze. W gorszej sytuacji znalazł się nowy premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown, gdyż jego poprzednik Tony Blair obiecał przedłożenie narodowi do oceny nowego traktatu o Unii Europejskiej.

Wobec sprzeciwu niektórych państw, w tym Polski, w traktacie reformującym nie znajdują się postanowienia o pierwszeństwie prawa UE przed prawem krajowym, co nie oznacza, że takie pierwszeństwo nie będzie obowiązywać, gdyż do Traktatu Lizbońskiego dołączona jest deklaracja, która wskazuje na obowiązujące w tej materii orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (będzie się nazywał Trybunałem Sprawiedliwości UE). Deklaracja zawiera następującą treść: „Konferencja przypomina, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”¹⁷. Wyznaczając pełnomocników do podpisania traktatu, przywódcy państw członkowskich stwierdzają, że „pragnąc zakończyć rozpoczęty przez Traktat z Amsterdamu i Traktat z Nicei proces zwiększania efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawy spójności ich działań, postanowili zmienić Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej”¹⁸.

Zmiany dotyczące Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej zawarte zostały w protokole nr 2 dołączonym do Traktatu Lizbońskiego¹⁹.

Traktat Lizboński²⁰ w części zatytułowanej *Traktat o Unii Europejskiej* podzielony jest na sześć tytułów i 55 artykułów. Tytuł I – *Postanowienia wspólne*, zawiera m.in. artykuły dotyczące wyznawanych przez Unię wartości, jej celów, stosunków między Unią a państwami członkowskimi, zawieszenia praw państw członkowskich, oraz stwierdzenie, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach. W Tytule I sformułowano zasadnicze zmiany dotyczące celów Unii w porównaniu z Traktatem z Nicei o UE oraz silniej niż dotychczas zaakcentowano wartości Unii. Wśród celów Unii wymienia się na pierwszym miejscu wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. Dalej jest mowa o tym, że Unia zapewnia swym obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, ustanawia rynek wewnętrzny, działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną, jak też solidarność między państwami członkowskimi, szanując przy tym ich bogatą różnorodność kulturową i językową. W stosunkach

¹⁶ B. Cassen, op. cit.

¹⁷ Traktat z Lizbony..., op. cit., s. C.306/256: 17. Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa.

¹⁸ Ibidem, s. C.306/3.

¹⁹ Ibidem, s. C.306/199–202.

²⁰ *Le traité de Lisbonne. Version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, „Rapport d'information no 439”, Assemblée Nationale, Commission des affaires étrangères, M. Axel Poniatowski, Président, grudzień 2007.

zewnętrznych do głównych celów Unii należy popieranie jej wartości i interesów, ochrona jej obywateli, działanie na rzecz pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju świata, solidarności między narodami, wolności handlu, eliminacji ubóstwa, ochrony praw człowieka oraz ich ścisłego przestrzegania. Stwierdza się również, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., która ma taką samą wartość prawną jak traktaty. Do traktatu dołączona jest deklaracja stwierdzająca, że Karta jest dokumentem prawnie wiążącym i że potwierdza prawa podstawowe gwarantowane przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich²¹. Należy dodać, że Polska i Wielka Brytania wyraziły w załączonym do traktatu protokole swoje odrębne stanowisko wobec Karty, ograniczając jej stosowanie²².

Tytuł II – *Postanowienia o zasadach demokratycznych*, zawiera artykuły dotyczące demokratycznej równości, demokracji przedstawicielskiej, demokracji uczestniczącej, inicjatywy obywatelskiej, zwiększenia roli parlamentów narodowych, mechanizmów kontrolnych, zasady pomocniczości, czyli zasad demokratycznych w działaniach Unii. W artykule odnoszącym się do roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii potwierdza się ich aktywną rolę w tym zakresie. Aby umożliwić im prawidłowe pełnienie tego zadania, parlamenty krajowe otrzymują projekty europejskich aktów prawodawczych, czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestniczą w realizacji polityki Unii, dotyczącej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz w procedurach zmiany traktatów, są informowane o wnioskach ws. przystąpienia do Unii, biorą udział we współpracy z Parlamentem Europejskim.

Tytuł III – *Postanowienia o instytucjach*, zawiera artykuły obejmujące zmiany systemu instytucjonalnego Unii, tzn. nowego składu Parlamentu Europejskiego, przekształcenia Rady Europejskiej w instytucję i utworzenia stanowiska jej przewodniczącego, systemu podwójnej większości w głosowaniach w Radzie Unii i zmiany jej półrocznego, rotacyjnego przewodnictwa, nowego składu Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

Tytuł IV – *Postanowienia o wzmocnionej współpracy*, zawiera postanowienia w tej materii przyjęte na Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. z tą zmianą, że minimalna liczba państw członkowskich niezbędna do wdrożenia wzmocnionej współpracy wynosić będzie dziewięć.

Tytuł V – *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczegółowe dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, zawiera postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii ustalone na Konferencji Międzyrządowej 2004 r., dotyczące ich zasad i celów oraz roli Rady Europejskiej w określeniu strategicznych interesów Unii z tym związanych, jak też Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Uzupełnieniem postanowień za-

²¹ Traktat z Lizbony..., op. cit., s. C. 306/249: 1. Deklaracja w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

²² Ibidem, s. C.306/156–157.

wartych w Tytule V jest deklaracja nr 13, w której stwierdza się co następuje: „Konferencja podkreśla, że postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym utworzenia urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie naruszają obecnej odpowiedzialności Państw Członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i w organizacjach międzynarodowych. Konferencja przypomina również, że postanowienia regulujące Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony nie naruszają szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony Państw Członkowskich. Konferencja podkreśla, że Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie pozostaną związane postanowieniami Karty NZ, a w szczególności podstawową odpowiedzialnością Rady Bezpieczeństwa i jej członków za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”²³. Należy dodać, że WPZiB podlegać będzie szczególnym zasadom i procedurom przewidującym, iż jest ona określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę UE, które stanowią jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej. W sprawach WPZiB wyklucza się przyjmowanie aktów prawodawczych. WPZiB realizuje Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami. W stosunku do tych postanowień Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma kompetencji, z wyjątkiem właściwości odnośnie do niektórych decyzji²⁴.

Tytuł VI – *Postanowienia końcowe*, zawiera m.in. artykuły dotyczące osobowości prawnej Unii, możliwości dobrowolnego wystąpienia z Unii, procedur przystąpienia oraz zmiany traktatów, a także standardowe postanowienia końcowe dotyczące terytorialnego zakresu obowiązywania traktatu i jego ratyfikacji. Nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej przekształca ją w organizację międzynarodową. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące kryteriów kwalifikacji i procedury przystąpienia do Unii, to w świetle tej zmiany wniosek o członkostwo może złożyć do Rady UE każde państwo europejskie, które przestrzega wartości Unii. Wniosek jest notyfikowany Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. Rada stanowi w tej sprawie jednomyślnie po przeprowadzeniu konsultacji z Komisją i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi absolutną większością swoich członków. W całej procedurze brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską²⁵.

Należy dodać, że preambuła Traktatu z Lizbony przejmuje preambułę Traktatu Nicejskiego o UE uzupełnioną fragmentem preambuły z projektu traktatu konstytucyjnego, który brzmi: „inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, rów-

²³ Traktat z Lizbony..., op. cit., s. C.306/255.

²⁴ Ibidem, s. C.306/25.

²⁵ Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007 r., Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 23 czerwca 2007 r., Dok. 11177/07. s. 27.

ność oraz państwo prawne (...)”²⁶. Nie znajdujemy tu jednak nawiązania do chrześcijańskiego dziedzictwa Europy, czego domagała się Polska.

Druga część Traktatu Lizbońskiego, nosząca tytuł *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, dotyczy przekształcenia Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Podzielona jest na siedem części, z których każda zawiera po kilka czy nawet kilkanaście tytułów i rozdziałów, niekiedy podzielonych jeszcze na sekcje, a całość stanowi 358 artykułów²⁷. Do traktatu włączone zostały zmiany uzgodnione na Konferencji Międzrządowej 2004 r., odpowiednio zmodyfikowane. Odnoszą się do kompetencji Unii, dziedzin, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, procedury współdecydowania, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, klauzuli solidarności, korekty systemu euro, klauzuli społecznej, usług publicznych, przestrzeni kosmicznej, energii, ochrony ludności, pomocy humanitarnej, zdrowia publicznego, sportu i turystyki, regionów najbardziej oddalonych, współpracy administracyjnej oraz finansów. W sumie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej włączone zostały, po niezbędnej modyfikacji, dwadzieścia cztery różne postanowienia traktatu konstytucyjnego, uzgodnione na Konferencji Międzrządowej w 2004 r.

Najbardziej widoczne zmiany, które znalazły się w Traktacie Lizbońskim w porównaniu z Traktatem z Nicei, dotyczą systemu głosowania, zmniejszenia liczby spraw, w których decyzje podejmowane są jednomyślnie, stanowiska prezydenta Unii, Karty Praw Podstawowych, składu Komisji Europejskiej oraz składu Parlamentu Europejskiego. Przy głosowaniu na zasadzie większości kwalifikowanej do podjęcia decyzji wystarczy tzw. podwójna większość, czyli 55% państw oraz 65% reprezentowanej przez nie ludności. O 20 dalszych dziedzin rozszerzono zakres spraw, w których decyzje podejmowane będą większością kwalifikowaną, m.in. są to zagadnienia dotyczące sądownictwa i kontroli granic. Jednomyślność obowiązywać będzie nadal m.in. w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i obronnej Unii, zmiany traktatów czy spraw podatkowych. Polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii zajmował się będzie Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Karta Praw Podstawowych nie jest wprawdzie włączona do traktatu, ale traktat czyni ją obowiązującym prawem w Unii. Liczba komisarzy w Komisji Europejskiej (dzisiaj po jednym z każdego z 27 państw członkowskich) po 2014 r. spadnie do dwóch trzecich liczby państw, wybieranych na zasadzie rotacji. Traktat wprowadza także zasadę, że każde państwo członkowskie będzie miało w Parlamencie Europejskim liczbę miejsc proporcjonalną do liczby ludności, ale nie więcej niż 96 i nie mniej niż 6.

Jednakże tym, co stanowi zupełną nowość w procesie integracji europejskiej, jest postanowienie, że Rada Europejska wybierać będzie na 2,5-letnią kadencję stałego prezydenta Unii. Wokół potencjalnej kandydatury już toczą się dyskusje na łamach prasy w krajach Unii. Wielu zwolenników ma opinia, że nie powinien to być nikt z „wielkiej czwórki” krajów Unii. Wbrew niej pojawia się nazwisko by-

²⁶ Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 301.

²⁷ *Le traité de Lisbonne*, op. cit., s. 51–213.

łego premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira. Kandydatura ta ma jednak wielu przeciwników, uważających, że prezydentem Unii nie może być obywatel państwa, które ani nie jest w strefie euro, ani w strefie Schengen, a ponadto jest zwolennikiem liberalizmu ekonomicznego oraz poparło interwencję amerykańską w Iraku, czyli wyznaje wartości obce większości państw członkowskich Unii²⁸.

Przedmiotem szczególnie intensywnej debaty, począwszy od szczytu UE z 21 i 22 czerwca 2007 r., podczas Konferencji Międzyrządowej oraz na szczycie UE w Lizbonie 19 października 2007 r. był, z racji stanowiska Polski, system głosowania na zasadzie podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej. Polska propozycja dotycząca pierwiastkowej formuły głosowania nie kwestionowała kryterium demograficznego przy podziale głosów, zakładała jedynie, że głosy będą dzielone inaczej niż przy formule podwójnej większości. Wychodząc z tą propozycją, Polska nie zadbała wcześniej o szersze poparcie dla swego stanowiska w Unii dla tej koncepcji. Jej forsowanie zwłaszcza na szczycie w Brukseli 21–22 czerwca 2007 r. było ze strony Polski przejawem braku realizmu²⁹.

Ostatecznie w podpisanim 13 grudnia 2007 r. Traktacie Lizbońskim w tej materii znalazło się postanowienie następującej treści: „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną. Od 1 listopada 2014 r. większość kwalifikowana stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta. Inne zasady dotyczące głosowania większością kwalifikowaną określone są w artykule 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Postanowienia przejściowe dotyczące definicji większości kwalifikowanej, które obowiązują do 31 października 2014 r., jak również postanowienia, które będą obowiązywać między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., określone są w Protokole w sprawie postanowień przejściowych”³⁰.

ZNACZENIE ZMIAN POLITYCZNYCH WE FRANCJI I W WIELKIEJ BRYTANII DLA PROCESU REFORMOWANIA UE

Od 16 maja 2007 r. Francja ma nowego prezydenta, Nicolasa Sarkozy'ego. Polityka zagraniczna nie była ani głównym, ani istotnym elementem debaty politycznej w kampanii poprzedzającej wybory prezydenckie we Francji w 2007 r., ale pojawiły się w jej toku niektóre kwestie z tej dziedziny, które w ostatnich latach bulwersowały Francuzów obawiających się, że ich kraj traci rangę mocarstwa globalnego. Dotyczyły one przede wszystkim wpływu Francji na przyszły kształt Unii

²⁸ T. Ferenczi, *Tony Blair président!*, „Le Monde” z 25 stycznia 2008 r., s. 2.

²⁹ Zob. J. Kranz, „Traktat reformujący” UE – podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, w: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*. Materiały z konferencji ekspertów 11 lipca 2007 r., Warszawa 2007, s. 42–43.

³⁰ Traktat z Lizbony..., op. cit., s. C.306/18.

Europejskiej, co wiązało się z odrzuceniem przez nią traktatu konstytucyjnego Unii i jej sprzeciwem wobec dalszych rozszerzeń Unii.

Nicolas Sarkozy dokonał głębokiej analizy przyczyn odrzucenia traktatu konstytucyjnego w referendum 29 maja 2005 r. i zaproponował przyjęcie „traktatu uproszczonego o charakterze instytucjonalnym”. Chodziło mu o zdjęcie z Francji odpowiedzialności za kryzys w Unii Europejskiej i umożliwienie jej w ten sposób powrotu do roli państwa rozdającego karty w procesie integracji europejskiej. „To nie niderlandzkie i francuskie «nie» wobec konstytucji europejskiej jest odpowiedzialne za kryzys Unii Europejskiej, to kryzys Unii jest odpowiedzialny za odrzucenie konstytucji” – przekonywał. Nicolas Sarkozy zarzucał Unii Europejskiej odsunięcie się od obywateli, preferowanie rozszerzenia kosztem pogłębienia, ignorowanie interesów państw w sytuacji dumpingu fiskalnego i socjalnego oraz ograniczenie polityki walutowej do kontroli inflacji. Swoją wizję Unii Europejskiej ujął następująco: jest to dzisiaj jedyna siła zdolna zrównoważyć wszelkie próby hegemoniczne w świecie, jedyna zdolna sprzeciwić się wszechpotężnej sile rynku i jedyna zdolna zaproponować projekt rozwoju cywilizacyjnego³¹.

Kandydat na prezydenta Francji, proponując uproszczoną wersję traktatu o UE, wyszedł z założenia, że układ sił w Unii Europejskiej wyklucza dzisiaj przyjęcie traktatu o charakterze konstytucyjnym. Wyraził obawę, czy ponowne przedstawienie projektu takiego traktatu i wymóg jego ratyfikacji w drodze referendum nie spowoduje nawet rozpadu Unii Europejskiej³². W kolejnych wypowiedziach podkreślał, że kwestia przyjęcia traktatu uproszczonego powinna zostać rozwiązana w okresie między prezydenturą niemiecką i prezydenturą francuską w Unii Europejskiej, czyli między 1 stycznia 2007 r. i 31 grudnia 2008 r. Zapewniał, że nowy traktat podlegałby we Francji ratyfikacji na drodze parlamentarnej.

W reakcji na oczekiwania Niemiec Nicolas Sarkozy proponował przejęcie z traktatu konstytucyjnego przede wszystkim unormowań dotyczących podwójnej większości uwzględniającej czynnik ludnościowy przy podejmowaniu decyzji na zasadzie większości, gdyż „w tej sprawie istnieje porozumienie francusko-niemieckie”³³. Jednocześnie opowiadał się za utrzymaniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, umożliwiającej Unii Europejskiej mówienie jednym głosem w niepewnym świecie po to, aby była w stanie odgrywać rzeczywistą rolę oraz skutecznie dbać o wspólne interesy i wspólne wartości swoich członków. Dążył również do utworzenia „rządu ekonomicznego” dla państw należących do strefy euro oraz do umożliwienia realizacji niektórych wspólnych polityk na warunkach wzmocnionej współpracy tym państwom, które w wybranych dziedzinach zechcą ściślej współdziałać niż pozostałe.

Przed szczytem Unii Europejskiej 21 i 22 czerwca 2007 r. i na samym szczycie prezydent Nicolas Sarkozy rozwinął ogromną aktywność, aby przekonać pozostałe państwa członkowskie Unii, przede wszystkim pięć największych – oprócz Francji – do swojej koncepcji uproszczonego traktatu i proponowanych w nim postano-

³¹ „Le Monde” z 23 lutego 2007 r., s. 1 i 9.

³² „Le Monde” z 10 maja 2007 r., s. VIII (z rozmowy z 26 kwietnia 2007 r.).

³³ „Le Monde” z 7 czerwca 2007 r., s. 8.

wień. Uważał, że w mandacie Konferencji Międzyrządowej przyjętym przez szczyt w Brukseli zawarte zostały podstawowe postanowienia uproszczonego traktatu, który będzie się nazywał traktatem reformującym, i na konferencji rozstrzygane będą tylko detale³⁴. Francuskie media wysoko oceniły aktywność prezydenta na czerwcowym szczycie UE. „Prezydent Republiki nie jest daleki od tego, aby uważać się za jedyne odpowiedzialnego za porozumienie między 27 państwami, jakie osiągnięto w sobotę 23 czerwca, zgodnie z jego ideą uproszczonego traktatu, który pozwala Unii Europejskiej wyjść z instytucjonalnego impasu, w jaki wpełchnęły ją francuskie i niderlandzkie «nie»” – napisał na pierwszej stronie francuski dziennik „Le Monde” w swym wydaniu z 24 i 25 czerwca 2007 r. Nawet redaktor naczelny lewicowego tygodnika „Le Nouvel Observateur” podkreślił w artykule wstępnym, że dzięki aktywności francuskiego prezydenta „Francja wbrew wszelkim oczekiwaniom i wbrew defetyzmowi, jest ponownie obecna w Europie”³⁵.

„Wbrew oczekiwaniom niektórych i nadziejom innych, porozumienie w sprawie traktatu uproszczonego pozwala nam odnaleźć dynamikę i zaufanie utracone po 29 maja 2005 r.” – napisali po zakończeniu szczytu minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner i jego zastępca do spraw europejskich Jean-Pierre Jouyet, dodając, że w ten sposób powraca do działania zarówno Unia Europejska, jak i Francja w jej łonie³⁶. Krytycznie wysiłki Sarkozy’ego na rzecz uproszczenia traktatu podczas szczytu ocenili premier Belgii Guy Verhofstadt i premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, który stwierdził, że rokowania na szczycie zakończyły się wynegocjowaniem „bardzo skomplikowanego traktatu uproszczonego”³⁷.

Nicolas Sarkozy uznaje konstrukcję europejską za priorytetowy cel polityki zagranicznej Francji. Na spotkaniu w Paryżu 29 sierpnia 2007 r. z francuskimi ambasadorami stwierdził, że bez silnej i aktywnej Unii Europejskiej Francja nie zdoła skutecznie odpowiedzieć na główne wyzwania naszych czasów. Dodał, że bez Europy jako mocarstwa świat pozbawiony byłby niezbędnego bieguną równowagi. Tym tłumaczył swoje starania na szczycie 21 i 22 czerwca 2007 r. o przyjęcie uproszczonego traktatu reformującego, bez czego wyprowadzenie Unii Europejskiej z trwającej dziesięć lat blokady instytucjonalnej byłoby niemożliwe. Zaproponował także powołanie przez 27 państw członkowskich Unii Europejskiej komitetu złożonego z 10–12 mędrców bardzo wysokiego szczebla, którzy mieliby się zastanowić nad kwestią „Jaka Europa w latach 2020–2030?”. Wyniki swych refleksji mieliby zaprezentować przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2009 r. Do sprawy powołania grupy mędrców prezydent Francji wrócił w swym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim 13 listopada 2007 r., w którym też bardzo przychylnie wyraził się o nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej. „To, że ktoś przyłączył się do Unii później, nie oznacza, że ma mniej praw. Te kraje mają takie same prawa jak kraje założycielskie” – przekonywał³⁸.

³⁴ Rada Europejska w Brukseli..., op. cit. Załącznik 1: Projekt mandatu konferencji międzyrządowej.

³⁵ „Le Nouvel Observateur” z 28 czerwca–4 lipca 2007 r., s. 19.

³⁶ B. Kouchner, J.-P. Jouyet, *Une texte adapté, une ambition intacte*, ibidem, s. 24.

³⁷ „Le Monde” z 26 czerwca 2007 r., s. 10.

³⁸ „Gazeta Wyborcza” z 14 listopada 2007 r., s. 13.

Do propozycji prezydenta Francji w sprawie utworzenia „grupy mędrców” odniosła się Rada Europejska na swym posiedzeniu 14 grudnia 2007 r., powołując na jej przewodniczącego byłego hiszpańskiego premiera Felipe Gonzalesa, który w 1986 r. wprowadził Hiszpanię do Wspólnot Europejskich. Wiceprzewodniczącymi grupy zostali była prezydent Łotwy Vaira Vike-Freiberga oraz były prezes fińskiego koncernu Nokia, Jormi Ollila. Polska nie zgłosiła jeszcze nikogo do „grupy mędrców”, ale zamierza to uczynić. Pełny skład grupy będzie ustalony w drugiej połowie 2008 r., podczas prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej. W Konkluzjach Prezydencji zapisano jednocześnie, że „mędrcy” skupią się m.in. na przyszłości europejskiego modelu gospodarczego oraz imigracji, natomiast nie będą zajmować się reformami unijnych instytucji, politykami unijnymi czy też kwestiami pieniężnymi, aby nie stwarzać wrażenia, że debatują nad kolejnym traktatem Unii. Podczas szczytu wyrażano obawy, czy francuska inicjatywa nie zagrozi procesowi ratyfikacji Traktatu z Lizbony oraz negocjacom akcesyjnym z Turcją, gdyby „grupa mędrców” zechciała określić granice geograficzne Unii Europejskiej³⁹.

W swoich wypowiedziach na temat Unii Europejskiej prezydent Francji bardzo silnie akcentował również potrzebę potwierdzenia przez Unię swej roli jako pierwszoplanowego aktora w dziedzinie zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa na świecie we współpracy z ONZ, NATO i Unią Afrykańską. W tym celu konieczne jest, jego zdaniem, ożywienie europejskiej współpracy obronnej poprzez wzmocnienie możliwości planowania i prowadzenia operacji, rozwój europejskiego uzbrojenia oraz lepsze współdziałanie krajów członkowskich prowadzące do podziału odpowiedzialności za wspólne bezpieczeństwo. Przypomniął, że Unia Europejska prowadzi już dzisiaj w Europie, Azji, Afryce i na Bliskim Wschodzie 15 operacji, które wymagają współdziałania, a nie konkurencji między UE i NATO⁴⁰. Należy podkreślić, że prezydent Nicolas Sarkozy podjął starania, aby na określonych warunkach przywrócić miejsce Francji w NATO, które opuściła w 1966 r. za czasów prezydenta Charles'a de Gaulle'a, pozostając ciągle w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Prezydent Nicolas Sarkozy stoi na stanowisku, że bez reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej niemożliwe jest podejmowanie jakichkolwiek dalszych decyzji w sprawie jej rozszerzenia. Jednocześnie jest zdecydowanym przeciwnikiem rozszerzenia Unii o Turcję – kiedykolwiek miałyby to nastąpić. Uważa, że tylko przeciwnicy Unii są zwolennikami rozszerzeń bez końca, gdyż nie chcą politycznego zjednoczenia Europy. Domaga się więc wyraźnego powiedzenia Turkom, że mogą liczyć tylko na stowarzyszenie z Unią Europejską, na wspólny rynek z Unią, ale nie na członkostwo, gdyż ich kraj znajduje się w Azji Mniejszej⁴¹. Proponuje natomiast Turcji udział w Unii Śródziemnomorskiej, zbudowanej według modelu dawnej Wspólnoty Europejskiej, która byłaby otwarta dla wszystkich państw basenu Morza Śródziemnego. Prezydent Nicolas Sarkozy traktuje oczywiście projekt Unii Śródziemnomorskiej jako alternatywę dla członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. Uważa, że winna to być autonomiczna unia, chociaż pozostająca w stosunkach z in-

³⁹ „Gazeta Wyborcza” z 15–16 grudnia 2007 r., s. 8 oraz „Trybuna” z 15–16 grudnia 2007 r., s. 6.

⁴⁰ „Gazeta Wyborcza” z 30 sierpnia 2007 r., s. 18.

⁴¹ „Le Monde” z 4 maja 2007 r., s. 11.

stytucjami Unii Europejskiej. Zdaniem tureckiego politologa Cengiza Aktara projekt ten jest nie tyle realną alternatywą dla członkostwa Turcji w Unii Europejskiej, ile próbą zmuszenia jej, aby wycofała się z negocjacji akcesyjnych, które po dwóch latach od rozpoczęcia objęły zaledwie 4 z 35 przewidzianych rozdziałów, i to najmniej istotne⁴².

Jakkolwiek projekt Unii Śródziemnomorskiej nie był jeszcze przedmiotem dyskusji zainteresowanych państw, gdyż prezydent Francji przewiduje zwołanie konferencji w tej sprawie dopiero w lipcu 2008 r., to pewne założenia projektu są już znane. Podstawową formą aktywności Unii miałyby być okresowe spotkania szefów państw lub rządów. Unia Śródziemnomorska dysponowałaby Radą Regionu Morza Śródziemnego na wzór Rady Europejskiej oraz systemem bezpieczeństwa zbiorowego. Chodzi bowiem o to, aby kraje śródziemnomorskie miały świadomość wspólnoty losu. Jednocześnie prezydent Francji uważa, że współpracę w ramach Unii Śródziemnomorskiej należy zacząć od spraw najłatwiejszych, takich jak ochrona środowiska i zachowanie zasobów Morza Śródziemnego, przechodząc następnie stopniowo do rozwiązywania problemów nie mniej niezbędnych, ale znacznie trudniejszych, takich jak imigracja, bezpieczeństwo oraz walka z terroryzmem.

Francja obejmie prezydencję w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2008 r. Jak napisał „Le Monde” 25 stycznia 2008 r., perspektywa ta niepokoi niektórych członków Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy prezydent Nicolas Sarkozy zapowiada, że jest jego ambicją, aby na zakończenie prezydentury francuskiej Unia Europejska wyposażyła się we wspólne polityki: obronną, imigracyjną, energetyczną i w dziedzinie ochrony środowiska, które będą czterema priorytetami prezydentury francuskiej. Prezydent zapowiedział, że przed rozpoczęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej on osobiście lub francuski premier odwiedzą każdą ze stolic państw członkowskich, aby przekonać 26 partnerów z Unii Europejskiej do konkretnych projektów w wymienionych dziedzinach, gdyż zdaniem Francji są to dziedziny najważniejsze dla Unii Europejskiej. Wyrażane są jednak obawy, że Francja dbać będzie głównie o swoje narodowe interesy podczas przewodzenia Unii.

Szczególnie dwie francuskie inicjatywy, autorstwa obecnego prezydenta, irytują wiele państw członkowskich. Chodzi o projekt Unii Śródziemnomorskiej, z którym Francja zamierza wystąpić na szczycie krajów nadbrzeżnych Morza Śródziemnego w Paryżu 13 lipca 2008 r., oraz o rząd gospodarczy w strefie euro⁴³. Projekt Unii Śródziemnomorskiej był przedmiotem dyskusji prezydenta Francji oraz premierów Włoch i Hiszpanii, Romano Prodiego i José Luisa Zapatero, 20 grudnia 2007 r. w Rzymie. W tzw. Apelu Rzymskim ws. Morza Śródziemnego trzej przywódcy podkreślili, że Unia Śródziemnomorska stanowić będzie integralną część nawiązanej już współpracy UE z krajami regionu Morza Śródziemnego, opartą na zasadach współpracy, a nie integracji. Autorzy apelu podkreślili, że celem Unii nie jest zastąpienie procesu barcelońskiego czy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, lecz ich uzupełnienie. Raport w sprawie Unii Śródziemnomorskiej przyjęło jednomyślnie

⁴² „Gazeta Wyborcza” z 26 czerwca 2007 r., s. 11.

⁴³ „Le Monde” z 25 stycznia 2008 r., s. 8 oraz 22 grudnia 2007 r., s. 9.

nie 18 grudnia 2007 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe⁴⁴. Dodajmy, że projekt Unii Śródziemnomorskiej zaniepokoił Komisję Europejską i część członków Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza Niemcy, obawiających się, że mogłaby ona stanowić konkurencję dla UE. Stawiane jest pytanie, dlaczego obok strategii śródziemnomorskiej nie stworzyć strategii bałtyckiej i czarnomorskiej. Powstają wątpliwości, czy Unia Śródziemnomorska nie będzie sposobem wysysania przez Francję funduszy z budżetu Unii Europejskiej na realizację jej indywidualnych projektów w regionie Morza Śródziemnego⁴⁵.

Istotne zmiany polityczne, mające wpływ na stosunek tego kraju do Unii Europejskiej, zaszły w 2007 r. również w Wielkiej Brytanii. Szczyt Unii Europejskiej w Brukseli 21 i 22 czerwca 2007 r. był ostatnim posiedzeniem Rady Europejskiej, w którym wziął udział brytyjski premier Tony Blair. W ciągu dziesięciu lat rządów tego najmłodszego od 1812 r. premiera Wielkiej Brytanii (w chwili dymisji miał 54 lata) jego popularność spadła prawie o 40% – z 65% w 1997 r. do 26% w 2007 r.⁴⁶ Była to rekordowo niska ocena popularności w przypadku socjalistycznego przywódcy w Wielkiej Brytanii. Partia Pracy, której był liderem, wygrała wybory w 1997 r. po 18 latach rządów konserwatystów, prezentując bogaty w obietnice program, którego nie zdołała jednak zrealizować. W polityce zagranicznej Tony Blair poparł interwencje Stanów Zjednoczonych w Kosowie, Iraku i Afganistanie, wysyłając za każdym razem brytyjskie wojska. Poparcie to kosztowało Wielką Brytanię ponad 4 mld funtów. Główną przyczyną dymisji Tony'ego Blaira była jednak masowa dezaprobatą społeczeństwa brytyjskiego dla polityki jego rządu w sprawie Iraku.

W przemówieniu z 10 maja 2007 r., w którym zapowiedział dymisję, Tony Blair przypomniał swoje osiągnięcia społeczno-gospodarcze. Podkreślił, że był jedynym przywódcą brytyjskim od 1945 r., który „stworzył miejsca pracy, zmniejszył bezrobocie, poprawił funkcjonowanie służby zdrowia i szkolnictwa, zmniejszył przestępczość i spowodował wzrost gospodarczy we wszystkich dziedzinach”. Prawdą jest, że gospodarka brytyjska z sięgającym 5% bezrobociem (prawie dwukrotnie niższym niż we Francji) i stopą wzrostu wynoszącą 3% była w połowie 2007 r. najbardziej stabilna spośród krajów Unii Europejskiej. Znacznie zmniejszyły się nierówności społeczne i pokłady biedy dzięki realizowanemu przez Tony'ego Blaira programowi społecznemu, w którego centrum znajdował się „obywatel konsument”. Powszechnie przyznaje się, że w 2007 r. Wielka Brytania była znacznie lepiej przygotowana do sprostania wyzwaniom globalizacji niż w 1997 r. W dziedzinie polityki zagranicznej rząd Blaira pozostawił trzy ważne dokonania: raport w sprawie uniknięcia konsekwencji zmian klimatycznych, który zainspirował prace Unii Europejskiej w tej dziedzinie, projekt odnowienia brytyjskiej siły odstraszania jądrowego oraz historyczne porozumienie w sprawie podziału władzy w Irlandii Północnej, uzgodnione przy wsparciu rządów Wielkiej Brytanii i Republiki Irlandii,

⁴⁴ Zob. *Construire l'Union européenne. Les propositions de l'Assemblée Nationale*, „Rapport d'information no 449”, Paris, grudzień 2007, s. 1–187.

⁴⁵ „Le Monde” z 8 grudnia 2007 r., s. 9 oraz „Gazeta Wyborcza” z 21 grudnia 2007 r., s. 13.

⁴⁶ *The Economist* z 12 maja 2007 r., s. 33 oraz J. Howorth, *Royaume Uni. Dans l'attente de la relève*, „Ramses” 2008, IFRI, Paris, s. 108.

które doprowadziło do powstania 8 maja 2007 r. rządu prowincji po czterdziestu latach wojny domowej⁴⁷.

Następcą Blaira na stanowisku szefa rządu, 52. premierem Wielkiej Brytanii został 27 czerwca 2007 r. Gordon Brown, kanclerz skarbu w laburzystowskim rządzie Blaira, a równocześnie jego polityczny rywal, który trzy dni wcześniej zastąpił go na stanowisku przewodniczącego Partii Pracy. Podkreśla się jego pracowitość, oszczędność i ostrożność, ale jednocześnie brak śmiałości w działaniach, brak poczucia humoru oraz charyzmy. W przemówieniu wygłoszonym przy okazji objęcia stanowiska Gordon Brown zapowiedział zmiany zarówno w polityce partii, jak i w stylu rządu. Konserwatyści ostrzegają, że oznaczać to będzie dalszy zwrot na lewo Partii Pracy. Powszechnie uważa się, że zmiana na stanowisku brytyjskiego premiera nastąpiła przede wszystkim dlatego, aby Partia Pracy mogła wygrać przyszłe wybory w Wielkiej Brytanii.

Gordon Brown wykazuje mniej entuzjazmu dla integracji europejskiej niż jego poprzednik na stanowisku premiera Wielkiej Brytanii. Traktuje ją głównie jako czynnik polityki wewnętrznej. Brownowi przypisuje się opinię, że Unia Europejska to „duże, tłuste zero”, przestarzały blok regionalny, obsesyjnie zajmujący się subsydiami dla rolników i własnymi instytucjami⁴⁸. „The Economist” napisał wręcz, że „Pan Brown nie należy do najbardziej przejrzystych polityków, a jego opinie na temat Europy (Unii Europejskiej) są szczególnie mało jasne”⁴⁹. Dlatego też w perspektywie przyspieszonych wyborów parlamentarnych, które Gordon Brown chciałby zorganizować w Wielkiej Brytanii, kraju generalnie eurosceptycznym, niechętnym integracji politycznej, mając przeciwko sobie lidera konserwatystów, Davida Camerona, zdecydowanego przeciwnika ścisłej integracji europejskiej, będzie również demonstrował eurosceptycyzm, aby wzmocnić pozycję zarówno swoją, jak i Partii Pracy. Jako minister skarbu w rządzie Tony’ego Blaira starał się hamować zbliżenie z Unią Europejską, zwłaszcza przyjęcie przez Wielką Brytanię euro. Jest zdecydowanym przeciwnikiem Wspólnej Polityki Rolnej, co może w najbliższej przyszłości doprowadzić do konfrontacji w Unii Europejskiej między Wielką Brytanią i Francją.

Poważny problem polityczny stanowi dla Gordona Browna ratyfikacja Traktatu z Lizbony o UE. Podobnie jak większość rządów krajów członkowskich UE, lewicowy rząd brytyjski chciałby doprowadzić do ratyfikacji traktatu drogą parlamentarną, gdyż w referendum byłby on skazany na odrzucenie. Spowodowałoby to kolejny kryzys w Unii Europejskiej, osłabiło w niej pozycję Wielkiej Brytanii, a także zmniejszyło szansę Partii Pracy w wyborach. W sierpniu 2007 r. aż 82% Brytyjczyków opowiedziało się jednak w sondażu za referendum, którego domaga się nie tylko Partia Konserwatywna i prawicowa prasa z poważnym „Daily Telegraph” na czele, lecz także popierająca Partię Pracy centrala związkowa TUC oraz część deputowanych Partii Pracy. Związkowcy są oburzeni tym, że brytyjczyści negocjatorzy traktatu przeforsowali wyłączenie Wielkiej Brytanii ze stosowania

⁴⁷ J. Howorth, op. cit., s. 109–110.

⁴⁸ Cyt. za: P. Świeboda, *Europa w wersji na trio*, „Gazeta Wyborcza” z 28–29 lipca 2007 r., s. 13.

⁴⁹ „The Economist” z 1 września 2007 r., s. 29.

Karty Praw Podstawowych, w której m.in. zawarte jest szeroko zakrojone prawo do strajku.

W artykule zatytułowanym *Dylemat Browna z referendum* tygodnik brytyjski „The Economist” pisał już 1 września 2007 r., że „wzrasta presja w sprawie plebiscytu na temat Europy”⁵⁰. Brown nie ugina się pod presją i argumentuje, że Traktat z Lizbony zawiera tylko niektóre elementy traktatu konstytucyjnego i nie wymaga akceptacji w referendum. Uważa, że wystarczająca będzie szczegółowa debata nad traktatem w Izbie Gmin i w Izbie Lordów. Jeśli jednak referendum nie przeprowadzi, to może znacznie osłabić swoje szanse w przyszłych wyborach parlamentarnych, tym bardziej że Tony Blair obiecał w przypadku traktatu konstytucyjnego przeprowadzenie referendum. Sytuację rządu brytyjskiego w sprawie referendum znacznie skomplikował były przewodniczący Konwentu Europejskiego, Valéry Giscard d’Estaing. Otóż stwierdził on w wywiadzie dla brytyjskiego dziennika „The Independent”, że kluczowe części konstytucji europejskiej znalazły się w nowym traktacie praktycznie bez zmian, m.in. całkowicie została utrzymana reforma systemu działania unijnych instytucji. W obu dokumentach do reformy użyto tych samych narzędzi, zmieniając jedynie sposób, w jaki są ułożone. Dodał wręcz, że zmiany te wprowadzono jedynie w tym celu, aby uniknąć referendum w sprawie ratyfikacji nowego traktatu w eurosceptycznych krajach członkowskich Unii, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii.

Tymczasem premier Gordon Brown przekonuje swoich rodaków, że podpisany przez niego w Lizbonie traktat ma niewiele wspólnego z odrzuconą „konstytucją”, a wniesione przez niego osobiście poprawki ocaliły niezależność Wielkiej Brytanii i traktat dla ratyfikacji nie wymaga referendum. Jest bowiem świadom, że zorganizowanie w Wielkiej Brytanii referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, czego domaga się konserwatywna opozycja, pogrzebałoby ten traktat. Według brytyjskiego dziennika „Financial Times”, w sondażu przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii na jesieni 2007 r. tylko 17% pytanych uważało, że nowy traktat korzystnie zmieni UE, natomiast aż 51% było odwrotnego zdania. Wypowiedź Valéry’ego Giscarda d’Estaing utrudniała również sytuację rządowi Francji i Holandii, które już wcześniej zdecydowały, że Traktat z Lizbony ratyfikują w drodze parlamentarnej. Według paryskiego dziennika „Le Parisien” aż 61% pytanych w sondażu Francuzów domagało się referendum w sprawie ratyfikacji traktatu⁵¹. Prezydent Nicolas Sarkozy doprowadził jednak do tego, że ustawowe upoważnienie do ratyfikacji Traktatu z Lizbony otrzymał ogromną większością głosów od Zgromadzenia Narodowego. Być może podobny zabieg uda się również premierowi Wielkiej Brytanii.

Jeśli uważa się, że Gordon Brown będzie zachowywał większy dystans wobec Unii Europejskiej niż jego poprzednik Tony Blair, to nie wyklucza się również, iż podobny dystans jak do Unii demonstrował będzie wobec Stanów Zjednoczonych, mając w pamięci negatywne skutki, jakie przyniosło bezwarunkowe poparcie polityki amerykańskiej w Iraku przez Tony’ego Blaira. Sądzi się, że współpracę z nowym

⁵⁰ Ibidem, s. 28.

⁵¹ „Dziennik” z 31 października–1 listopada 2007 r.

prezydentem Stanów Zjednoczonych Gordon Brown zechce zbudować na nowych warunkach. Jako zdecydowany zwolennik liberalizmu gospodarczego i zwalczania nierówności na świecie, zwłaszcza w Afryce, poprzez pomoc dla krajów ubogich, może uczynić z tego podstawę polityki „wyjątkowości” Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. O szczególnym zainteresowaniu Gordona Browna Afryką świadczy fakt, że podczas pierwszego spotkania z prezydentem Sarkozym wyraził gotowość wspólnego udania się do Darfuru, aby zapobiec śmierci 50 tys. ludzi, którzy mogą stać się ofiarami konfliktu. Sądzi się również, że Stany Zjednoczone nie znajdują w nim gorącego poplecznika we wprowadzaniu na siłę demokracji w krajach arabskich⁵². Gordon Brown nigdy nie wykazywał zainteresowania przyszłością Iraku. Pod presją konserwatystów kierowany przezeń rząd brytyjski zapowiedział w sierpniu 2007 r., że dokona przeglądu swej polityki w kwestii Iraku. W Wielkiej Brytanii rozwinął się ruch sprzeciwu wobec uczestnictwa wojsk brytyjskich w operacjach w Iraku i Afganistanie⁵³.

Wszystkie opinie o nowym premierze Wielkiej Brytanii, formułowane na ogół zanim został premierem, zostały częściowo zweryfikowane przez jego działania już po objęciu stanowiska. Znamienne było pod tym względem jego pierwsze oficjalne przemówienie na temat brytyjskiej polityki zagranicznej, jakie wygłosił 12 listopada 2007 r. w Mansion House. Potwierdził w nim, że Stany Zjednoczone pozostają „najważniejszym bilateralnym partnerem” Wielkiej Brytanii. Pokazał, że jego poglądy na stosunki międzynarodowe nie koncentrują się wyłącznie na sprawach gospodarczych. Przywiązuje oczywiście dużą wagę do pomocy rozwojowej jako instrumentu polityki, ale wypowiedział się przeciwko rozprzestrzenianiu broni jądrowej, jak też za reformą instytucji międzynarodowych. Nie omieszkał również zagrozić Iranowi wzmocnieniem sankcji. Niewiele mówił o zaangażowaniu brytyjskim w Afganistanie, czym potwierdził utrzymanie tego zaangażowania w najbliższych latach, rozczarowując tym przeciwników operacji. O problemach integracji europejskiej mówił niewiele, jakby chciał, aby rozwiązały się same. Zwracał jedynie uwagę na znaczenie Unii Europejskiej jako aktora stosunków międzynarodowych. Nie przedstawił natomiast swego stanowiska w kwestii członkostwa Turcji w Unii Europejskiej⁵⁴.

Nie należy oczywiście wykluczać, tak jak czyni to Charles Grant, dyrektor londyńskiego Centrum Reformy Europejskiej, że Gordon Brown dostrzeże, iż Angela Merkel w Niemczech, Nicolas Sarkozy we Francji i José Barroso w Unii Europejskiej to liderzy europejscy podzielający jego liberalny punkt widzenia na gospodarkę, pragmatyczny stosunek do europejskich instytucji i proatlantycki kurs w polityce zagranicznej, a ponadto wcale nie mają oni obsesji nieustannego pogłębiania integracji europejskiej⁵⁵. W tym otoczeniu brytyjski premier może nawet stać się jednym z liderów integracji europejskiej i jej odnowicieli, pod warunkiem oczywiście że doprowadzi do ratyfikacji przez Wielką Brytanię Traktatu z Lizbony.

⁵² Zob. szerzej: D. Rosiak, *Ich troje*, „Rzeczpospolita” z 30 czerwca–1 lipca 2007 r., s. A17.

⁵³ „The Economist” z 11 sierpnia 2007 r., s. 29 oraz z 18 sierpnia 2007 r., s. 29 i 30.

⁵⁴ Zob. szerzej: „The Economist” z 17 listopada 2007 r., s. 42.

⁵⁵ Cyt. za: P. Świeboda, op. cit., s. 12–13.

Nicolas Sarkozy zaproponował Gordonowi Brownowi współpracę w odniesieniu do problemów integracji europejskiej już na pierwszym spotkaniu obu przywódców w Paryżu 20 lipca 2007 r. Chodziło o uzgadnianie stanowisk przed szczytami Unii Europejskiej. Takie konsultacje Francja prowadzi od dawna z Republiką Federalną Niemiec. Włączenie do nich Wielkiej Brytanii wzmocniłoby znaczenie stanowiska tych trzech państw w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, ale jednocześnie rodzi obawy, że zdominują one europejską politykę, a tym samym spowodują napięcia w Unii. W tym kontekście przypomina się, że Nicolas Sarkozy był wcześniej autorem koncepcji stworzenia w Unii Europejskiej bardziej reprezentatywnej grupy konsultacyjnej, złożonej z sześciu największych państw członkowskich, do której oprócz wymienionej trójki wchodziłyby jeszcze Włochy, Hiszpania i Polska⁵⁶.

TRUDNE PARTNERSTWO UNII EUROPEJSKIEJ Z ROSJĄ

W 2007 r. odnotowano pogorszenie stosunków Unii Europejskiej z Rosją. Zaczęło się od wstrzymania przez Rosję w styczniu 2007 r. dostaw gazu do Europy Zachodniej płynącego przez Białoruś, co po wcześniejszym zablokowaniu dostaw gazu płynącego przez Ukrainę uznane zostało w państwach Unii Europejskiej za poważny polityczny i gospodarczy błąd Rosji, negatywnie wpływający na wzajemne stosunki⁵⁷. Unia Europejska nie tylko brutalnie uświadomiła sobie stopień zależności energetycznej od Rosji, lecz także coraz intensywniej zaczęła myśleć o dywersyfikacji źródeł dostaw gazu. Również wystąpiła do Rosji o gwarancje dostaw, na co Rosja odpowiedziała żądaniem gwarancji dla stałości popytu ze strony Unii. Warto przypomnieć, że 46% importu gazu przez kraje Unii Europejskiej pochodzi z Rosji, tam zaopatruje się w gaz 19 państw członkowskich Unii Europejskiej. 16% ludności Unii żyje w krajach, które w ponad 50% swoje zapotrzebowanie na gaz zaspokajają dzięki importowi z Rosji, a 60% ludności Unii żyje w krajach, gdzie dostawy gazu z Rosji zaspokajają ponad 25% zapotrzebowania⁵⁸. Negatywny wpływ na wzajemne stosunki Unii z Rosją wywarł również kryzys w stosunkach Wielkiej Brytanii z tym państwem na tle odmowy wydania latem 2007 r. przez Rosję Brytyjczykom rosyjskiego agenta Andrieja Ługowoja, który na terenie Wielkiej Brytanii spowodował śmierć rosyjskiego opozycjonisty, obywatela brytyjskiego. Kryzys ten miał dalsze konsekwencje w postaci zamknięcia przez władze rosyjskie w Moskwie biur British Council i wydalenia przez władze brytyjskie kilku rosyjskich dyplomatów.

W ciągu roku 2007 odbyły się dwa spotkania na szczycie UE–Rosja, pierwsze 18 maja 2007 r. w Samarze w Rosji i drugie 26 października 2007 r. w Mafrze w Portugalii. Szczyt w Samarze odbył się nazajutrz po kryzysie w stosunkach rosyjsko-estońskich, związanym z usunięciem przez władze Estonii pomnika żołnierzy rosyjskich z centrum miasta. Podczas szczytu przewodniczący Komisji Europejskiej

⁵⁶ „Dziennik” z 21–22 lipca 2007 r., s. 10.

⁵⁷ Por. J.-D. Giuliani, *Union européenne-Russie: je t'aime moi non plus*, „Géoéconomie”, nr 43, jesień 2007, s. 17.

⁵⁸ Zob. C. Bayou, *L'Europe et la diplomatie énergétique du pouvoir russe. Défiances et dépendances*, „La Revue internationale et stratégique”, nr 68, zima 2007/2008, s. 176.

J.M. Barroso zwrócił uwagę na wartości, które powinny być podstawą wzajemnych stosunków. Apelował do prezydenta W. Putina, aby Rosja przestrzegała świętych zasad, które leżą u podstaw integracji europejskiej, takich jak demokracja, wolność prasy, wolność manifestowania swych poglądów, wolność stowarzyszania się. Podkreślił również, że wszelkie działania skierowane przez Rosję przeciwko jakemukolwiek państwu UE będą traktowane jako skierowane przeciwko wszystkim członkom Unii⁵⁹.

Szczyt w Samarze nie stworzył warunków dla wszczęcia negocjacji w sprawie odnowienia Układu o partnerstwie i współpracy UE–Rosja ze względu na napięty klimat stosunków wzajemnych. Złożyło się na to kilka przyczyn. Chodziło o embargo na import polskiego mięsa do Rosji, kontrowersje z Estonią dotyczące przeniesienia Pomnika Wyzwolicieli w Tallinie, przerwanie przez Rosję dostaw ropy naftowej do litewskiej rafinerii w Możejkach, sprawę instalacji w Polsce i Czechach amerykańskiej tarczy antyrakietowej czy różnice zdań w sprawie niepodległości Kosowa⁶⁰. Siergiej Jastrzembki, doradca prezydenta W. Putina do spraw stosunków Rosji z Unią Europejską, ocenił po szczycie w Samarze, że bilans stosunków UE–Rosja, globalnie rzecz biorąc, jest pozytywny, zwłaszcza jeśli chodzi o relacje z niektórymi państwami Unii. Jako przykłady wymienił porozumienie z Niemcami w sprawie gazociągu po dnie Bałtyku oraz porozumienie z Bułgarią i Grecją w sprawie ropociągu Ruse–Alexandroupolis. Jednocześnie uznał za „niedopuszczalne wykorzystywanie szczytów do przekazywania żądań wobec nas ze strony niektórych państw członkowskich Unii jako żądań Unii Europejskiej”⁶¹.

Szczególnie nieudane było drugie ze spotkań na szczycie, które odbyło się 26 października 2007 r. w Mafrze w Portugalii. Nie załatwiono tam żadnej interesującej obie strony spraw. Prezydent Rosji wykorzystał szczyt do zademonstrowania twardego przesłania adresowanego do Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, ale mówił głównie do rosyjskich wyborców, mając w perspektywie wybory do Dumy w grudniu 2007 r. oraz prezydenckie w marcu 2008 r. Innym celem tego wystąpienia było również pogłębienie podziałów w Unii Europejskiej w odniesieniu do niektórych kwestii, w tym zwłaszcza, jak stwierdził Siergiej Strokań, publicysta rosyjskiego dziennika „Kommiersant”, wokół kwestii budowy w Polsce i Czechach tarczy antyrakietowej⁶². W. Putin przesadził jednak w swojej argumentacji, osiągnął efekt przeciwny zamierzonemu i narażając się na śmieszność, gdy porównał plan budowy tarczy antyrakietowej z kryzysem kubańskim z 1962 r.

Rosja odnosi się z nieufnością do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którą traktuje jako działania konkurencyjne wobec niej ze strony Unii Europejskiej na terenie „bliskiej zagranicy”. Przywykły do załatwiania spraw z Unią Europejską za pośrednictwem swych tradycyjnych i sprzyjających jej partnerów, jakimi są Francja

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Por. C. Bayou, *Les nouveaux Etats membres: facilitateurs ou entraves à la relation UE-Russie?*, „Géoéconomie”, nr 43, jesień 2007, s. 59.

⁶¹ S. Jastrzembki, *La Russie et l'Europe, enjeux et perspectives*, „Géoéconomie”, nr 43, jesień 2007, s. 25–27.

⁶² „Gazeta Wyborcza” z 27–28 października 2007 r., s. 6.

i Niemcy, z niepokojem przyjęła fakt, że na czele obu państw stanęły w ostatnim czasie, w 2006 r. w Niemczech i w 2007 r. we Francji, osoby mniej spolegliwe wobec niej. Nie potrafiła również pogodzić się z faktem, że w coraz większym stopniu na jej stosunki z Unią wpływać będą, zgodnie z obowiązującą w Unii zasadą solidarności, nowe państwa członkowskie z Europy Środkowej. Polskie weto wobec negocjacji Unii z Rosją w sprawie odnowienia traktatu o strategicznym partnerstwie, spowodowane rosyjskim embargiem na import polskiego mięsa, dopiero po długim czasie uświadomiło Rosjanom, jakie zmiany zachodzą w Unii Europejskiej. Rosja nie może pogodzić się z sytuacją, że były republiki federacyjne Związku Radzieckiego, dzisiaj niepodległe państwa, już są, jak w przypadku Estonii, Litwy i Łotwy, członkami UE i NATO, bądź też – jak w przypadku Gruzji, Mołdowy i Ukrainy – do tych organizacji aspirują⁶³.

W listopadzie 2007 r. upłynął termin obowiązywania podpisanego 24 czerwca 1994 r. Układu o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i Rosją, który wszedł w życie 1 grudnia 1997 r. Rozmowy w sprawie nowej umowy, planowane jeszcze na drugą połowę 2006 r., nie rozpoczęły się, gdyż Polska zablokowała przyjęcie mandatu negocjacyjnego, uzależniając jego akceptację od zniesienia rosyjskiego embarga na eksport polskich produktów mięsnych i roślinnych⁶⁴. Sytuacja nie uległa zmianie do chwili obecnej, ale układ nadal obowiązuje na podstawie zawartej w nim klauzuli prolongacyjnej, przewidującej jego automatyczne przedłużenie na roczne okresy, jeśli żadna ze stron nie wypowie go z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Przyszłość wzajemnych stosunków UE–Rosja zależeć będzie od sytuacji politycznej wewnątrz Rosji, jej prób konkurowania swoją imperialną polityką w sprawie tzw. bliskiej zagranicy z unijną Europejską Polityką Sąsiedztwa, jak też możliwości porozumienia się w sprawie współpracy energetycznej, na czym w równym stopniu zależy Rosji, jak i Unii. O znaczeniu Unii Europejskiej dla Rosji świadczy fakt, że rosyjska misja przy Unii Europejskiej jest obecnie największą rosyjską placówką dyplomatyczną na świecie.

Ważnym elementem współpracy Unii z Rosją są stosunki w dziedzinie energetyki⁶⁵. Zintegrowanej polityce klimatycznej i energetycznej dużo uwagi poświęciła Rada Europejska na swym posiedzeniu 8–9 marca 2007 r. w Brukseli. W tej dziedzinie Rada Europejska sformułowała trzy cele: zwiększenie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie; promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu⁶⁶. W dziedzinie polityki energetycznej Rada Europejska przyjęła szeroko zakrojony plan działania pod nazwą *Europejska polityka energetyczna* (EPE). Plan określa sposób, dzięki któremu można osiągnąć istotny postęp w skutecznym funkcjonowaniu i urzeczywistnieniu unijnego wewnętrznego rynku gazu i energii

⁶³ Por. A. de Tinguy, *Politique étrangère (de la Russie). Une nouvelle posture: pourquoi? pour quoi faire?*, „Ramses” 2007, IFRI, Paris, s. 155 i 158.

⁶⁴ W. Konończuk, *Stosunki UE–Rosja przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie nowego Układu o partnerstwie i współpracy*, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 1, s. 9–14.

⁶⁵ Zob. C. Bayou, *L'Europe et la diplomatie...*, op. cit.

⁶⁶ Rada Europejska w Brukseli, Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 8–9 marca 2007 r., „Monitor Europejski” 2007, nr 34, s. 69.

elektrycznej oraz sprawić, by rynek ten był wzajemnie zintegrowany. W części planu dotyczącej międzynarodowej polityki energetycznej, podkreślając elementy zasadnicze dla wspólnego stanowiska Unii w realizacji wyżej wymienionych trzech celów, Rada Europejska na pierwszym miejscu wymienia „negocjowanie i finalizację porozumienia z Rosją, regionami Morza Kaspijskiego i Morza Czarnego, z myślą o dalszej dywersyfikacji źródeł energii”⁶⁷.

Nowo powstała Europejska Rada Stosunków Międzynarodowych, której założycielem jest były niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, w raporcie na temat stosunków UE–Rosja podzieliła kraje UE pod względem ich stosunku do Rosji na pięć kategorii, od „koni trojańskich” Moskwy po nowych bojowników zimnej wojny. Do pierwszej kategorii zaliczono Grecję i Cypr. Na przeciwnym skrzydle znalazły się Polska i Litwa, które „podejrzewają, że Rosja wszczęła nową zimną wojnę przeciw UE”. Większość dużych krajów UE: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania uznana została za „strategicznych partnerów”, czyli kraje, które Rosja traktuje poważnie i które mają z nią szczególne stosunki, często pozostające w sprzeczności z celami całej Unii, np. w polityce energetycznej. Dziesięć krajów, w tym Austrię, Bułgarię, Słowację i Węgry, określono jako „przyjaznych pragmatyków”, kierujących się w stosunkach z Rosją interesami gospodarczymi. Dziewięć kolejnych krajów, w tym Wielką Brytanię, Czechy, Łotwę i Estonię, nazwano „chłodnymi pragmatykami”, którzy myślą o interesach gospodarczych, ale nie wahają się krytykować Rosji. Zdaniem autorów raportu te różnice w podejściu do Rosji ze strony państw członkowskich Unii kraj ten wykorzystuje i na ich podstawie ustala zasady stosunków z Unią⁶⁸.

Wpływ na charakter stosunków UE z Rosją ma również realizowana przez Unię polityka sąsiedztwa na kierunku wschodnioeuropejskim. Na początku marca 2007 r. rozpoczęły się negocjacje między Unią Europejską i Ukrainą w sprawie nowej umowy, która regulować będzie wzajemne stosunki i zastąpi obowiązujący Układ o partnerstwie i współpracy z 1998 r., jego ważność bowiem wygasła 1 marca 2008 r., ale został on automatycznie przedłużony o rok. Nowy układ ma mieć znacznie szerszy zakres, a jego integralną częścią mają być postanowienia o utworzeniu strefy wolnego handlu. Będzie on odzwierciedlać rosnące znaczenie stosunków UE z Ukrainą, a jego głównym celem ma być zbliżenie Ukrainy do Unii oraz zacieśnienie współpracy politycznej i wzrost wymiany handlowej. Nie wyklucza się, że układ będzie miał charakter porozumienia stowarzyszeniowego. Ukraina chciała by, aby było to porozumienie stowarzyszeniowe otwierające drogę do członkostwa. Natomiast Unia uważa, że Ukraina jeszcze długo nie będzie gotowa do członkostwa i nowy traktat nie powinien zawierać zapisu przewidującego taką możliwość.

W Unii nie ma przychylnego klimatu dla kolejnych rozszerzeń. Podczas oficjalnej wizyty premiera Ukrainy Wiktora Janukowycza w Berlinie w marcu 2007 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel stwierdziła, że Unia Europejska znajduje się w stadium absorpcji ostatniego rozszerzenia i dopóki nie ma traktatu konstytucyjnego, nie może być mowy o dalszym rozszerzeniu. Według sondażu Eurobarometru z po-

⁶⁷ Ibidem, s. 76.

⁶⁸ „Gazeta Wyborcza” z 7 listopada 2007 r., s. 15.

łowy 2006 r. średnie poparcie w Unii Europejskiej dla członkostwa Ukrainy wynosiło 45% (dla członkostwa Turcji 35%). Najwyższe poparcie, sięgające 76%, odnotowano w Polsce, na Węgrzech – 49% oraz w Hiszpanii – również 49%⁶⁹.

UNIA EUROPEJSKA WOBEC PROBLEMU KOSOWA

Zgodnie z przewidywaniem 17 lutego 2008 r. licząca 11 tys. km² prowincja Serbii, Kosowo, zamieszkała w 90% przez Albańczyków, ogłosiła jednostronnie niepodległość. Unia Europejska była żywotnie zainteresowana rozwiązaniem problemu Kosowa i od kilku lat, zwłaszcza w ciągu 2007 r., podejmowała starania, aby takie rozwiązanie znaleźć. Nie chciała mieć u swych granic „czarnej dziury”, jaką jest dotknięte wysokim bezrobociem, sięgającym 60–70%, nasycone bronią i żądające niepodległości Kosowo. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej gotowa jest uznać niepodległość Kosowa. Zdecydowanie opowiadają się za tym Francja i Wielka Brytania. Prezydent Francji oświadczył wręcz, że „Kosowarzy i Serbowie nie mogą żyć razem, a nie możemy dalej pozwolić tym ludziom, aby się wzajemnie zabijali. Nie jest to sprawą Putina czy Busha. To sprawa Europy (Unii Europejskiej)”⁷⁰.

Ogłoszenia niepodległości Kosowa obawiały się natomiast państwa leżące w jego sąsiedztwie, takie jak Bułgaria, Grecja, Rumunia i Węgry, bądź zamieszkwane przez mniejszości, takie jak Cypr, Słowacja czy Hiszpania. Zdecydowanie najbardziej przeciwny proklamowaniu niepodległości Kosowa spośród państw członkowskich Unii Europejskiej był Cypr, obawiający się, że z tego precedensu skorzystają Turcy zamieszkujący północną część wyspy. Z tego powodu szczyt Unii Europejskiej, który odbył się w Brukseli 14 grudnia 2007 r., nie potrafił wypracować wspólnego stanowiska w sprawie poparcia niepodległości Kosowa. Zapowiedziano jedynie, że gdyby do ogłoszenia niepodległości doszło, to Unia ułatwi proces budowy niezależnego państwa. W tym celu zdecydowano o wysłaniu w stosownym czasie do Kosowa misji UE złożonej z dwóch tysięcy policjantów oraz urzędników cywilnych, w tym prawników, aby zapobiec ewentualnym walkom między Albańczykami a liczącą 120 tys. osób mniejszością serbską, gdyby prowincja ogłosiła niepodległość. Podkreślono przy tym, że sposób rozwiązania konfliktu w Kosowie nie może być precedensem dla dążeń separatystycznych w innych krajach Europy.

Decyzja o wysłaniu misji jest interpretowana jako pierwszy krok w kierunku uznania niepodległości Kosowa. Przywódcy państw członkowskich Unii Europejskiej dali również do zrozumienia, że jeśli Serbia powstrzyma się przed użyciem siły w sprawie Kosowa, to może liczyć na przyspieszoną ścieżkę integracji z Unią Europejską. W konkluzjach szczytu napisano, że integracja Serbii z rodziną europejskich narodów jest warunkiem stabilności Bałkanów. Belgrad zareagował bardzo szybko. Minister spraw zagranicznych Serbii Vuk Jeremic oświadczył, że Serbia nie odda Kosowa za obietnicę przyspieszenia wejścia do Unii. Natomiast premier Serbii

⁶⁹ Zob. szerzej: W. Konończuk, *Perspektywy stosunków UE–Ukraina po rozpoczęciu negocjacji nad nowym układem*, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 3, s. 10–15.

⁷⁰ „Le Figaro” z 14 lutego 2008 r., s. 15.

stanowisko Unii uznał za „wyjątkowo obraźliwe”⁷¹. Uczestniczący w posiedzeniu Rady Europejskiej przedstawiciele Słowenii, która od 1 stycznia 2008 r. przez sześć miesięcy sprawuje prezydencję w Unii Europejskiej, stwierdzili w debacie na temat Kosowa, że największym wyzwaniem dla ich prezydencji będzie uzgodnienie statusu prowincji. Słoweński minister spraw zagranicznych Dimitrij Rupel nie ukrywał, że za najlepsze rozwiązanie uważa autonomię dla Kosowa, ale przyznał, iż pewnych procesów nie da się już zatrzymać. Słowenia chciała doprowadzić do uregulowania problemu Kosowa do końca swej prezydencji, czyli do 30 czerwca 2008 r., w taki sposób, aby nie zdestabilizować regionu⁷².

Swego rodzaju plebiscytem za niepodległością Kosowa były wybory do 120-osobowego parlamentu prowincji, które odbyły się 17 listopada 2007 r. Zwycięstwo, uzyskując 34% mandatów, odniosła w nich opowiadająca się za natychmiastowym utworzeniem niepodległego państwa Demokratyczna Partia Kosowa. W wyborach wzięło udział 40–45% uprawnionych do głosowania Albańczyków, natomiast całkowicie zostały one zbojkotowane przez pozostałą jeszcze w Kosowie w okolicach Mitrovicy mniejszość serbską, w żadnym razie niegotową do uznania władzy rządu kosowskich Albańczyków. Lider zwycięskiej partii Hashim Thaçi, kandydat na premiera, zapowiedział podjęcie decyzji w sprawie ogłoszenia niepodległości zaraz po 10 grudnia 2007 r., gdy tzw. Trojka złożona z przedstawicieli UE, Rosji i USA, pośrednicząca w rozmowach między Serbią i kosowskimi Albańczykami, zaproponuje ONZ rozwiązanie kryzysu⁷³.

Nie przyniosła też pozytywnego wyniku próba uzyskania zgody Serbii na niepodległość Kosowa pod międzynarodowym nadzorem za cenę podpisania z nią przez Unię Europejską umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu⁷⁴. Przeciwnie, 26 grudnia 2007 r. parlament Serbii miazdzącą większością 220 głosów przy 14 przeciwnych i 3 wstrzymujących się podjął uchwałę upoważniającą rząd do zerwania kontaktów z Unią Europejską i z krajami, które uznają niepodległość Kosowa. „Umowy międzynarodowe, które Serbia podpisze, w tym Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE, powinny uwzględniać utrzymanie suwerenności i integralności terytorialnej kraju” – czytamy w uchwale. Uchwała odrzuciła także podjętą na wypadek ogłoszenia niepodległości Kosowa decyzję Rady Europejskiej z 14 grudnia 2007 r. o wysłaniu do prowincji misji policyjnej w miejsce misji ONZ⁷⁵. Serbska cerkiew prawosławna również potępiła mocarstwa światowe za dążenie do oderwania Kosowa od Serbii, oskarżając je o to, że „bezwstydnie łamią wszelkie normy sprawiedliwości boskiej i ludzkiej”⁷⁶.

Wybory prezydenckie w Serbii, których pierwsza tura odbyła się 20 stycznia, a druga 3 lutego 2008 r., zakończone zwycięstwem proeuropejskiego demokratty Borisa Tadicia, ucieszyły przewodniczącego Komisji Europejskiej. W przesłaniu

⁷¹ „Dziennik” z 15–16 grudnia 2007 r., s. 12 oraz „Gazeta Wyborcza” z 15–16 grudnia 2007 r., s. 8.

⁷² „Rzeczpospolita” z 21 grudnia 2007 r., s. A15 oraz „Trybuna” z 21 grudnia 2007 r., s. 9 i „Polityka” z 19 stycznia 2008 r., s. 54.

⁷³ „Gazeta Wyborcza” z 19 listopada 2007 r., s. 15 oraz „The Economist” z 24 listopada 2007 r., s. 38.

⁷⁴ Zob. T.G. Ash, *Wolne Kosowo, Serbia w Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 8–9 grudnia 2007 r., s. 26.

⁷⁵ „Le Monde” z 28 grudnia 2007 r., s. 6.

⁷⁶ M. Ikonowicz, *Wybory w cieniu Kosowa*, „Przeгляд” z 3 lutego 2008 r., s. 26–28.

do nowego prezydenta napisał, że „demokracja i europejskie wartości zwyciężyły w Serbii”⁷⁷. Po wyborach Serbia nie zmieniła jednak swojego stosunku do kwestii niepodległości Kosowa. Unia Europejska wyraziła więc 4 lutego 2008 r. wstępną zgodę na wysłanie policyjnej misji do prowincji, mając na względzie prawdopodobieństwo ogłoszenia niepodległości przez jej albańskie władze w najbliższych tygodniach. Misja, którą kierował będzie francuski generał Yves de Kermabon, zastąpi działającą od 1999 r., w okresie mandatu Narodów Zjednoczonych, misję ONZ⁷⁸.

W Unii Europejskiej istnieje świadomość zagrożeń dla sytuacji na Bałkanach związanych z ogłoszeniem niepodległości Kosowa. Nie ukrywa się obaw, że prędzej czy później może to doprowadzić do podjęcia przez Albańczyków prób utworzenia Wielkiej Albanii, czyli silnego państwa muzułmańskiego w sercu Europy. A to oznaczałoby nie tylko połączenie Kosowa z Albanią, lecz także dążenie do przyłączenia do Kosowa zamieszkanego przez Albańczyków części Grecji, Macedonii, Czarnogóry i nawet Serbii, co prowadziłoby prostą drogą do destabilizacji i chaosu na Bałkanach⁷⁹. Sprawa Kosowa dzieli nie tylko Stany Zjednoczone i Rosję, lecz także państwa Unii Europejskiej. Redakcja francuskiego kwartalnika „Politique étrangère”, prezentując artykuł francuskiego eksperta od Bałkanów Jean-Arnault Dérensa na temat Kosowa, napisała, że „Kosowo jest ostatnią bombą z opóźnionym zapłonem na obszarze południowo-wschodnim”⁸⁰.

Przez cały rok 2007 instytucje Unii Europejskiej pozytywnie reagowały na wysiłki ONZ w sprawie uregulowania problemu Kosowa. Na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2007 r. Rada Unii Europejskiej wyraziła pełne poparcie dla specjalnego wysłannika ONZ Martiego Ahtisaariego oraz dla jego politycznych wysiłków na rzecz określenia przyszłego statusu prowincji. Rada z zadowoleniem przyjęła zamiar Ahtisaariego włączenia zainteresowanych stron, Belgradu i Prisztiny, do konsultacji prowadzonych w atmosferze kompromisu, opartych na jego propozycjach, i osiągnięcie w nich postępu. Podkreślając gotowość UE do odegrania znaczącej roli w określeniu statusu regionu, Rada zdecydowała się na zintensyfikowanie przygotowań do europejskiej i międzynarodowej obecności w Kosowie, w porozumieniu z uczestnikami procesu⁸¹. O jednolite stanowisko wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Kosowa, jako wyraz wiarygodności Unii, zaapelowała prezydencja portugalska na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych 9 października 2007 r. w portugalskiej miejscowości Viana do Castelo. Luís Amado, minister spraw zagranicznych Portugalii, przestrzegał przed sytuacją, w której USA i Rosja będą aktywne w sprawie Kosowa, a aktywność Unii Europejskiej będzie niezauważalna⁸². Władze Kosowa liczyły na tę aktywność i podkreślały, że po uzyskaniu niepodległości oczekują szybkiego przyjęcia do Unii Europejskiej⁸³.

⁷⁷ „Gazeta Wyborcza” z 5 lutego 2008 r., s. 11.

⁷⁸ „Le Figaro” z 14 lutego 2008 r., s. 15.

⁷⁹ Zob. J. Wilczak, *Węzeł kosowski*, „Polityka” z 19 stycznia 2008 r., s. 52–54.

⁸⁰ J.-A. Dérens, *Kosovo: le piège va-t-il se reformer?*, „Politique étrangère” 2007, nr 4, s. 713.

⁸¹ „Monitor Europejski” 2007, nr 33, s. 88.

⁸² „Trybuna” z 10 września 2007 r., s. 7.

⁸³ *Agim Ceku, Premier Kosowa: Kosowo chce niepodległości*, „Gazeta Wyborcza” z 10 grudnia 2007 r., s. 14.

Końcowy raport mediatora ONZ Martiego Ahtisaariego na temat statusu Kosowa, zalecający przyznanie tej serbskiej prowincji niepodległości przy zagwarantowaniu praw mniejszości serbskiej, opublikowany został 26 marca 2007 r. i zyskał aprobatę sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moona. Według planu Kosowo miało mieć atrybuty suwerennego państwa z własną konstytucją, hymnem i flagą, z prawem negocjowania i zawierania umów międzynarodowych oraz wstępownia do organizacji międzynarodowych, ale pozostającego pod międzynarodowym nadzorem. Nie miałyby natomiast prawa przyłączenia się do innego państwa, na przykład do Albanii, ani zgłaszania roszczeń terytorialnych. Nad realizacją planu miała czuwać międzynarodowa wspólnota. W Kosowie miały pozostać obce siły zbrojne pod dowództwem NATO (KFOR), które liczą obecnie około 17 tys. żołnierzy i policjantów⁸⁴. Rozmowy „Trojki” zakończyły się przedstawieniem 10 grudnia 2007 r. raportu dla ONZ. Rada Bezpieczeństwa miała zebrać się w sprawie Kosowa 19 grudnia 2007 r. i podjąć decyzję na jego podstawie, ale do podjęcia takiej decyzji nie doszło ze względu na sprzeciw Rosji i Chin. Rada Bezpieczeństwa ONZ nie znajduje sposobu, jak pogodzić dwie sprzeczne ze sobą zasady prawa międzynarodowego: prawo do samostanowienia i nienaruszalność granic.

Oprócz opinii zwolenników niepodległości Kosowa pod nadzorem UE i NATO przygotowywanemu planowi ONZ i ewentualnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w tej sprawie towarzyszyły również opinie negatywne, podkreślające, że niepodległość Kosowa może stworzyć niebezpieczny precedens. Negatywny stosunek do planu Ahtisaariego miała przede wszystkim Serbia. Premier Vojslav Koštunica zapowiedział, że Serbia nie uzna żadnego dokumentu, który nakaże stworzenie na jej terytorium innego państwa, gdyż będzie to pogwałceniem Karty Narodów Zjednoczonych. Serbowie gotowi byli zaakceptować jedynie autonomię Kosowa, a nawet „mniej niż niepodległość, a więcej niż autonomię”. Warto przypomnieć, że w 1999 r. Rada Bezpieczeństwa w rezolucji nr 1244 wyposażała Kosowo w „znaczącą autonomię”, ale nie zapewniła mu niepodległości, i temu służyć miała obecność wojskowa ONZ w prowincji⁸⁵. Niepodległość Kosowa jest również naruszeniem Aktu Końcowego KBWE z 1975 r., stanowiącego, że oderwanie części terytorium winno nastąpić za zgodą stron. Szef słowackiego MSZ wyraził obawę, czy z tego precedensu nie zechcą skorzystać zamieszkujący Słowację Węgrzy. Natomiast z nadzieją sprawę Kosowa śledzą przywódcy Naddniestrza, separatystycznej prowincji Mołdowy⁸⁶. Niepodległość Kosowa zintensyfikowałaby również aspiracje niepodległościowe Basków. Z kolei Serbowie z Republiki Srpskiej wchodzącej w skład Bośni i Hercegowiny grożą, że jeśli Kosowo stanie się suwerennym państwem, przeprowadzą referendum w sprawie niepodległości. Perspektywa podziału Kosowa mogłaby również stworzyć niebezpieczny precedens dla integralności terytorialnej Macedonii, gdzie żyje mniejszość albańska stanowiąca 25% ludności kraju.

Konsekwencji takiego precedensu obawia się również Rosja. Jeśli się zgodzi na niepodległość Kosowa, to trudno jej będzie sprzeciwić się niepodległości Czeczenii

⁸⁴ „Rzeczpospolita” z 3–4 lutego 2007 r., s. A6 oraz „Gazeta Wyborcza” z 13 sierpnia 2007 r., s. 11.

⁸⁵ „Le Monde” z 17–18 lutego 2008 r., s. 4.

⁸⁶ „Rzeczpospolita” z 26–27 maja 2007 r., s. A5.

czy Dagestanu. Rosja była więc przeciwna niepodległości Kosowa i blokowała uchwalenie przez Radę Bezpieczeństwa stosownej rezolucji. Podobne stanowisko zajmowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ ChRL, myśląc o Tajwanie. Jak oświadczył rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, Rosja zaakceptuje tylko takie rozwiązanie, które będzie wynikiem porozumienia Serbów i kosowskich Albańczyków, i żadna inna decyzja nie może być podjęta przez Radę Bezpieczeństwa ONZ⁸⁷. Przeciwno niepodległości Kosowa opowiedział się sam prezydent Władimir Putin podczas szczytu UE–Rosja w październiku 2007 r. w Mafrze⁸⁸. Ocenia się, że nieustępliwie stanowisko Rosji w sprawie Kosowa wynika nie tyle z potrzeby wykazania solidarności narodów słowiańskich i prawosławnych, ile z chęci „zademonstrowania, poprzez wszczęcie próby sił z Zachodem, swej odnalezionej potęgi”⁸⁹. Zdaje się, że Stany Zjednoczone i inne państwa zachodnie, obiecując niepodległość kosowskim Albańczykom, nie przewidziały, w jakim kierunku może rozwinąć się sytuacja, a przede wszystkim nie doceniły determinacji Rosji przeciwnej niepodległości Kosowa.

Unia Europejska gotowa była w tej sprawie zignorować brak stanowiska ONZ. Gdy spodziewano się już w lutym 2008 r. z dnia na dzień ogłoszenia niepodległości Kosowa, a wielkie kraje zachodnie, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Włochy, zapowiadały jej uznanie, rosyjski minister spraw zagranicznych oświadczył 12 lutego 2008 r., że akt taki „podważyłby podstawy bezpieczeństwa europejskiego”⁹⁰. Solidarność Rosji z serbskim stanowiskiem w sprawie Kosowa miała jednak granice. O ile w Belgradzie rozważano, jakie kroki winna podjąć Serbia wobec państw, które uznają niepodległość Kosowa, wykluczając jednak użycie siły wobec samego Kosowa, o tyle rosyjski minister spraw zagranicznych na spotkaniu „Trojki” w Lublanie 13 lutego 2008 r. oświadczył, że „Rosja nie przewiduje, wśród politycznych środków swoich działań, sięgnięcia po represalia lub sankcje”⁹¹.

Sprawa Kosowa nie tylko powoduje podziały w Unii Europejskiej w odniesieniu do ważnego problemu z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, lecz także stanowi poważne zagrożenie dla polityki Unii wobec Bałkanów Zachodnich. Może ona zakłócić proces zbliżenia do Unii poszczególnych krajów subregionu bałkańskiego, czego przejawem były porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu, stanowiące krok w kierunku członkostwa, podpisane przez Unię z Czarnogórą na początku października oraz z Bośnią i Hercegowiną na początku grudnia 2007 r. Jednostronne ogłoszenie niepodległości przez kosowskich Albańczyków inspiruje bośniackich Serbów nie tylko do żądania secesji od Bośni i Hercegowiny, ale nawet do żądania przyłączenia się do Serbii. Może także zakłócić proces zbliżenia do Unii Europejskiej najbardziej zaawansowanego pod tym względem państwa zachodnio-bałkańskiego, jakim jest Chorwacja, która od 2005 r. prowadzi z Unią negocjacje akcesyjne i chciałaby uzyskać członkostwo już w 2011 r.

⁸⁷ „Gazeta Wyborcza” z 10 lipca 2007 r., s. 11.

⁸⁸ „Gazeta Wyborcza” z 27–28 października 2007 r., s. 6.

⁸⁹ J.-A. Dérens, op. cit., s. 719.

⁹⁰ „Le Monde” z 14 lutego 2008 r., s. 6.

⁹¹ „Le Monde” z 15 lutego 2008 r., s. 5.

Niepodległość Kosowa czyni aktualnym pytanie o gwarancje stabilności na Bałkanach. Prawdopodobnie będzie to możliwe dopiero wtedy, jeśli wszystkie państwa bałkańskie znajdują się w Unii Europejskiej, a kwestia granic będzie miała drugorzędne znaczenie. Wymagać to będzie od Unii Europejskiej odważnej polityki, stwarzającej wszystkim narodom bałkańskim i wszystkim państwom regionu realne perspektywy rozwoju w ramach integracji europejskiej. Zdaniem ekspertów tylko w Unii Europejskiej mają szansę istnienia i przetrwania tak małe jednostki państwowe jak Kosowo. Występujące dzisiaj w Europie problemy, wynikające z dwóch sprzecznych ze sobą tendencji, z jednej strony do rozpadu państw, czego dowodem jest przykład Jugosławii, a z drugiej do integracji, tylko w Unii Europejskiej mogą znaleźć rozwiązanie. Być może jest już za późno, aby nawoływać do rozważki, ale utrzymanie *status quo* w przypadku Kosowa, przy jednoczesnym zintensyfikowaniu pomocy dla prowincji ze strony Unii Europejskiej i poszukiwaniu porozumienia z Serbią, byłoby najrozsądniejszym wyjściem w zaistniałej sytuacji⁹². Ogłoszenie niepodległości bez wzięcia pod uwagę możliwych konsekwencji tego aktu dla sytuacji w regionie, a nawet w całej Europie, może się okazać kolejnym z serii błędów, jakie społeczność międzynarodowa popełniła w ostatnich latach na Bałkanach. Francuski dziennik „Le Monde”⁹³, pisząc w artykule wstępnym o możliwym ogłoszeniu niepodległości Kosowa w niedzielę 17 lutego 2008 r., zadał pytanie: w imię czego odmówi się teraz prawa do samostanowienia Serbom z regionu Mitrovicy czy Serbom z Republiki Srpskiej w Bośni i Hercegowinie? Zdaniem dziennika niepodległość Kosowa może stać się nowym przejawem niestabilności na Bałkanach i aby temu zapobiec, Unia Europejska powinna o wiele więcej uczynić dla całego regionu, również w sensie materialnym, niż uczyniła dotąd.

POSZERZENIE STREFY SCHENGEN

Poszerzenie strefy Schengen o dziewięć nowych państw, głównie z Europy Środkowej, było w 2007 r. niezwykle ważnym politycznie wydarzeniem w procesie integracji europejskiej. W dniach 8–9 października 2007 r. Rada do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oceniła stan przygotowań nowych państw członkowskich Unii Europejskiej do pełnego stosowania przepisów Schengen w zakresie funkcjonowania Systemu Informatycznego Schengen (SIS-I). Konkluzje Rady potwierdziły gotowość Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Węgier, Słowacji i Słowenii do prawidłowego wywiązywania się z zobowiązań wynikających ze zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Zgodę na rozszerzenie strefy Schengen wyraził również 15 października 2007 r. Parlament Europejski. W końcu ostateczną decyzję w sprawie rozszerzenia strefy Schengen o wymienione kraje podjęła Rada ds. WSiSW na posiedzeniu w dniach 6–7 grudnia 2007 r. Dzięki temu zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach lądowych i morskich krajów poszerzonej strefy Schengen stało się faktem 21 grudnia 2007 r., natomiast w por-

⁹² Por. T. de Montbrial, *Perspectives. Le statut du Kosovo*, „Ramses” 2008, IFRI, Paris 2007, s. 32.

⁹³ *L'Europe et le Kosovo*, „Le Monde” z 17–18 lutego 2008 r., s. 2.

tach lotniczych nastąpi to 30 marca 2008 r.⁹⁴ W przeciwieństwie do poprzednich rozszerzeń strefy Schengen obecne zależało nie tylko od niezbędnego przygotowania krajów kandydujących, lecz także od zdolności Systemu Informatycznego Schengen do przyjęcia wszystkich danych dotyczących tych państw⁹⁵.

Strefa Schengen powiększyła się więc z 15 do 24 państw, obejmując również Islandię i Norwegię, które nie są członkami Unii Europejskiej. W dalszym ciągu do strefy Schengen nie wchodzi Irlandia i Wielka Brytania oraz Cypr, Bułgaria i Rumunia; dwa ostatnie kraje dlatego, że nie rozpoczęły jeszcze dostosowań do wymogów Schengen. Przewiduje się, że 1 listopada 2008 r. do strefy dołączy Szwajcaria, w 2009 r. Cypr, a w 2011 r. Bułgaria i Rumunia. Wprowadzie ogólnoeuropejski System Informatyczny Schengen drugiej generacji, SIS II – bardzo szczegółowa baza informacji o osobach, pojazdach i przekroczeniach granic na terenie Unii, a nawet o cechach biometrycznych – nie jest nadal gotowy i nie zostanie uruchomiony z chwilą poszerzenia strefy Schengen, gdyż stanie się to dopiero w 2009 r., ale jej nowi członkowie będą korzystać z systemu zmodyfikowanego⁹⁶.

Pierwotnie rozszerzenie strefy Schengen o nowe państwa planowano dopiero po wprowadzeniu SIS-II, które się jednak opóźniało. Portugalska prezydencja w Unii zaproponowała więc rozwiązanie prowizoryczne, aby nie opóźnić procesu rozszerzenia, polegające na rozbudowie istniejącego już systemu. Temu prowizorycznemu rozwiązaniu nadano nazwę SISone4all, czyli: SIS jeden dla wszystkich. Rozszerzenie strefy Schengen poza znaczeniem praktycznym, gdyż przynosi obywatelom nowych państw członkowskich szereg udogodnień, ma także znaczenie symboliczne, ponieważ zrównuje w prawach obywateli starej i nowej Unii. Wejście do strefy Schengen oznacza, że granice między krajami strefy można przekraczać w dowolnym miejscu, a nie tylko przez przejścia graniczne. Wywołuje jednakże również nie zawsze uzasadnione obawy w krajach starej Unii, zwłaszcza w Niemczech, przed wzrostem przestępczości transgranicznej. Członkostwo w strefie Schengen to nie tylko zniesienie kontroli granicznych, lecz także współpraca w walce z przestępczością transgraniczną. Umożliwi to pościg policyjny za przestępcą kilkadziesiąt kilometrów w głąb sąsiedniego kraju, a także natychmiastowe przekazanie informacji o przestępstwie popełnionym w jednym kraju policji wszystkich krajów Unii. Przystosowanie się do wymogów strefy Schengen kosztowało Polskę około 2 mld euro, z czego dwie trzecie pokryła Unia Europejska⁹⁷. „Rozszerzenie obszaru Schengen zamyka kolejny etap na drodze do ponownego zjednoczenia kontynentu i będzie zwycięstwem wolnych ludzi wolnego kontynentu” – napisali z okazji wejścia do strefy Schengen dziewięciu nowych państw przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i premier Portugalii, sprawującej prezydencję

⁹⁴ Zob. M. Boguszewski, F. Jasiński, K. Naumczyk, *Projekt SIS-4-All: rozszerzenie strefy Schengen o nowe kraje*, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 6, s. 8–14.

⁹⁵ Por. R. Genson i W. van de Rit, *Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne”, nr 513, grudzień 2007, s. 652.

⁹⁶ „Polityka” z 22 września 2007 r., s. 31.

⁹⁷ Z rozmowy z Witoldem Drożdżem, wiceministrem spraw wewnętrznych, „Rzeczpospolita” z 21 grudnia 2007 r., s. 11A.

w Unii, José Socrates⁹⁸. Rzeczywiście, wchodzące w skład strefy Schengen kraje europejskie osiągnęły historyczny cel, jakim jest swobodne przemieszczanie się przez granice wewnętrzne, który jeszcze 20 lat temu był niemożliwy do wyobrażenia na obecnym obszarze strefy.

⁹⁸ „Gazeta Wyborcza” z 21 grudnia 2007 r., s. 1.