

## IV. UNIA EUROPEJSKA W IMPASIE

Rok 2005 był w Unii Europejskiej i państwach członkowskich rokiem wielkich oczekiwań i wielkich rozczarowań. Unia Europejska wchodziła, wraz z rozpoczęciem przez państwa członkowskie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, w okres największego od czasu Maastricht reformowania, który radykalnie przerwało francuskie i holenderskie odrzucenie traktatu. Licząca już 25 państw członkowskich Unia rozpoczęła debatę, najpierw w okresie prezydencji luksemburskiej<sup>1</sup>, a następnie prezydencji brytyjskiej<sup>2</sup>, nad perspektywą budżetową na lata 2007–2013, rozczarowując ostatecznie przyjętym rozwiązaniem. W tle dyskusji nad budżetem obecna była kwestia w istocie nieudanego i wymagającego nowego podejścia, ważnego dla przyszłości Unii i jej miejsca w świecie przedsięwzięcia, jakim jest Strategia Lizbońska. Cieniem na debatę budżetową kładło się również dążenie niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Francji i Niemiec, do rewizji Paktu Stabilności i Wzrostu, gwarantującego równowagę Unii Gospodarczej i Walutowej. Wewnętrzne kłopoty Unii Europejskiej, które wzrosły po największym rozszerzeniu, nie zmniejszyły jednak jej atrakcyjności ani dla kolejnych państw europejskich, które pragną zostać członkami UE, ani dla Rosji i państw pozaeuropejskich z najbliższego sąsiedztwa, których nadzieje na korzystną współpracę z Unią i pomoc nie maleją. Dotyczy to zwłaszcza śródziemnomorskich sąsiadów Unii Europejskiej. Rozczarowaniem dla wszystkich musiał być jednak jubileuszowy szczyt w Barcelonie w listopadzie 2005 r. z okazji dziesięciolecia ustanowienia Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego.

W ciągu całego roku 2005 odbyły się cztery spotkania na szczycie Unii Europejskiej, trzy formalne w Brukseli i jedno nieformalne w Surrey w Wielkiej Brytanii. Wiosenny szczyt Unii Europejskiej w dniach 22–23 marca 2005 r. w Brukseli poświęcony był przede wszystkim średniookresowemu przeglądowi Strategii Lizbońskiej, ale omawiano na nim również trzy inne kwestie: reformę Paktu Stabilności i Wzrostu; zrównoważony wzrost oraz konsekwencje zmiany klimatu<sup>3</sup>. Szczyt czerwcowy, kończący prezydencję luksemburską w Unii Europejskiej, skon-

---

<sup>1</sup> *Priorytety Prezydencji Luksemburskiej (1 stycznia–30 czerwca 2005)*, „Monitor Europejski” 2005, nr 9, s. 52–72.

<sup>2</sup> *Priorytety Prezydencji Brytyjskiej, 1 lipca–31 grudnia 2005 r.*, „Monitor Europejski” 2005, nr 14, s. 34–38.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: F. Jasiński, *Wiosenna Rada Europejska w Brukseli – półmetek przewodnictwa Luksemburga*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 4, s. 4–5.

centrował swoją uwagę na czterech zagadnieniach: ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, Nowej Perspektywie Finansowej na lata 2007–2013, Strategii Lizbońskiej oraz stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej w Surrey w październiku 2005 r. poświęcone było europejskiemu modelowi społecznemu oraz jego wpływowi na przyszłość Unii i jej miejsce w gospodarce światowej<sup>5</sup>. Natomiast na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r., zamykającym prezydencję brytyjską w Unii, szefowie państw i rządów zajęli się przede wszystkim perspektywą budżetową Unii na lata 2007–2013, którą po burzliwej dyskusji przyjęli<sup>6</sup>.

Wydarzenia, jakich byliśmy świadkami w Unii Europejskiej w 2005 r., potwierdzają, że Unia znajduje się w stanie regresu. Dotyczy to przede wszystkim wzrostu gospodarczego, którego tempo systematycznie obniża się zarówno w stosunku do całej gospodarki światowej, jak też w stosunku do wcześniejszych osiągnięć Unii w tej dziedzinie<sup>7</sup>. Jak pisał francuski dziennik „Le Monde”, Komisja Europejska postanowiła na przykład obniżyć prognozę tempa wzrostu krajów Wspólnoty Europejskiej na 2005 r. z 1,6% do 1,2%<sup>8</sup>. Osłabienie tempa wzrostu gospodarczego odzwierciedla również rosnąca dysproporcja w dynamice wydajności pracy w Unii Europejskiej w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi. O ile w ostatnich dziesięciu latach wydajność pracy w USA zwiększała się o 2,5%, o tyle w Unii Europejskiej jedynie o 1,5%, co miało negatywny wpływ na wysokość PKB. Jak pisze Marian Paszyński z Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie, „sytuacja gospodarcza UE wpływa również na polityczną i instytucjonalną sferę funkcjonowania integracji europejskiej (...). Najdobitniejszym tego przykładem było odrzucenie w referendach traktatu konstytucyjnego przez elektorat Francji i Holandii, a więc krajów założycielskich Unii (...). Kolejnym zaś przykładem stała się niezdolność do uchwalenia budżetu na lata 2007–2013 (...). Zahamowany też został proces rozszerzenia Unii”<sup>9</sup>.

## NEGATYWNE KONSEKWENCJE FRANCUSKIEGO I HOLENDERSKIEGO „NIE” DLA PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Parlament Europejski przyjął 12 stycznia 2005 r. sprawozdanie w sprawie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Za przyjęciem sprawozdania zalecającego „ratyfikację bez zastrzeżeń konstytucji” w formie wynegocjowanej przez państwa członkowskie głosowało 500 eurodeputowanych, 137 było przeciw, a 40 wstrzymało się od głosu. Stanowisko PE nie miało żadnej mocy wiążącej dla państw członkowskich, które jednak podpisując traktat, zobowiązały się do podjęcia procedury jego

<sup>4</sup> Zob. szerzej: S. Kaszczak, *Czerwcową Radą Europejską w Brukseli – nowa perspektywa finansowa pozostaje projektem*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6, s. 4–8.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: M. Paszyński, *Unia Europejska a wyzwania globalizacji gospodarki światowej*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 11, s. 9–10.

<sup>6</sup> „Keesing’s Record of World Events” 2005, t. 51, nr 12, s. 46996.

<sup>7</sup> R. de Rato, *Reformes en Europe: il est temps de forcer l’allure*, „Le Monde” z 25 listopada 2005 r.

<sup>8</sup> „Le Monde” z 8 października 2005 r.

<sup>9</sup> M. Paszyński, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 3–12.

ratyfikacji według przepisów krajowych. W sprawozdaniu napisano, że „projekt ustanawiający konstytucję dla Europy stanowi satysfakcjonujący kompromis wprowadzający znaczącą zmianę w stosunku do istniejących traktatów, który doprowadzi do wyczuwalnej poprawy dla obywateli Europy, dla Parlamentu Europejskiego będącego ich demokratyczna reprezentacją i dla instytucji Unii Europejskiej, ale także dla państw członkowskich, ich władz lokalnych i regionalnych oraz dla Unii Europejskiej jako całości”. Ponadto podkreślano przejrzystość istoty i celów Unii, poprawienie jej skuteczności i zwiększenie roli w świecie, wzrost roli parlamentów krajowych, poszerzenie praw obywatelskich, zapewnienie stabilnych i trwałych ram rozwoju Unii<sup>10</sup>. Sondaż przeprowadzony w listopadzie 2004 r. przez Eurobarometr na próbie 24 786 obywateli UE z państw członkowskich wykazał, że 49% pytanych całkowicie popierało lub raczej popierało traktat konstytucyjny, 16% było mu całkowicie przeciwnych i aż 35% nie miało zdania w tej sprawie. Największym poparciem traktat konstytucyjny cieszył się we Włoszech – 72% i Belgii – 70%, a najniższym w Wielkiej Brytanii – 20%. Tylko wśród Brytyjczyków było więcej przeciwników niż zwolenników traktatu<sup>11</sup>.

Hiszpania była pierwszym krajem członkowskim Unii Europejskiej, który już 20 lutego 2005 r. ratyfikował w referendum traktat konstytucyjny Unii. Do urn poszło 13 mln Hiszpanów, czyli 42% uprawnionych do głosowania. Aż 76,81% uczestniczących w referendum opowiedziało się za traktatem konstytucyjnym<sup>12</sup>. Wydawało się, że wynik hiszpańskiego referendum będzie wzorem dla kolejnych państw Unii Europejskiej, podejmujących sprawę ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Byłoby tak, gdyby ratyfikowano traktat na drodze parlamentarnej, ale ratyfikacja w drodze referendum powiodła się jak dotąd poza Hiszpanią tylko w Luksemburgu. Należy żałować, że odstąpiono od ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w drodze referendum w Polsce, gdyż były szanse na powodzenie tego przedsięwzięcia. Klęską zakończył się natomiast referenda w sprawie ratyfikacji traktatu we Francji i Holandii.

Francuzi 29 maja, a po nich Holendrzy 1 czerwca 2005 r. odrzucili w referendum traktat konstytucyjny Unii Europejskiej. Na postawione w referendum pytanie „Czy akceptujecie projekt ustawy, która upoważnia do ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy?” przy udziale 69,74% uprawnionych 54,87% głosujących Francuzów opowiedziało się przeciwko traktatowi, a 45,13% za nim. W 84 departamentach na 100 obywateli odrzucili traktat. Jeśli chodzi o społeczną strukturę głosujących za traktatem, to 76% wśród nich stanowiły osoby zarabiające powyżej 4500 euro miesięcznie i tylko 37% osoby zarabiające poniżej 2000 euro miesięcznie. Wśród głosujących na „tak” było 70% absolwentów wyższych uczelni i tylko 28% osób nieposiadających wyższego wykształcenia. Lewica głosowała przeciwko traktatowi w 60%, prawica w 24%, a skrajna prawica w 96%<sup>13</sup>. Do odrzucenia traktatu konstytucyjnego we Francji przyczyniła się przede wszystkim

<sup>10</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 1, s. 76 oraz „Le Monde” z 14 stycznia 2005 r.

<sup>11</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 2, s. 73.

<sup>12</sup> „Rzeczpospolita” z 21 lutego 2005 r.

<sup>13</sup> „Le Monde” z 31 maja 2005 r. oraz „Le Monde” z 19 lipca 2005 r., s. 1–2.

część francuskiej lewicy, która zresztą jest z tego dumna i deklaruje przy tym, że jest prointegracyjna<sup>14</sup>.

Bezpośredni wpływ negatywny francuskie „nie” miało niewątpliwie na wynik referendum ratyfikacyjnego w Holandii, w którym 61,6% uczestników głosowało za odrzuceniem traktatu i tylko 38,4% za jego ratyfikacją<sup>15</sup>. Na sprzeciw wobec traktatu złożyło się w Holandii wiele przyczyn: poczucie braku bezpieczeństwa wobec dużej liczby imigrantów, niechęć wobec rozszerzenia Unii, wprowadzenie euro, które spowodowało wzrost kosztów utrzymania, wreszcie brak właściwej promocji traktatu ze strony rządu<sup>16</sup>.

Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej nie ratyfikowały więc dotąd dwa kraje, które reprezentują 16% unijnej populacji. Jednocześnie w ciągu całego roku 2005 r., a ściślej do 21 lipca tegoż roku, ratyfikowało go trzynaście państw członkowskich: Austria, Cypr, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy. Cypr i Luksemburg uczyniły to już po sesji Rady Europejskiej, która odbyła się w Brukseli 16 i 17 czerwca 2005 r. i która postanowiła o rok przedłużyć czas na ratyfikację traktatu konstytucyjnego. Rada Europejska stwierdziła, że traktat nie jest martwy, ale każdy kraj może odłożyć jego ratyfikację nawet po 1 listopada 2006 r., który był uznany za graniczną datę dla procesu ratyfikacji<sup>17</sup>. Decyzja ta spowodowała, że ustalony wcześniej kalendarz ratyfikacji traktatu w krajach członkowskich Unii, czy to drogą parlamentarną, czy też w drodze referendum, uległ zmianie. Dziesięć pozostałych państw: Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Polska, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania, ma teraz czas na ratyfikację traktatu, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej, do 1 listopada 2007 r., o ile w ogóle z niej nie zrezygnuje. Na przykład Szwecja uzależniła swoje stanowisko w tej sprawie od wyjaśnień Francji i Holandii, jak one zamierzają postąpić z traktatem konstytucyjnym.

Nazajutrz po referendum we Francji dziennik „Le Monde” napisał, że Francja sprzeniewierzyła się sama sobie<sup>18</sup>. Alain Besançon, znany historyk i politolog, uważał, że światły naród francuski „wykazał się całkowitym brakiem zmysłu politycznego”, a także brakiem inteligencji<sup>19</sup>. André Glucksmann, filozof i pisarz francuski, zwolennik traktatu konstytucyjnego, stwierdził, że obóz przeciwników traktatu „jest antyliberalny i antyamerykański. Nie chce imigrantów z Południa, a już zwłaszcza ze Wschodu (...), nie zapominając o przyszłych tureckich najeźdźcach. «Nie» stawia strażę wzdłuż granic starej Wspólnoty”<sup>20</sup>.

Zewnętrzny obserwator francuskiej i holenderskiej sceny politycznej, były przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, winą za negatywny wynik referendum we Francji i Holandii obciążał rządy obu tych państw. „Wina leży po stronie rządów narodowych, które za każdym razem, kiedy tylko miały jakiś prob-

<sup>14</sup> Por. J. Généreux, *Sens et conséquences du „Non” fran ais*, Paryż, czerwiec 2005, s. 5.

<sup>15</sup> „Gazeta Wyborcza” z 3 czerwca 2005 r.

<sup>16</sup> „Rzeczpospolita” z 1 czerwca 2005 r.

<sup>17</sup> „Gazeta Wyborcza” z 18–19 czerwca 2005 r.

<sup>18</sup> „Le Monde” z 30 maja 2005 r.

<sup>19</sup> „Rzeczpospolita” z 4–5 czerwca 2005 r., s. 7.

<sup>20</sup> A. Glucksmann, *Euronihilizm*, „Rzeczpospolita” z 1 czerwca 2005 r., s. 7.

lem, zrzucały odpowiedzialność na Unię. Media referowały te opinie i przez lata rozpowszechniało się wiele krzywdzących stereotypów, jak np. o nadmiernej biurokracyzacji; ciągle powtarza się, że wspólna Europa to przede wszystkim ciężar i przyczyna wszelkiego zła, nic więc dziwnego, że ludzie głosują «nie». Wpływ na wyniki referendum miały również problemy wewnętrzne członków Unii, których przy głosowaniu nad traktatem konstytucyjnym społeczeństwa Francji czy Holandii nie powinny były brać pod uwagę<sup>21</sup>.

Dość obojętnie przyjęto francuskie „nie” w sprawie traktatu konstytucyjnego w Stanach Zjednoczonych. „International Herald Tribune” widziała w tym przede wszystkim osłabienie politycznej pozycji prezydenta Jacques’a Chiraca. Z radością wyniki referendum we Francji przyjęli natomiast rosyjscy nacjonaliści, upatrując w tym szansę na zaprezentowanie własnego planu budowy wielkiej Europy z Rosją w głównej roli<sup>22</sup>.

Nikt nie może obrażać się na Francuzów za to, że odrzucili w referendum traktat konstytucyjny Unii Europejskiej. Referendum jest demokratyczną procedurą i Francuzi mieli prawo z tej procedury skorzystać, tak jak obywatele każdego demokratycznego kraju. Nie można jednak dostrzec żadnych pozytywnych efektów tego, co się stało we Francji. Za wynik głosowania obwiniać należy sfery rządzące, które nie potrafiły przekonać społeczeństwa do głosowania „tak”, gdyż utraciły kontrolę nad przebiegiem i charakterem debaty politycznej nad traktatem konstytucyjnym. Świadczy to o braku komunikacji między elitami politycznymi i społeczeństwem. Na przykład w debacie ratyfikacyjnej niezgodnie z prawdą posługiwano się we Francji, zresztą podobnie jak w innych krajach, terminem „konstytucja” dla określenia dokumentu, który w rzeczywistości jest tylko traktatem międzynarodowym. Była to próba przekonania opinii publicznej, którą zapoczątkował Valéry Giscard d’Estaing, że Unia Europejska zmierza do czegoś w rodzaju państwa federalnego, co oczywiście dało efekt przeciwny do zamierzonego. Francuzi nie są zainteresowani przekształceniem Unii Europejskiej w federację.

W komentarzach na temat francuskiego referendum pisano, że rozszerzenie spowodowało, iż Francji coraz trudniej przychodzi wykonywać tradycyjne przywództwo w Unii Europejskiej. Wielu Francuzów obawia się, że wpływy ich kraju w Unii i francuska wizja integracji rozplynęły się w szerszej, luźniejszej i bardziej liberalnej Unii<sup>23</sup>. Obawy dotyczą również napływu pracowników z nowych państw członkowskich, a w przyszłości z Turcji, mogących zabrać Francuzom miejsca pracy. Nawet „New York Times” odnotował, że jednym z powodów odrzucenia traktatu konstytucyjnego był paniczny strach przed tanimi pracownikami z Polski<sup>24</sup>. Francuzi boją się także delokalizacji przedsiębiorstw do krajów Europy Środkowej, które gwarantują niższe koszty produkcji. Debata w lutym 2005 r. na temat tzw. dyrektywy Bolkesteina, dotyczącej liberalizacji usług na obszarze Unii, zintensyfikowała te obawy. Francuzi nie chcieli, aby liberalizacja usług w Unii, uznana przez

<sup>21</sup> Wywiad Romano Prodiego dla „Gazety Wyborczej” z 18–19 czerwca 2005 r.

<sup>22</sup> „Rzeczpospolita” z 31 maja 2005 r., s. 6.

<sup>23</sup> „Gazeta Wyborcza” z 7 czerwca 2005 r., s. 26.

<sup>24</sup> „New York Times” z 3 czerwca 2005 r.

nich za zbyt daleko idącą, ograniczyła tak drogie im przywileje socjalne, naruszając ich własny model socjalny<sup>25</sup>.

Na stosunek Francuzów do Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy wpłynęła również sytuacja wewnętrzna kraju, przede wszystkim głęboko zakorzeniony pesymizm w odniesieniu do przyszłości politycznej i gospodarczej. Od dawna utrzymuje się we Francji wysokie bezrobocie. Podobnie jak w 1983 r. obecnie obejmuje ono ponad 10% aktywnej siły roboczej, w tym w grupie osób poniżej 25 lat wskaźnik ten wynosi 20%. Z problemami rynku pracy nie mogły sobie poradzić w tym okresie rządy żadnej z opcji politycznych. Obecny rząd centroprawicowy wprowadził pewne reformy dotyczące bezpieczeństwa socjalnego oraz rent i emerytur, ale zdaniem brukselskiego Ośrodka Reform Europejskich nie spotkało się to z szerszym poparciem społecznym. W tej sytuacji niektórzy Francuzi potraktowali referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego jako doskonałą okazję do wyrażenia swego niezadowolenia wobec rządów prezydenta Chiraca<sup>26</sup>.

Wśród przeciwników traktatu konstytucyjnego, należących do różnych opcji politycznych, a więc krytykujących ten traktat z różnych pozycji, obok suwerenistów i nacjonalistów spod znaku Le Pena, tradycyjnie kwestionujących potrzebę uczestnictwa Francji w Unii Europejskiej, swoje „nie” wyraziła również część prointegracyjnej lewicy, której najwybitniejszym przedstawicielem jest Laurent Fabius, b. premier lewicowego rządu, usunięty po referendum z kierownictwa Partii Socjalistycznej. Jak pisze w swojej broszurze zatytułowanej *Sens i consequences francuskiego „nie”* Jacques Généreux, profesor nauk politycznych i członek Krajowej Rady Partii Socjalistycznej, zwolennik „nie”, „kampania na rzecz «nie» odnosiła się do tekstu (traktatu) i była zdominowana przez żądania zwolenników integracji, domagających się innego traktatu, mniej liberalnego i oferującego prawdziwy postęp w dziedzinie demokracji i walki z socjalnym dumpingiem, a także wynikała z obaw przed delokalizacją i neoliberalnymi dyrektywami europejskimi w rodzaju dyrektywy Bolkesteina<sup>27</sup>. W istocie lewicowi przeciwnicy traktatu domagali się w debacie przed referendum usunięcia jego części III, dotyczącej polityk wspólnotowych uważanych przez nich za zbyt liberalne, oraz rezygnacji z zasady jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji dotyczących rewizji traktatu.

Jedną z przyczyn odrzucenia traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii było panujące wśród wyborców poczucie deficytu demokracji w społeczeństwach tych krajów, czyli braku wpływu z ich strony na treść traktatu konstytucyjnego, pomimo że był on opracowany w ramach Konwentu, który miał być formą przezwyciężenia tego deficytu. Francuzi i Holendrzy wykorzystali okazję, aby dać do zrozumienia rządów swych krajów, że nie mogą one w ważnych sprawach decydować bez konsultacji z nimi. Jak pisze Daniel Keohane z Centrum Reform Europejskich, są trzy główne przyczyny, dla których większość Holendrów opowiadała się najpierw w sondażach, a następnie w referendum przeciwko traktatowi konstytucyjnemu.

<sup>25</sup> Centre for European Reform: *What happens if France votes No?*, „Briefing Note”, 13 maja 2005 r.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> J. Généreux, op. cit., s. 282.

Stanowią je: niezadowolenie z polityki wewnętrznej rządu, rosnące rozczarowanie Unią Europejską, do której Holandia więcej wpłaca, niż otrzymuje, oraz krytyczny stosunek do unijnej polityki imigracyjnej w ostatnich latach<sup>28</sup>.

Jednakże bardziej niż implikacje odrzucenia traktatu konstytucyjnego UE przez Francuzów i Holendrów dla wewnętrznej sceny politycznej w ich krajach, zainteresowanie w Unii Europejskiej i poza Unią budzą konsekwencje tego odrzucenia dla przyszłości Unii. Z formalnego punktu widzenia wejście traktatu w życie uzależnione jest od jego ratyfikacji przez wszystkie dwadzieścia pięć państw członkowskich. Przywódcy państw członkowskich Unii oraz wysocy urzędnicy unijnych instytucji powtarzali przed francuskim i holenderskim referendum, że traktat powinien być ratyfikowany, gdyż nie ma alternatywnego rozwiązania, czyli tzw. planu B. Przeciwnicy traktatu we Francji sugerowali, że po odrzuceniu traktatu w referendum Francja będzie miała silniejszą pozycję, aby renegecjować traktat i wprowadzić do niego korzystniejsze dla siebie rozwiązania, na przykład w dziedzinie socjalnej. Był to jednak argument o niskiej wartości, jeśli się zważy, że traktat jest wynikiem trudnego i wyważonego kompromisu, którego inne państwa członkowskie nie będą być może chciały naruszyć.

Można sobie wyobrazić, że odrzucenie traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię wykluczy jego wejście w życie i podstawą działania Unii Europejskiej będzie na jakiś czas Traktat o UE z Nicei i dopiero po kilku latach jego obowiązywania państwa członkowskie Unii zastanowią się, jakie poprawki należy do niego wprowadzić. Prawdopodobnie ucieszyłyby to niektóre państwa, ale byłoby także odczytane przez inne jako klęska i zahamowanie procesu integracji europejskiej. Niepowodzenie francuskiego i holenderskiego referendum wpłynie zapewne negatywnie na wyniki referendum w innych krajach Unii, gdzie taką drogą zamierza się ratyfikować traktat konstytucyjny, a także może spowodować, że niektóre z tych krajów w ogóle odstąpią od referendum jako formy ratyfikacji traktatu. Tymczasem trzeba powiedzieć, że traktat konstytucyjny, z jego postanowieniami dotyczącymi zwłaszcza procesu decyzyjnego w poszerzonej Unii, polityki zewnętrznej pozwalającej na wypracowanie spójnej strategii wobec Rosji, Chin, Stanów Zjednoczonych i Bliskiego Wschodu, wydaje się niezbędnym.

Rada Europejska na swym posiedzeniu 16–17 czerwca 2005 r. w Brukseli, aby uniknąć negatywnego wpływu francuskiego i holenderskiego „nie” na dalszy proces ratyfikacji, na wniosek przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso opowiedziała się za „przerwą na refleksję” i za przesunięciem terminu wejścia traktatu konstytucyjnego w życie do końca października 2007 r., czyli o rok w porównaniu z określoną wcześniej datą. Czas ten powinien być wykorzystany w krajach Unii na przeprowadzenie „szerokiej debaty obejmującej obywateli, społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych, parlamenty narodowe oraz partie polityczne”. Uzgodniono także, „że w razie potrzeby dokona się aktualizacji harmonogramu ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich (...) zależnie od sytuacji w tych państwach”. Rada Europejska wyznaczyła również na pierwszą

<sup>28</sup> D. Keohane, *Don't forget the Dutch referendum*, „Centre for European Reform Briefing Note”, 19 maja 2005 r., s. 1–2.

połowę 2006 r. swoje spotkanie w celu oceny wyników debaty nad traktatem konstytucyjnym w poszczególnych krajach i odniesienia się do kwestii kontynuowania procesu jego ratyfikacji<sup>29</sup>.

Francuskie i holenderskie „nie” może zahamować dalsze rozszerzenie Unii Europejskiej. We Francji, Niemczech, Austrii mówi się, że należy spowolnić proces rozszerzenia Unii, zwłaszcza o Turcję, Chorwację, a nawet o Bułgarię i Rumunię. Polska i inne kraje członkowskie przychylnie dalszemu rozszerzeniu starały się doprowadzić do tego, aby Rada Europejska 16 i 17 czerwca 2005 r. na posiedzeniu w Brukseli potwierdziła swoje zobowiązania z grudnia 2004 r. dane tym czterem krajom. Przypomnijmy, że przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Unii powinno nastąpić 1 stycznia 2007 r., negocjacje akcesyjne z Turcją powinny były się rozpocząć 3 października 2005 r., natomiast negocjacje z Chorwacją przewidziane były dopiero w momencie, gdy ministrowie krajów Unii stwierdzą, że w pełni współpracuje ona z Trybunałem ds. Zbrodni Wojennych w Byłej Jugosławii, a ściślej mówiąc, wyda poszukiwanego za zbrodnie wojenne generała Ante Gotovinę. Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w czerwcu 2005 r., wobec sprzeciwu niektórych rządów państw członkowskich, przede wszystkim Holandii, nie zajęła stanowiska w sprawie rozszerzenia Unii<sup>30</sup>. Dzieje się tak dlatego, zdaniem niektórych ekonomistów, że jak piszą eksperci z Centrum Reform Europejskich, istnieje groźba, iż kolejne rozszerzenia mogą doprowadzić nawet do dezintegracji Unii<sup>31</sup>.

Odrzucenie traktatu oznacza, że większość uczestniczących w referendum Francuzów i Holendrów była m.in. przeciwna warunkom, na jakich dokonało się rozszerzenie Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., czyli przeciwna korzyściom, jakie uzyskali nowi członkowie Unii. Traktat akcesyjny dziesięciu państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., ratyfikowany został we wszystkich państwach tzw. starej Unii za zgodą parlamentów tych krajów. Sądząc po sondażach na temat stosunku społeczeństw do rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, można przypuszczać, że traktat akcesyjny byłby odrzucony w wielu z nich, gdyby o jego ratyfikacji decydowali obywatele w drodze referendum. Dotyczy to m.in. Francji, Niemiec czy Wielkiej Brytanii. Narody tych państw nie chciały i nie chcą brać na swoje barki kosztów rozszerzenia. Jeszcze długo Polska i inne kraje Europy Środkowej nie byłyby w Unii Europejskiej, gdyby zależało to od społeczeństw, a nie od rządów krajów „starej Unii”.

Zanegowanie traktatu doprowadziło niewątpliwie do osłabienia roli Unii Europejskiej w świecie. Traktat prezentowany był bowiem jako instrument podniesienia rangi Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych ze względu m.in. na zawarte w nim postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i wspólnej polityki obronnej Unii oraz ustanowienia funkcji ministra spraw zagranicznych. Bardzo skomplikowało to też sytuację w samej Unii Europejskiej i zapoczątkowało jej kryzys. Przede wszystkim wpłynęło negatywnie na proces ratyfikacyjny traktatu

<sup>29</sup> Rada Europejska w Brukseli 16–17 czerwca 2005 r., Konkluzje Prezydencji, Dok. 10255/05 z 18 czerwca 2005 r.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> *Centre for European...*, op. cit., s. 4–5.



w krajach członkowskich Unii, gdzie nie został on jeszcze ratyfikowany. Dotyczy to zwłaszcza ośmiu krajów, w których ratyfikację przewidziano w drodze referendum, m.in. w Wielkiej Brytanii, Republice Czeskiej i Polsce. Może się okazać, co byłoby ogromnym błędem, że przeciwnicy traktatu, przywołując francuskie i holenderskie „nie”, będą się domagali rezygnacji z ratyfikacji, z czym mamy do czynienia w Polsce – argumentują oni bowiem, że traktat jest już tylko zwitkiem papieru i nie należy zwracać sobie nim głowy.

Nie jest to zgodne z prawdą. Otóż według dołączonej do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 r. Deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy<sup>32</sup> nie wyklucza się, nawet w razie odrzucenia traktatu konstytucyjnego przez pięć państw członkowskich Unii, ponownego zastanowienia się nad przyszłością traktatu. Mogą tu być brane pod uwagę różne rozwiązania: ponowne referendum ratyfikacyjne tego samego traktatu w krajach, które go wcześniej odrzuciły, tak jak to było w Irlandii z Traktatem z Nicei (co we Francji byłoby możliwe chyba dopiero po wyborach prezydenckich w 2007 r.), przedłożenie we wszystkich krajach członkowskich do ratyfikacji tekstu traktatu zmienionego w punktach budzących największe zastrzeżenia w państwach, które go odrzuciły, renegocjowanie traktatu na Konferencji Międzyrządowej i rozpoczęcie procesu ratyfikacyjnego od nowa we wszystkich krajach. Może się również zdarzyć, że państwa Unii Europejskiej zrezygnują z forsowania obecnego tekstu i mając za podstawę do działania Unii Traktat z Nicei, podejmą w kolejnym Konwencie prace nad nowym traktatem. Można też wyobrazić sobie, że państwa członkowskie Unii zbiorą się na Konferencji Międzyrządowej i przyjmą tylko skróconą wersję traktatu obejmującą kluczowe, ale nie kontrowersyjne jego postanowienia. Taki skrócony traktat konstytucyjny podlegałby ratyfikacji wyłącznie parlamentarnej, co dawałoby gwarancję jego wejścia w życie.

W Parlamencie Europejskim po negatywnych wynikach referendum we Francji i Holandii zarysowały się dwa stanowiska: partie prawicowe opowiadały się za odłożeniem ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, natomiast partie lewicowe domagały się kontynuowania procesu. Zawieszenia ratyfikacji domagał się m.in. lider Europejskiej Partii Ludowej, przedstawiciel niemieckiej CDU Hans-Gert Pöttering, a inny przedstawiciel tej partii, również niemiecki deputowany, Elmar Brok, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych w PE, sugerował wręcz zwołanie za rok nowego Konwentu i opracowanie nowej wersji traktatu.

Musimy być świadomi, że jeżeli traktat zostanie definitywnie odrzucony, to należy się liczyć z podjęciem przez niektóre państwa „starej Unii” działań na rzecz jakiejś formy ściślejszej współpracy, w ramach Unii, czy też poza nią, państw najbogatszych. Oznaczać to będzie marginalizację w Unii biedniejszych jej członków, którzy warunkom takiej współpracy nie będą mogli sprostać. Utworzenia „twardego jądra” w Unii nie wykluczają także francuscy socjaliści, przeciwnicy obecnego traktatu konstytucyjnego. Do tej starej koncepcji prezydenta Chiraca starali się Francuzi przekonać po przegrany referendum głównie Niemców.

<sup>32</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 890–891.

Należy więc pamiętać, że ewentualne negocjacje traktatu konstytucyjnego, wzięwszy pod uwagę atmosferę, jaka powstała po jego odrzuceniu przez Francuzów i Holendrów, mogą doprowadzić do zmiany tylko na gorsze z punktu widzenia interesów nowych członków Unii. Zacznie się po prostu szukać takich ustępstw na rzecz Francji i Holandii oraz ewentualnie innych państw, które traktatu jeszcze nie ratyfikowały, a już wiadomo, że są mu przeciwnie, które pozwolą ewentualnie obywatelom tych krajów zaakceptować traktat w kolejnym referendum. Naiwnością jest twierdzenie (zwłaszcza gdy bierze się pod uwagę negatywny stosunek wielu państw członkowskich do polskich postulatów negocjacyjnych na Konferencji Międzyrządowej 2003/2004), że zdołamy w ewentualnych przyszłych negocjacjach nad traktatem konstytucyjnym uzyskać lepszy tekst niż obecny. Przeciwnie, poprawki do nowego traktatu będą przede wszystkim zbiorem ustępstw na rzecz państw, które go odrzuciły, przyjętych kosztem nowych członków Unii. Ale nawet gdyby do negocjacji traktatu doszło, to ratyfikowanie go właśnie przez Polskę w obecnym brzmieniu mogło stworzyć nam doskonałą pozycję w takich rokowaniach, znacznie silniejszą, niż gdybyśmy w ogóle nie podjęli próby jego ratyfikacji. Taką próbę należało podjąć, gdyż jak wynikało z sondaży, odsetek Polaków akceptujących członkostwo Polski w Unii Europejskiej oscylował w lipcu i sierpniu 2005 r. wokół 70%. Przekonanie, że członkostwo w Unii jest „dobrą rzeczą”, wyraziło 62% Polaków, przy średniej dla obywateli Unii wynoszącej 55%<sup>33</sup>.

Nie wiemy, czy ratyfikowanie traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię ułatwiłoby przyjęcie korzystnej dla Polski perspektywy budżetowej Unii na lata 2007–2013, zaproponowanej przez Komisję Europejską na szczycie Unii Europejskiej w czerwcu 2005 r. Wiadomo, iż odrzucenie traktatu w dużej mierze przyczyniło się do tego, że Rada Europejska nie była w stanie tego dokonać, co wywołało obawy, że Polska definitywnie utraci część przewidzianych w projekcie unijnego budżetu korzyści, obliczanych na ponad 8 mld euro rocznie<sup>34</sup>.

Prezydencja austriacka w UE traktuje sprawę wznowienia procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego jako jedno ze swych priorytetowych zadań. Wspólnie z Komisją Europejską będzie się zastanawiać do czerwcowego posiedzenia Rady Europejskiej nad „mapą drogową” w tej sprawie. Kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel twierdzi, że traktat konstytucyjny nie jest martwy, ale jego ambicją jest tylko doprowadzenie do „oceny półmetka refleksji nad przyszłością Europy”. Podsumowanie debaty nad przyszłością UE i ostateczne rozwiązanie kwestii traktatu konstytucyjnego przyjdzie zapewne dopiero podczas prezydencji niemieckiej w pierwszym półroczu 2007 r. W 2007 r. dojdzie do politycznych zmian we Francji i Holandii, co być może ułatwi znalezienie rozwiązania, a przynajmniej zapewni swobodę manewru nowym rządów tych krajów.

Niemiecka kanclerz Angela Merkel chce powrotu do procesu ratyfikacji traktatu. Z kolei francuski minister spraw wewnętrznych i poważny kandydat na prezydenta Francji w wyborach w 2007 r. Nicolas Sarkozy proponuje wybranie z traktatu konstytucyjnego postanowień niekontrowersyjnych, takich jak np. utworzenie sta-

<sup>33</sup> „Monitor Europejski” 2005, nr 16, s. 71.

<sup>34</sup> „Rzeczpospolita” z 11–12 czerwca 2005 r.

nowiska ministra spraw zagranicznych i przyjęcie „małego” traktatu przez szefów rządów. J.M. Barroso mówi również, że Komisja Europejska nie zamierza trzymać się obsesyjnie w swoich propozycjach litery traktatu konstytucyjnego<sup>35</sup>.

W 250. rocznicę urodzin Mozarta Austria sprawująca prezydencję w Unii Europejskiej zwołała w lutym 2006 r. do Salzburga konferencję UE. Dyskutowano o dylematach, sprzecznościach i problemach, które dotyczą Unii, a które francuskie i holenderskie „nie” tylko ujawniło. W tle dyskusji w Salzburgu pozostawał problem, którego nie rozwiązano dotąd, a mianowicie jak, niezależnie od francuskiego i holenderskiego „nie”, uszanować decyzję 13 państw, które już ratyfikowały traktat konstytucyjny. Prezydent Chirac na początku tego roku próbował, bez powodzenia, obejść projekt traktatu i wznowić te projekty instytucjonalne, które wydały mu się najważniejsze i których potrzebę najbardziej się odczuwa, proponując na przykład utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych UE bądź wzmocnienie integracji strefy euro. Zderzył się jednak z odmową niemieckiej kanclerz Angeli Merkel, która nie chce uznać, że traktat konstytucyjny jest martwy. Nie ma się czemu dziwić, gdyż jest to traktat niezwykle dla Niemiec korzystny, chociażby ze względu na przewidziany w nim system podejmowania decyzji.

W Salzburgu premier Francji Dominique de Villepin opowiadał się tymczasem, idąc w ślady prezydenta Jacques’a Chiraca, za „Europą projektów”, próbując wyrwać Unię z impasu, w jakim się znalazła; przestrzegł przy tym, że „Unii grozi paraliż (decyzyjny), jeśli dalej funkcjonować będzie według reguł Traktatu z Nicei”. O potrzebie wdrożenia projektów w takich dziedzinach jak energetyka, badania, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo mówił także przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso. Ale nowe wspólne działania możliwe są tylko za zgodą 25 państw, co właśnie miał zapewnić traktat konstytucyjny.

### **KONTROWERSJE WOKÓŁ BUDŻETU UE ORAZ ZASAD PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU**

Budżet Unii Europejskiej na lata 2007–2013 był przedmiotem debaty we wszystkich państwach i wszystkich instytucjach Unii w ciągu całego 2005 r. Priorytetowo traktowała ten problem prezydencja luksemburska, natomiast prezydencja brytyjska sprawiała wrażenie, jakby kwestia budżetu miała dla niej znaczenie drugorzędne. Wiele inicjatywy przejawiała w tej sprawie przede wszystkim Komisja Europejska. Swój udział w przygotowaniu budżetu miał także Parlament Europejski. Komisja Europejska zakładała na początku 2005 r., że budżet UE na lata 2007–2013 wyniesie 929 mld euro, czyli 1,14% dochodu narodowego brutto Unii. Na fundusze strukturalne i spójności zamierzano przeznaczyć łącznie 336 mld euro, z czego 140 mld euro dla nowych członków. Polska poparła stanowisko KE, uznając je za korzystne dla siebie. Projekt Komisji Europejskiej popierały głównie nowe państwa członkowskie<sup>36</sup>. Państwa będące głównymi płatnikami netto proponowały zaś obniżenie

<sup>35</sup> „Rzeczpospolita” z 10 stycznia 2006 r.

<sup>36</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 1, s. 13.

budżetu do 1% Dochodu Narodowego Brutto (DNB) UE, czyli zmniejszenie całej kwoty o 114 mld euro.

W wywiadzie dla dziennika „Le Monde” komisarz do spraw budżetu Unii Dalia Grybauskaite mówiła w lutym 2005 r., że proponowany przez Komisję budżet w wysokości 1,14% DNB Unii wynika po prostu z bilansu kosztów wdrożenia tych polityk, które Rada Europejska wcześniej zaakceptowała, takich jak polityka rolna, kosztta akcesji Bułgarii i Rumunii, Strategia Lizbońska, sieci transeuropejskie czy wzrost wydatków na badania i rozwój. Dalia Grybauskaite opowiedziała się również za ograniczeniem rabatu brytyjskiego. Była przeciwna łączeniu debaty na temat perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 z debatą na temat Paktu Stabilności i Wzrostu, co próbowały czynić niektóre kraje, mimo że ich deficyt gospodarczy nie ma nic wspólnego z wkładem do budżetu unijnego<sup>37</sup>. Chodziło tu o Francję i Niemcy. Zwłaszcza Niemcy, które jeszcze kilka lat temu były inicjatorem Paktu Stabilności i Wzrostu, stojącego na straży zasady nieprzekraczania przez państwa należące do Unii Gospodarczo-Walutowej deficytu w wysokości 3% PKB, domagały się złagodzenia tej zasady w sytuacji, gdy Komisja Europejska groziła obu krajom przewidzianymi w Pakcie sankcjami. Gdy dwa tak ważne państwa członkowskie Unii Europejskiej jak Francja i Niemcy łączyły kwestię uzgodnienia budżetu Unii z Paktem Stabilności i Wzrostu, nie można było tego faktu pominąć milczeniem.

Komisarz ds. gospodarczych i walutowych Joaquin Almunia wyraził natomiast obawy, że za prezydencji luksemburskiej nie uda się osiągnąć porozumienia w sprawie unijnego budżetu na lata 2007–2013 i że będzie to możliwe dopiero w drugiej połowie 2006 r., kiedy UE przewodniczyć będzie Finlandia, gdyż Wielka Brytania i Austria mają na to niewielkie szanse. Przyznał, że istota kontrowersji dotyczy procentu PKB, jaki winien przypadać na składkę członkowską, oraz kwot, jakie ze wspólnego budżetu będą przeznaczane na wdrażanie projektów związanych ze Strategią Lizbońską. „Komisja Europejska wnioskuje o znaczne zwiększenie nakładów na ten cel, ponieważ Strategia Lizbońska będzie kluczowym priorytetem Unii najbliższych latach” – stwierdził komisarz J. Almunia.

W dniach 22–23 marca 2005 r. odbył się w Brukseli wiosenny szczyt UE, na którym skoncentrowano uwagę przede wszystkim na czterech następujących tematach: reformie Paktu Stabilności i Wzrostu, średniookresowej ocenie Strategii Lizbońskiej, zrównoważonym rozwoju oraz zmianach klimatu<sup>38</sup>. Ostatnia sprawa wiązała się z tym, że 16 lutego 2005 r. wszedł w życie Protokół z Kioto, dlatego kraje uprzemysłowione UE musiały podjąć działania w kierunku dalszych znaczących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Szczyt poparł złagodzenie Paktu Stabilności i Wzrostu, rządzącego udziałem w strefie euro, i odrzucił rozszerzenie jednolitego rynku na usługi. Uznano to za zwycięstwo Francji i Niemiec, które w przypadku Francji miało zapewnić aprobatę społeczeństwa dla traktatu konstytucyjnego<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> „Le Monde” z 19 lutego 2005 r.

<sup>38</sup> *Unia Europejska. Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 22–23 marca 2005 r.*, „Monitor Europejski” 2005, nr 11, s. 7–31.

<sup>39</sup> „Keesing’s Record of World Events” 2005, t. 51, nr 2, s. 46539.

Wprowadzenie podczas szczytu poważnych zmian w dyrektywie o liberalizacji usług, która wywoływała liczne kontrowersje w krajach członkowskich takich jak Francja, Niemcy, czy Belgia, podyktowane było obawami, że może ona doprowadzić do wyparcia ich rodzimych usług na rzecz tańszych, oferowanych przez nowe kraje członkowskie. Usługodawcy z tych krajów w dziedzinach przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych i wolnych zawodów godzą się bowiem na niższe wynagrodzenia, niższe podatki i składki socjalne niż obowiązujące w krajach tzw. starej Unii. Jako przykład takich działań podaje się pracowników budowlanych z Polski i Słowacji, którzy za pomocą dumpingu płacowego mają jakoby „uśmiercić europejski model socjalny”. Niemiecki tygodnik „Der Spiegel” podał, że koszty zatrudnienia pracownika w Niemczech, Polsce i na Litwie wynoszą odpowiednio 3710, 783 i 487 euro miesięcznie. Dyrektywa umożliwi świadczenie usług na terenie całej Unii na podstawie przepisów kraju pochodzenia usługodawcy. Autorem dyrektywy był poprzedni komisarz ds. jednolitego rynku, Holender Frits Bolkestein<sup>40</sup>.

Podczas szczytu przeciwko dyrektywie ostro wystąpili prezydent Francji i kanclerz Niemiec. Natomiast komisarz ds. jednolitego rynku europejskiego Charles McCreevy opowiadał się za utrzymaniem dyrektywy, która jego zdaniem dzięki liberalizacji usług daje szansę na stworzenie 600 tys. dodatkowych miejsc pracy na obszarze UE. Według komisarza dyrektywa jest jednym z elementów Strategii Lizbońskiej, której celem jest m.in. wzrost zatrudnienia i podniesienie konkurencyjności gospodarki Unii. Polski premier Marek Belka oświadczył w Brukseli, że swoboda świadczenia usług to jeden z filarów wykorzystania członkostwa UE dla pobudzenia rozwoju polskiej gospodarki<sup>41</sup>. „The Times” napisał, że szczyt posłużył w praktyce do rozmydlenia tzw. dyrektywy usługowej na żądanie Jacques’a Chiraca, którego poparł kanclerz Gerhard Schröder. W istocie projekt dyrektywy forsowany przez przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso nie upadł całkowicie, ale został znacznie osłabiony<sup>42</sup>. W sprawie swobody świadczenia usług na obszarze całej Unii Europejskiej wypowiedział się 19 stycznia 2006 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, podkreślając, że państwom członkowskim nie wolno ograniczać dostępu do rynku pracy. Trybunał stwierdził jednocześnie, że Niemcy naruszają zakaz ograniczania swobodnego przepływu usług, wprowadzając bowiem administracyjne bariery, na przykład żądają od osób świadczących usługi tzw. wiz pracowniczych<sup>43</sup>.

W czerwcu 2005 r. Frits Bolkestein opublikował w „Financial Times Deutschland” artykuł, w którym napisał, że dyrektywie o usługach sprzeciwia się stara Europa, która zamyka się rozpaczliwie w starych kategoriach myślowych. Jego zdaniem dyrektywa nie zniszczy europejskiego modelu socjalnego, gdyż takiego w ogóle nie ma, jeśli we Francji bezrobocie wynosi 10%, a w Niemczech 12%. Oś Paryż–Berlin, która jeszcze jako oś Paryż–Bonn napędzała rozwój UE, dzisiaj jest hamulcem roz-

<sup>40</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 4, s. 83–84.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>43</sup> „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2006 r., s. C1.

woju. Autor zachęcał przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso, aby był odporny na ataki i bronił dyrektywy<sup>44</sup>.

W kontekście dyskusji na temat delokalizacji przedsiębiorstw z krajów „starej” do „nowej” Unii irlandzka gazeta „Irish Independent” podała, że najwyższe koszty pracy wśród krajów członkowskich UE notuje się w Belgii. Wynoszą one 53 500 euro rocznie w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. Najniższe są na Łotwie – 4800 euro rocznie. Polska jest pod tym względem na przedostatnim miejscu, bezpośrednio przed Łotwą. W Irlandii koszty wynoszą 38 259 euro rocznie, w Wielkiej Brytanii są o 20% niższe. Irlandia przewyższa pod względem kosztów pracy USA. Wskazuje się na ogromną przewagę pod względem niskich kosztów pracy państw Europy Środkowej i Wschodniej nad państwami „starej Unii”. Jeśli chodzi o ceny, to najdroższym państwem UE jest Finlandia, na drugim miejscu plasuje się Irlandia<sup>45</sup>.

Stowarzyszenie Europejskich Izb Gospodarczych EUROCHAMBRES oceniło, że wiosenny szczyt UE stanowił „jeszcze jedną utraconą szansę” na to, aby przywrócić gospodarkę europejską na właściwe tory. Według zastępcy sekretarza generalnego EUROCHAMBRES Paula Skehana szczyt „będzie zapamiętany wyłącznie jako (...) kolejny zbiór pustych przyrzeczeń i niedobrych kompromisów (...) W miejsce zgody na to, że filar ekonomiczny Wspólnoty wymaga szybkiego wzmocnienia, szczyt osłabił jego podstawy. Zamiast dążenia do umocnienia waluty, szczyt stworzył zagrożenie dla euro – a tym samym dla wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Zamiast ochrony i podniesienia dynamiki rozwoju, szczyt poparł protekcjonizm”. Słowa te odnosiły się przede wszystkim do rozluźnienia zasad dyscypliny budżetowej w państwach UE, ujętych w tzw. Pakcie Stabilności i Wzrostu, który zapewnia stabilność europejskiej waluty, a także do braku zgody szczytu w sprawie projektu tzw. dyrektywy Bolkesteina liberalizującej rynek usług<sup>46</sup>.

Po negatywnych wynikach referendum we Francji i Holandii w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego uważano, że w przezwyciężeniu powstałego impasu w Unii Europejskiej może pomóc szybkie znalezienie kompromisu w sprawie perspektywy budżetowej na lata 2007–2013, który przekona, iż po rozszerzeniu UE jest zdolna do wspólnego działania. Dążeniem prezydencji luksemburskiej było więc osiągnięcie politycznej zgody państw członkowskich Unii w tej sprawie na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. W tym celu premier Luksemburga Jean-Claude Juncker odbył konsultacje ze wszystkimi szefami rządów 24 państw członkowskich Unii, zanim przedstawił na posiedzeniu Rady Europejskiej kompromisową propozycję. Kompromis oznaczał więc przede wszystkim zaspokojenie oczekiwań pięciu płatników netto w Unii Europejskiej, czyli Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji i Francji, którzy domagali się wspólnych wydatków z budżetu na poziomie 1% DNB UE.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 16 i 17 czerwca 2005 r. prezydencja luksemburska przedstawiła projekt nowej perspektywy finansowej, obliczonej dla 27 państw członkowskich, wychodząc z założenia, że 1 stycznia 2007 r. Bułgaria

<sup>44</sup> Cyt. za: „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 6.

<sup>45</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 4, s. 92.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 84.

i Rumunia staną się członkami Unii Europejskiej. Planowana w projekcie budżetu kwota zobowiązań stanowiła 1,06% dochodu narodowego brutto UE, czyli 868 mld euro w latach 2007–2013<sup>47</sup>. Dodajmy, że było to mniej, niż proponowała Komisja Europejska, która przewidywała środki na zobowiązania w wysokości 1,14% DNB UE, czyli 943 mld euro. Na jeszcze niższym poziomie, bo 815 mld euro, czyli 1,00% DNB UE, sugerowało zamrożenie budżetu UE pięć państw, największych płatników netto w Unii: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Holandia i Szwecja<sup>48</sup>.

Rada Europejska próbowała, na wniosek prezydencji luksemburskiej, znaleźć kompromis. Jednakże próby modyfikowania propozycji nie udały się ze względu na stanowisko Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji, Finlandii i Hiszpanii. Brytyjczycy nie chcieli zaakceptować luksemburskiego projektu budżetu, gdyż – ich zdaniem – oczekiwano od nich redukcji specjalnego rabatu, a jednocześnie odmawiano wyrażonego zobowiązania do gruntownej reformy Wspólnej Polityki Rolnej i zmniejszenia wydatków na rolnictwo, czyli w sumie oznaczało to zwiększenie udziału Wielkiej Brytanii w budżecie UE. Rabat brytyjski bowiem wynosił w latach 2000–2004 rocznie średnio 4,6 mld euro i bez niego Wielka Brytania stałaby się największym płatnikiem netto w Unii. Francja odmawiała zgody na obniżenie wydatków na rolnictwo uzgodnionych w 2002 r. i obowiązujących do 2013 r. Holandia, której wpłaty do kasy Unii Europejskiej wynoszą w przeliczeniu na mieszkańca 121 euro rocznie i są najwyższe, domagała się zmniejszenia swej składki o 1,5 mld euro<sup>49</sup>.

W konsekwencji Rada Europejska nie była w stanie przyjąć nowej perspektywy budżetu ramowego UE na lata 2007–2013, co szczególnie zaniepokoiło nowych członków Unii. „Rada Europejska wyraziła ubolewanie z powodu niemożności osiągnięcia ogólnego porozumienia w sprawie perspektywy finansowej na tym etapie” – czytamy w Konkluzjach Prezydencji<sup>50</sup>.

W kilka dni po zakończeniu szczytu UE w Brukseli 23 czerwca 2005 r. brytyjski premier Tony Blair zaapelował w Parlamencie Europejskim o budżet nowoczesny dla Unii Europejskiej, a nie taki jak obecny, który w perspektywie 10 lat nadal wydatkuje 40% wszystkich środków unijnych na Wspólną Politykę Rolną (WPR). Zapowiedział całkowite przekształcenie budżetu Unii w taki sposób, aby „przyszłościowe” wydatki na nowe technologie czy edukację odgrywały w nim zasadniczą rolę kosztem „obciążeń z przeszłości” takich jak rolnictwo. Przedstawiając priorytety prezydencji brytyjskiej na okres 1 lipca–31 grudnia 2005 r.<sup>51</sup>, przede wszystkim opowiadał się za zmianą modelu społecznego, który generuje 20 mln bezrobotnych, w którym spada wydajność pracy, który nie sprawdza się i powoduje, że Unia przegrywa z Indiami w rozwoju nauk ścisłych. Za priorytetowe uznał także inwestycje w gospodarkę opartą na wiedzy, szkolnictwo wyższe, edukację zawodową i pod-

<sup>47</sup> Zestawienie na podstawie danych z dokumentu *Perspektywa finansowa na lata 2007–2013. Schemat negocjacyjny, Rada Europejska, Bruksela, 16–17 czerwca 2005 r.* (dok. 10090/05 CADREFIN 130 z 15 czerwca 2005 r.), <http://www.europa.eu.int> z 16 czerwca 2005 r., cyt. za: „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6, s. 5.

<sup>48</sup> „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6, s. 5.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> „Monitor Europejski” 2005, nr 14, s. 7–8.

<sup>51</sup> *Priorytety Prezydencji Brytyjskiej*, op. cit., s. 34–38.

noszenie kwalifikacji na rynku pracy, innowacje i badania naukowe, rewitalizację miast, kreowanie miejsc pracy i przedsiębiorczość. Domagał się otwarcia rynku usług i utrzymania ambitnego programu poszerzenia Unii, czego dowodem miało być rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Turcją 3 października 2005 r. Wezwał do praktycznej implementacji Strategii Lizbońskiej<sup>52</sup>. Propozycje brytyjskiego premiera ocenione zostały jako zestaw liberalnych reform, które miały wyrwać Europę z marazmu gospodarczego.

W dyskusji, jaka odbyła się po wystąpieniu premiera Wielkiej Brytanii w Parlamencie Europejskim, przewodniczący KE J.M. Barroso podkreślił zbieżność priorytetów programu prezydencji brytyjskiej z programem KE. Mówił o konieczności wypracowania kompromisu ws. nowego budżetu Unii na lata 2007–2013. Hans-Gert Pöttering w imieniu największej frakcji PPE/DE apelował o większą otwartość i przejrzystość procesu decyzyjnego w Radzie Europejskiej. Uznał propozycje PE w sprawie perspektywy budżetowej za materiał wyjściowy dla prezydencji brytyjskiej. Martin Schulz w imieniu frakcji socjalistycznej nie zgadzał się z krytyką europejskiego modelu socjalnego ani z krytyką wydatków na WPR. Graham R. Watson w imieniu liberałów wskazał na priorytety prezydencji dotyczące walki z ubóstwem i zorganizowaną przestępczością oraz zajęcie się wpływem zmian klimatycznych na środowisko. Apelowal o większą otwartość przy podejmowaniu decyzji w UE. Daniel Marc Cohn-Bendit w imieniu Zielonych skrytykował Blaira za podpisanie w grudniu 2003 r. listu sześciu ws. ograniczenia wkładów najbogatszych krajów do unijnego budżetu, odrzucenie propozycji reformy WPR i udział Wielkiej Brytanii w interwencji w Iraku wbrew stanowisku społeczności europejskiej. Jacek Saryusz-Wolski mówił o rozczarowaniu nowych krajów członkowskich brakiem porozumienia w sprawie budżetu, stwierdzając, że „nie można mieć więcej Europy za mniej pieniędzy”. Skrytykował klub „jednego procentu” za stworzenie nieprzychylnego klimatu dla uchwalenia perspektywy budżetowej UE na lata 2007–2013<sup>53</sup>.

Jarosław Pietras, sekretarz stanu ds. europejskich, szef UKIE, stwierdził w wywiadzie dla dziennika „La Libre Belgique”, że Polska od prezydencji brytyjskiej oczekuje przede wszystkim kontynuacji pracy nad budżetem unijnym i osiągnięcia porozumienia do grudnia 2005 r., gdyż „nowe kraje unijne potrzebują pewności co do funduszu, którymi dysponują (...) najlepszym sposobem, by ją zapewnić, jest uzyskanie porozumienia w sprawie budżetu w trakcie trwania nowej prezydencji”<sup>54</sup>.

Tymczasem Wielka Brytania odkładała debatę i tym samym decyzję w sprawie perspektywy budżetowej na lata 2007–2013. Nie odbył się w Brukseli jesienny szczyt UE, który powinien być poświęcony tej sprawie. Zorganizowano natomiast nieformalne spotkanie szefów państw i rządów 27 października 2005 r. w Hampton Court Palace w Surrey w Wielkiej Brytanii, ale bez dyskusji o budżecie Unii, poświęcone europejskiemu modelowi socjalnemu<sup>55</sup> oraz strategicznym wyzwaniom, przed jakimi staje UE w dobie globalizacji. Wiadomo jednak, że niektóre pań-

<sup>52</sup> „Rzeczpospolita” z 20 czerwca 2005 r.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>54</sup> „Monitor Unii Europejskiej. Serwis aktualności”, lipiec 2005, s. 15.

<sup>55</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 8, s. 21.



stwa krytykowały na posiedzeniu prezydencję brytyjską za brak jasnej propozycji w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Brytyjczycy odpowiadali, że przedłożą propozycje budżetowe w listopadzie w celu osiągnięcia porozumienia na szczycie UE w grudniu 2005 r. w Brukseli<sup>56</sup>.

Sprawa budżetu UE na lata 2007–2013 wstępnie uregulowana została na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15–17 grudnia 2005 r., kończącym prezydencję brytyjską w Unii. Po stronie wydatków Unii zapisano 1,045% DNB UE, czyli 862 mld euro na lata 2007–2013. Jest to o 10 mld euro więcej, niż proponowała prezydencja brytyjska, ale jednocześnie prawie o 10 mld euro mniej, niż proponowała w czerwcu 2005 r. prezydencja luksemburska. Z kwoty 862 mld euro 43,1% przypada na rolnictwo, 35,7% na fundusze regionalne i spójności, 8,4% na wspieranie konkurencji, 5,8% na administrację, 5,8% na politykę zewnętrzną oraz 1,2% na wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Wielka Brytania zaakceptowała jednocześnie zmniejszenie o 10,5 mld euro swego rabatu, pod warunkiem że kwota ta przeznaczona będzie wyłącznie dla nowych państw członkowskich Unii. Stanowisko to spotkało się z krytyką we własnym kraju, gdzie uznano, że premier nie uzyskał w zamian żadnych ustępstw w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Należy dodać, że brytyjska prezydencja odegrała w sumie dość negatywną rolę przy ustalaniu budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Pierwszą propozycję co do wysokości budżetu zgłosiła dopiero 10 dni przed szczytem w Brukseli. Ponadto wysokość budżetu jest kompromisem osiągniętym w znacznej mierze pod presją Wielkiej Brytanii. Początkowo premier Tony Blair oferował znaczną redukcję brytyjskiego rabatu w zamian za znaczną redukcję wydatków na WPR. Wobec tego, że nie doszło do odpowiednich uzgodnień, pomoc regionalna zmniejszyła się ogółem o 16 mld euro. Jeśli nie dokonano znacznie większego zmniejszenia budżetu, to zawdzięczać to należy Angeli Merkel. Przekonała ona prezydenta Francji Jacques'a Chiraca, aby zgodził się na dyskusję w późniejszym czasie nad całością wydatków UE, w tym nad WPR, czego uprzednio odmawiał. Jak napisał „The Economist”, wyperswadowała także Polsce, aby zaakceptowała kompromis, oferując na jej rzecz 100 mln euro z kwoty przeznaczonej na pomoc dla wschodnich landów niemieckich<sup>57</sup>. W sumie jednak osiągnięty przez Radę Europejską kompromis w sprawie budżetu Unii na lata 2007–2013 jest w istocie zwycięstwem płatników netto w Unii Europejskiej, których podstawowym celem po rozszerzeniu Unii o 10 nowych państw jest nie tylko niedopuszczenie do podwyższenia swoich obciążeń na rzecz Unii, ale nawet ich zmniejszenie. O ile bowiem budżet UE na rok 2006 wynosi 1,093% DNB UE dla 25 państw członkowskich, o tyle w perspektywie budżetowej na lata 2007–2013, liczonej już dla 27 państw członkowskich, poziom wydatków osiąga tylko 1,045% DNB UE<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> „Keesing's Record of World Events” 2005, t. 51, nr 10, s. 46899.

<sup>57</sup> „The Economist” z 24 grudnia 2005–6 stycznia 2006 r., s. 33–34 oraz „Keesing's Record of World Events” 2005, t. 51, nr 12, s. 46996.

<sup>58</sup> „Trybuna” z 19 stycznia 2006 r.

Jakkolwiek grudniowy szczyt UE w Brukseli doprowadził do uspokojenia nastrojów po rysującej się groźbie kryzysu budżetowego i potwierdził zdolność państw Unii do zawierania kompromisów, to treść tego kompromisu nie zatarła wrażenia o głębokim impasie, w jakim znajduje się Unia. Jak napisał polski eurodeputowany, przewodniczący komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego Janusz Lewandowski, perspektywa finansowa na lata 2007–2013 nie została jeszcze definitywnie przyjęta. Powstanie ona dopiero w wyniku porozumienia rządów państw członkowskich z Parlamentem Europejskim albo nie będzie jej wcale<sup>59</sup>. Rzeczywiście, aby przyjęty przez Radę Europejską kompromis budżetowy mógł wejść w życie, musi uzyskać akceptację PE. Austria sprawująca prezydencję w UE w pierwszym półroczu 2006 r. wystąpiła do PE o akceptację unijnego budżetu na lata 2007–2013 w kształcie uchwalonym przez Radę Europejską w grudniu 2005 r. Eurodeputowani zaś uważają, że budżet jest za niski i 18 stycznia 2006 r. przyjęli raport w tej sprawie. Za odrzuceniem kompromisu uchwalonego przez Radę Europejską opowiedziało się 541 eurodeputowanych i tylko 56 go aprobowало. Było to jednak tylko stanowisko negocjacyjne, gdyż w raporcie eurodeputowani wyrazili również gotowość do negocjacji z rządami państw członkowskich w sprawie zwiększenia o kilka miliardów euro wydatków Unii w latach 2007–2013. Warto przypomnieć, że w czerwcu 2005 r. PE domagał się ustalenia perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 na poziomie 975 mld euro<sup>60</sup>.

Na wniosek prezydencji luksemburskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2005 r. dokonano przeglądu reguł i warunków porozumienia w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu w związku z rozbieżnościami na temat implementacji Paktu. Podczas wiosennego szczytu debata na ten temat skupiła się na możliwościach wyłączenia niektórych wydatków z wyliczeń dotyczących deficytu budżetowego. Chodziło m.in. o wydatki związane z realizacją Strategii Lizbońskiej czy też koszty zjednoczenia Niemiec. Wiązało się to z przekroczeniem przez niektóre państwa obowiązujących limitów w ramach Paktu. Na spotkaniu uzgodniono, że bez dokonywania zmian zasad Paktu Stabilności i Wzrostu przy ocenie deficytu budżetowego i długu publicznego państw członkowskich UE będą brane pod uwagę „czynniki łagodzące”, co w przypadku Niemiec oznacza koszty „ponownego zjednoczenia Europy”, gdyż transfery na rzecz landów wschodnich wynoszą w tym kraju ok. 4% PKB.

Dodajmy, że najwyższy deficyt budżetowy w UE zanotowały w 2004 r. Grecja (6,1% PKB), Malta (5,2%), Polska (4,8%), Węgry (4,4%) oraz Cypr (4,2%). We Francji i Niemczech wynosił on 3,7% PKB. Poniżej 3% PKB deficyt budżetowy utrzymało tylko sześć państw UE: Dania (2,8%), Finlandia (2,1%), Estonia (1,8%), Szwecja (1,4%), Irlandia (1,3%), Belgia (0,1%). W dziewięciu państwach UE wysokość długu publicznego przekroczyła wyznaczony przez Pakt Stabilności i Wzrostu limit 60%: w Grecji 110,5%, we Włoszech 105,8%, w Belgii 95,6%, na Malcie 75%, w Niemczech 66,6%, we Francji 65,6%, w Austrii 65,2% i w Portugalii 61,9%. Dyskusja na temat złagodzenia podejścia wobec krajów, których deficyt przekro-

<sup>59</sup> „Rzeczpospolita” z 27 lutego 2006 r.

<sup>60</sup> „Trybuna” z 19 stycznia 2006 r.

czył wyznaczony limit, toczyła się w Unii od trzech lat. Chodziło o uwzględnienie specyficznych okoliczności wywołujących pogorszenie koniunktury, a z tego powodu wzrost deficytu i zadłużenia. Najmocniej domagały się tego Francja, Niemcy i Włochy<sup>61</sup>.

### POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W KWESTII DALSZYCH ROZSZERZEŃ I WALKI Z TERRORYZMEM

Sprawa dalszych rozszerzeń UE budziła w 2005 r. w instytucjach Unii i w państwach członkowskich wiele kontrowersji. Komisarz Olli Rehn odpowiedzialny w KE za rozszerzenia opublikował w „Financial Times Deutschland” artykuł na temat rozszerzenia UE, zatytułowany *Korzyści i ciężary*, w którym zaleca umiarkowane tempo kolejnych rozszerzeń, podkreślając, że kryteria członkostwa powinny być obecnie bardziej wymagające: poparcie społeczeństwa kraju dla rozszerzenia, przestrzeganie wartości europejskich, rozłożenie na wszystkie państwa członkowskie ciężarów rozszerzenia, pewność, że nie stanowi to ryzyka dla dalszego rozwoju Unii. Ponadto rozszerzeniu powinno zawsze towarzyszyć pogłębienie zasad funkcjonowania Unii. Istotnym ograniczeniem zakresu rozszerzenia jest geografia Europy, nawet jeśli granice kontynentu są bardziej fizyczne niż duchowe. Unia Europejska przewiduje inne niż członkostwo formy współpracy z niektórymi państwami. Celem komisarza O. Rehna jest doprowadzenie do Unii liczącej 27 członków w 2009 r., co oznacza przyjęcie dwóch krajów bałkańskich oraz stworzenie warunków dla reform w Turcji i dla implementacji w tym kraju wartości europejskich<sup>62</sup>.

Premier Francji Dominique de Villepin podczas wspomnianej konferencji w Salzburgu wyraził pogląd, że Francuzi nie mogą zapomnieć ostatniego rozszerzenia UE, uważają, iż było źle przygotowane i źle objaśnione społeczeństwu, choć on sam uznaje je za niezbędne, gdyż nowe kraje członkowskie przypominają, że zjednoczenie kontynentu było przede wszystkim naprawieniem krzywdy historycznej, spowodowanej przez ZSRR. Mówiąc o ewentualnych nowych rozszerzeniach, de Villepin wyliczył kraje kandydujące i te, które zasługują, aby nimi być, czyli po Rumunii i Bułgarii inne kraje bałkańskie oraz Turcję, dając do zrozumienia, że na tym lista się kończy. Dodał, że nie będzie żadnego automatyzmu przy rozszerzeniach Unii, że każde państwo oceniane będzie według zasług, a dla Turcji sprawa zakończenia rokowań ciągle pozostaje otwarta; podkreślił przy tym, że odtąd zdolność absorpcyjna UE będzie kryterium o pierwszorzędnym znaczeniu, przynajmniej dla Francji. Przypomniał, że to kryterium należało już w 1993 r. do kryteriów kopenhaskich, ale wszyscy o tym zapomnieli.

Stanowisko francuskiego premiera nie jest niczym nowym. Przypomina jego zdanie w sprawie rozszerzenia z lata 2005 r. Wówczas uważał, że nie można otwierać negocjacji z Turcją dopóty, dopóki nie uznaje ona jednego z członków UE, czyli Cypru. Inne poza Bułgarią i Rumunią kraje bałkańskie też zapewne będą jeszcze

<sup>61</sup> „Bulletin Quotidien Europe” z 19 marca 2005 r., cyt. za: „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 4, s. 18.

<sup>62</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 1, s. 78.

długo czekać na członkostwo, chociaż przyznaje się im „perspektywę europejską”. De Villepin stwierdził również, że Europa powinna określić swoje granice, gdyż „żaden projekt polityczny nie może istnieć bez granic”, i że tym, co charakteryzuje Unię, jest „brak wykończenia”<sup>63</sup>.

Rumunia i Bułgaria podpisały 25 kwietnia 2005 r. na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych traktat o przystąpieniu do UE, które powinno nastąpić 1 stycznia 2007 r. Będą to dwa najbiedniejsze kraje UE. Ich PKB na mieszkańca jest niższy niż 30% średniego PKB całej Unii. Oba kraje otrzymały 20 miesięcy na dostosowanie się do UE. Jeśli ten czas nie będzie wystarczający, to na podstawie „klauzuli nadzoru” ich wejście do UE zostanie przesunięte o 1 rok, czyli do 1 stycznia 2008 r. W przypadku Bułgarii najwięcej zastrzeżeń budzi system sądownictwa, praca administracji, istniejąca korupcja oraz sytuacja mniejszości romskiej. Bułgaria ratyfikowała układ akcesyjny 11 maja 2005 r. Za ratyfikacją głosowało 230 deputowanych w 240-osobowym parlamencie<sup>64</sup>. Poza Bułgarią i Rumunią oraz Turcją w kolejce do członkostwa w UE są jeszcze takie kraje jak Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Albania, Macedonia, Serbia i Czarnogóra<sup>65</sup>. Ministrowie spraw zagranicznych 25 państw UE wyrazili 25 kwietnia 2005 r. również zgodę na rozpoczęcie negocjacji z Serbią i Czarnogorą (SCG) w sprawie układu stowarzyszeniowego. Na tę decyzję wpłynęły postępy we współpracy SCG z ONZ-owskim Trybunałem ds. Zbrodni Wojennych w Byłej Jugosławii. Unia uzależnia rzeczywiste rozpoczęcie negocjacji od wydania dwóch głównych podejrzanych: Radovana Karadžicia i Ratko Mladicia. SCG liczy na podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE w marcu 2007 r. i na członkostwo w UE w 2012 r.<sup>66</sup>

Turcja poważnie przygotowuje się do członkostwa w UE. Latem 2005 r. wszedł w tym kraju w życie nowy kodeks karny, chociaż pod presją i za zgodą UE. Jest bardziej liberalny niż poprzedni, zachował jednak ponad dziesięć artykułów, które są tak niejednoznacznie zredagowane, że sędziowie – ciało szczególnie konserwatywne w Turcji – mogą je interpretować według starych zasad i skazywać na więzienie za wyrażane poglądy. W tej sytuacji minister sprawiedliwości rozesłał do sędziów okólnik zobowiązujący ich do „brania przykładu z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dziedzinie swobody wypowiedzi” pod rygorem obciążenia ich kosztami, jeśli ich wyroki ulegną kasacji w ETPC<sup>67</sup>. Jednocześnie grupa tureckich adwokatów nacjonalistycznych, należących do Stowarzyszenia Adwokatów, łącznie z jego przewodniczącym, wyraziła swój sprzeciw wobec UE. „UE nie. Nie chcemy jej”<sup>68</sup>.

W sierpniu 2005 r. Komisja Europejska wydała dokument wytyczający ramy negocjacyjne dla Turcji, w którym potwierdziła wcześniejsze obietnice w tej sprawie. Będą to negocjacje w przewidzianym terminie na temat członkostwa, a nie

<sup>63</sup> „Le Monde” z 18 lutego 2006 r., s. 2.

<sup>64</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 5, s. 14.

<sup>65</sup> A. Gwiazda, *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 10, s. 3.

<sup>66</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 5, s. 13–14.

<sup>67</sup> „Le Monde” z 17 lutego 2006 r., s. 5.

<sup>68</sup> „Le Monde” z 18 lutego 2006 r.

uprzywilejowanego partnerstwa. Potwierdzono ich rozpoczęcie 3 października 2005 r., ale zakończenie nie nastąpi przed 2014 r. Negocjacje będą dotyczyły pełnego członkostwa, ale mogą być przerwane, jeśli Turcja poważnie naruszy zasady UE. Konieczna będzie zgoda wszystkich państw członkowskich na przyjęcie wszystkich 35 rozdziałów dokumentu ws. akcesji. Kandydat musi polepszyć stosunki z sąsiadami, dążyć do szybkiego rozwiązania konfliktu cypryjskiego, a także wzmocnić swoją gospodarkę. Turcja z zadowoleniem przyjęła treść dokumentu KE<sup>69</sup>. Niektórzy wpływowi politycy z krajów UE, tacy jak Nicolas Sarkozy z Francji czy Angela Merkel z RFN, byli zdecydowanie przeciwni negocjacji akcesyjnym z Turcją i opowiadali się za przyznaniem jej statusu kraju o uprzywilejowanym partnerstwie<sup>70</sup>. Mimo że 3 października 2005 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie akcesji Turcji do Unii Europejskiej, nie wróży się jej na ogół wielkich szans na przyjęcie do Unii w przewidywalnej przyszłości.

Odrębną sprawę stanowi ostrożny stosunek Unii Europejskiej do oczekiwań Ukrainy, wspieranych przez Polskę, dotyczących jej członkostwa w Unii Europejskiej, wyrażonych 22 lutego 2005 r. przez nowego prezydenta Wiktora Juszczenkę podczas jego wizyty w Brukseli. Unia Europejska z obawy przed reakcją Rosji nie chciała podjąć wobec Ukrainy żadnych jednoznacznych zobowiązań w tej sprawie. José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, potwierdził w rozmowie z Wiktorem Juszczenką, że Unia i państwa członkowskie będą się trzymać podpisanego z Ukrainą 21 lutego 2005 r. planu działania, który przewiduje pomoc techniczną i finansową w realizacji reform, a także zastąpienie w 2008 r. obecnej umowy o partnerstwie nowym porozumieniem, pomoc w rozwiązaniu kryzysu w Naddniestrzu w Mołdowie, poparcie dla wejścia Ukrainy do WTO, przyznanie jej statusu gospodarki rynkowej, o ile Ukraina wprowadzi prawo o bankructwach, podjęcie negocjacji ws. ułatwień wizowych.

Unia nie jest gotowa, wbrew oczekiwaniom Ukrainy, do rozpoczęcia z nią negocjacji akcesyjnych już w 2007 r. W Komisji Europejskiej przeważa pogląd, że Ukraina ma jeszcze wiele do zrobienia, zanim przystąpi do Unii, a podpisany z nią plan działania powinien ją do tego przygotować. Członkostwo Ukrainy w UE zależy będzie również od możliwości absorpcyjnych Unii. Nie można w tej kwestii pominąć stanowiska niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Francji, które uważają, że ostatnie rozszerzenie, przewidywane przystąpienie do Unii Bułgarii i Rumunii, a zwłaszcza rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Turcją, nie pozwalają na otwarcie drzwi przed Ukrainą. Prezydent Wiktor Juszczenko nie krył rozczarowania stanowiskiem przedstawicieli Unii Europejskiej, gdyż jego zdaniem rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią umożliwiłoby przekonanie społeczeństwa, sprzyjającego członkostwu Ukrainy w Unii, do niezbędnych reform<sup>71</sup>. Dodajmy, że w styczniu 2005 r. Parlament Europejski w głosowaniu opowiedział się większością

<sup>69</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 8, s. 21.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> „Le Monde” z 24 lutego 2005 r.

476 głosów przy 19 przeciwi i 7 wstrzymujących się za przyjęciem Ukrainy do Unii Europejskiej<sup>72</sup>.

Ważnym problemem dla UE, związanym z polityką sąsiedztwa i ochroną granic zewnętrznych, jest walka z terroryzmem. UE nie posiada antyterrorystycznej kartoteki i nie zamierza jej stworzyć. Posiada natomiast wiele innych kartotek, dotyczących różnych kategorii cudzoziemców. Zawierają one nazwiska członków organizacji terrorystycznych i ich sympatyków, osoby skazane i podejrzane. System informacyjny Schengen (SIS) obejmuje z kolei nazwiska osób, które wkraczają na obszar swobodnego przemieszczania się Schengen, wspólny dla 13 państw członkowskich oraz Norwegii i Islandii. Eurodac, komputerowy system identyfikowania odcisków palców, zawiera nazwiska osób, które wystąpiły o azyl w UE. W tworzeniu jest system informacyjny dotyczący wszystkich osób starających się o wizy, a KE ma projekt centralnej kartoteki osób skazanych. Europol jest kanałem, przez który przechodzą informacje dotyczące terroryzmu. W tym zakresie pełni funkcję koordynacyjną.

Nie wszystkie kraje, w tym Francja i Wielka Brytania, gotowe są upowszechnić posiadane informacje w tej dziedzinie z obawy przed ich ujawnieniem. Grupa G-5 w łonie UE, skupiająca kraje o najefektywniejszych służbach wywiadowczych, postanowiła w marcu 2005 r. utworzyć bank danych zawierający nazwiska wszystkich osób podejrzanych o związki z ruchami terrorystycznymi, jak też wzajemnie informować się o utracie lub kradzieżach broni i materiałów wybuchowych. Silna jest współpraca w tej dziedzinie z USA. Przy Europolu akredytowany jest agent łącznikowy amerykański, a w amerykańskiej misji w Brukseli jest attaché z departamentu bezpieczeństwa wewnętrznego. Europejczycy i Amerykanie podpisali w ostatnich latach szereg porozumień o wymianie informacji, m.in. dotyczących pasażerów samolotów i osób podejrzanych o terroryzm<sup>73</sup>. Komisja Europejska opublikowała na początku stycznia 2005 r. Zieloną Księgę zawierającą propozycje ws. rozwiązania problemu imigracji w UE. Jest to projekt nowej dyrektywy, który zakłada, że imigrant przyjęty w jednym kraju członkowskim mógłby bez trudu przenieść się do innego. Polska przeciwna jest temu rozwiązaniu, argumentując, że jako kraj biedny, o dużym bezrobociu, nie może takiej zasady akceptować<sup>74</sup>. Ze strony krajów starej Unii, które zgromadziły na swoim terytorium miliony imigrantów, stwarzających im obecnie problemy, jest to bez wątpienia próba pozbycia się przynajmniej części z nich z nadzieją, że przemieszczą się na obszar nowych państw członkowskich.

W Paryżu 14 maja 2005 r. obradowali ministrowie spraw wewnętrznych Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, którzy jednoznacznie stwierdzili, że tylko wspólne działania mogą powstrzymać napływ nielegalnych imigrantów do UE. Rozmawiali o powołaniu wspólnej europejskiej straży granicznej. Nie ma jednak prawnych podstaw, aby na przykład w Polsce stacjonowały jednostki podporządkowane strukturze europejskiej. Ministrowie spraw wewnętrznych zdecydowali więc w czerwcu 2005 r., że na razie nie będzie wspólnego korpusu stra-

<sup>72</sup> *Enjeux diplomatiques et stratégiques 2006*, Paris 2006, s. 150.

<sup>73</sup> *UE ne croit pas au fichier unique*, „Le Monde” z 18 lutego 2006 r.

<sup>74</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 1, s. 15.

ży granicznej na zewnętrznych granicach UE. Opowiadają się za tym kraje starej UE, a przeciwne są temu kraje nowe, choć istnieje współpraca w sprawie ochrony zewnętrznych granic Unii. Powstały wspólne centra granic morskich i lądowych. Działa Agencja ds. Granic Zewnętrznych z siedzibą w Warszawie. Odbywają się wspólne szkolenia szefów służb granicznych<sup>75</sup>.

Parlament Europejski przyjął w lipcu 2005 r. projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice Unii. Kodeks ma pomóc w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i relacji międzynarodowych państw członkowskich. Przewiduje również ochronę praw osób przekraczających granice. Odmowa wjazdu może nastąpić tylko w drodze uzasadnionej decyzji, od której służy odwołanie<sup>76</sup>.

### NIEPOWODZENIE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Wśród priorytetowych zadań prezydencji luksemburskiej w pierwszej połowie 2005 r., oprócz zabiegów o osiągnięcie politycznej zgody państw członkowskich odnośnie do perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 oraz modyfikacji Paktu Stabilizacji i Wzrostu, znalazł się średniookresowy przegląd Strategii Lizbońskiej. Tradycyjnie zajmowała się tym wiosenna sesja Rady Europejskiej. Prezydencji chodziło głównie o wyciągnięcie wniosków z budzących wiele zastrzeżeń doświadczeń pierwszych pięciu lat realizacji strategii, a także znalezienie możliwości osiągnięcia jej podstawowego celu, czyli uczynienie z UE i jej gospodarki najbardziej konkurencyjnego, dynamicznego, opartego na wiedzy społeczeństwa na świecie w 2010 r.

Prezydencja luksemburska zobowiązała się przedłożyć w marcu 2005 r. jako podstawę średniookresowego przeglądu z realizacji strategii raport Komisji Europejskiej. Komisja Europejska już 2 lutego 2005 r. przedstawiła zmodyfikowany dokument Strategii Lizbońskiej. Tegoż dnia opublikowała komunikat w sprawie jej przeglądu. Przedmiotem dyskusji na temat Strategii Lizbońskiej uczyniono następujące cztery kwestie: zasady łączenia Strategii Lizbońskiej z negocjacjami w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013; położenie jednakowego nacisku na rozwój trzech filarów Strategii Lizbońskiej – ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, oraz uznanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia za priorytet; powiązanie ze Strategią Lizbońską założeń przyszłego 7. Programu Ramowego Badań w UE.

Aby poprawić konkurencyjność gospodarki europejskiej, Komisja Europejska zaproponowała pełne otwarcie rynku usług, energii, zamówień rządowych i pracy w Unii, przeznaczenie pomocy państwa dla sektorów o najwyższym potencjale wzrostu, zwiększenie wydatków na badania i rozwój do 3% PKB oraz opracowanie indywidualnych programów walki z bezrobociem dla każdego z krajów Unii. Przedstawiając dokument, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso przestrzegał Europejczyków przed konkurencją nie tylko ze strony USA,

<sup>75</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 6/7, s. 15.

<sup>76</sup> „Monitor Unii Europejskiej. Serwis aktualności”, lipiec 2005, s. 9.

lecz także Chin. Jednocześnie zapowiadał, że jeżeli przedłożony program zostanie zrealizowany, to do 2010 r. Unia Europejska zyska 6 mln miejsc pracy i wzrost gospodarczy rządu 3% rocznie. Barroso proponował utworzenie Europejskiego Instytutu Technologicznego na wzór amerykańskiego MIT, który przyciągałby najlepszych naukowców i tworzył podstawy nowoczesnej technologii. Sposobu na wciągnięcie państw członkowskich Unii do realizacji Strategii Lizbońskiej upatrywał w powołaniu przy każdym rządzie osoby odpowiedzialnej za ten program<sup>77</sup>.

Polska wyraziła swoje pozytywne stanowisko wobec przeglądu średniookresowego Strategii Lizbońskiej w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów 15 marca 2005 r.<sup>78</sup> 18 marca 2005 r. odbyła się w Warszawie europejska debata publiczna z udziałem m.in. przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso oraz premiera Marka Belki, która dotyczyła realizacji programu Strategii Lizbońskiej. Była to okazja do konfrontacji stanowiska Polski i KE w sprawie przeglądu Strategii Lizbońskiej na półmetku. J.M. Barroso mówił o możliwości wyrównania znacznych dysproporcji rozwojowych między „starymi” i „nowymi” członkami UE. Wymienił trzy kierunki działań do tego prowadzących: wzrost gospodarczy oparty na wiedzy, innowacji i doświadczeniu w dziedzinie badań i rozwoju; tworzenie nowych lepszych miejsc pracy przez inwestowanie w edukację oraz dostosowywanie się do rynku; tworzenie atrakcyjnych miejsc pod inwestycje przez poszerzanie i pogłębianie wspólnego rynku, znoszenie barier w prawodawstwie krajowym oraz tworzenie konkurencyjnych rynków na obszarze UE i poza nią. Przewodniczący KE i premier RP uznali, że aby poprawić skuteczność Strategii Lizbońskiej, wszystkie państwa UE muszą uprościć wiele procedur oraz utworzyć narodowe plany działania. Wskazywano, że mimo spełnienia wielu warunków Strategii Lizbońskiej, dużo pozostało do zrobienia na płaszczyźnie europejskiej, krajowej i regionalnej. Uznano, że kłopoty nie wynikają wyłącznie z trudnych warunków ekonomicznych, lecz z programów, polityk i niezadawalającej koordynacji działań oraz przeciwstawnych interesów państw członkowskich<sup>79</sup>.

Przyszłość Strategii Lizbońskiej była podstawowym tematem obrad posiedzenia Rady Europejskiej, tzw. wiosennego szczytu UE w dniach 22–23 marca 2005 r. w Brukseli. Przewodniczący KE J.M. Barroso i wiceprzewodniczący Günter Verheugen przygotowali nowy program Strategii Lizbońskiej na następne lata. Najważniejsze są w nim dwa cele: wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Zakładano, że za wdrożenie programu, jeśli zatwierdzi go wiosenna sesja Rady Europejskiej, odpowiadać będą KE i państwa członkowskie. Osiągnięcie celów wymagać będzie przede wszystkim: wzmocnienia pozycji UE jako atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i podejmowania pracy, oparcia wzrostu gospodarczego na wiedzy i innowacjach, stworzenia nowych miejsc pracy poprzez zapewnienie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości<sup>80</sup>. Jak podkreślił minister Jarosław Pietras, komentując

<sup>77</sup> „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2005 r., s. B1.

<sup>78</sup> „Monitor Europejski” 2005, nr 11, s. 106–115.

<sup>79</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 4, s. 20–21.

<sup>80</sup> A. Władyniak, *Strategia Lizbońska na półmetku realizacji*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 3, s. 4–5.



konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej, ważne jest powiązanie polityki spójności UE z ożywieniem Strategii Lizbońskiej, zwłaszcza w kontekście zwiększenia dynamizmu i konkurencyjności gospodarki Unii. J. Pietras zwrócił również uwagę na fakt, że wszystkie państwa członkowskie, w tym Polska, skorzystają z Programu Ramowego Badań i Rozwoju, który daje możliwość uczestnictwa wszystkim instytutom badawczym, nawet mniej znanym, a więc również polskim<sup>81</sup>.

W konkluzjach z wcześniejszych posiedzeń Rady Europejskiej stwierdzano, że „bilans Strategii Lizbońskiej jest niejednoznaczny”, a obraz „różnicowany”, ale dopiero w 2005 r. szefowie państw i rządów zaznaczyli, że „obok niewątpliwych postępów są również niedociągnięcia i oczywiste opóźnienia. W związku z tym, wobec wyzwań, którym należy sprostać, cena opóźnionych lub niepełnych reform jest wysoka, co potwierdza luka między wzrostem gospodarczym Europy a wzrostem jej partnerów gospodarczych”. W nowym programie Strategii Lizbońskiej pominięto po raz pierwszy podstawowy cel strategii, a mianowicie założenie, że do 2010 r. w jej ramach uda się stworzyć „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarkę, zdolną do trwałego wzrostu, z większą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną”. Niemniej jednak wezwano państwa członkowskie, aby pilnie podjęły działania w celu wprowadzenia w życie strategii i ukierunkowania jej na wzrost i zatrudnienie, lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego, wiedzy, innowacji oraz traktowanie priorytetowo celów społecznych i ekologicznych. Podkreślono jednocześnie, że perspektywa finansowa na lata 2007–2013 powinna zapewnić środki na wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Odnowiona strategia powinna opierać się na ulepszeniu zarządzania<sup>82</sup>.

Strategia Lizbońska była również przedmiotem szczególnego zainteresowania podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, które odbyło się 16 i 17 czerwca 2005 r. na zakończenie prezydencji luksemburskiej w Unii Europejskiej. Rada Europejska, nawiązując do konkluzji ze swego marcowego posiedzenia, na którym uznała za priorytetowe jak najszybsze ożywienie Strategii Lizbońskiej oraz wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zatwierdziła dwadzieścia cztery wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008 w dziedzinie gospodarki, badań i innowacji, konkurencji, kultury, projektów transgranicznych, rynków pracy, inwestycji w kapitał ludzki<sup>83</sup>. W związku z powyższym należy dodać, że w przygotowanym przez Komisję Europejską raporcie na temat innowacyjności 25 krajów członkowskich Unii Polska znalazła się zaledwie na 21. miejscu bez widocznych oznak zmian na lepsze miejsce w tym rankingu<sup>84</sup>.

Na spotkaniu w Salzburgu w lutym 2006 r. czołowi europejscy politycy o Strategii Lizbońskiej mówili ponownie jako o „rozwiązaniu dla kłopotów społecznych i gospodarczych, jakie dotknęły Europę”. Nikt jednak nie przypomniał, że w swej pierwotnej wersji Strategia Lizbońska zakładała, iż pod względem bogactwa Europa miała szybko przewyższyć Amerykę. Tymczasem wielką wadą tego programu jest

<sup>81</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 4, s. 18–19.

<sup>82</sup> Por. F. Jasiński, op. cit., s. 4–5.

<sup>83</sup> Por. S. Kaszczak, op. cit., s. 6–7.

<sup>84</sup> „Rzeczpospolita” z 13 stycznia 2006 r., s. B3.

to, że określa on cele, których realizacja nie zależy od woli i kompetencji UE, ale od woli i kompetencji państw członkowskich, a tych wyraźnie państwu brakuje<sup>85</sup>.

Raczej pesymistycznie w sprawie powodzenia Strategii Lizbońskiej nastraja również ogłoszony 16 marca 2005 r. raport Komisji Europejskiej dotyczący demograficznej przyszłości Unii Europejskiej. W ciągu najbliższych 20 lat ludność krajów Unii wzrośnie zaledwie o 2%. Tymczasem, jak wynika z raportu, nigdy w historii WE/UE nie było zrównoważonego wzrostu gospodarczego bez przyrostu ludności. W roku 2025 przestanie się zwiększać europejska populacja i blisko 49% Europejczyków będzie na utrzymaniu pozostałych, a w roku 2030 wskaźnik ten wzrośnie do 66%<sup>86</sup>.

### **TRUDNE PARTNERSTWO Z USA, ULEGŁOŚĆ WOBEC ROSJI, MIERNY BILANS PROCESU BARCELÓŃSKIEGO**

W stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej w 2005 r. na uwagę zasługuje przede wszystkim współpraca ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją oraz dyskusje z krajami południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego dotyczące przyszłości Procesu Barcelońskiego. Kwestie te były przedmiotem dyskusji na czerwcowej sesji Rady Europejskiej, gdzie m.in. udzielono aprobaty dla „map drogowych” przyjętych 10 maja 2005 r. na szczycie UE–Rosja w Moskwie, a także oceniano partnerstwo strategiczne między UE i krajami basenu śródziemnomorskiego.

W centrum uwagi Unii Europejskiej były jej stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. W 2005 r. odbyły się dwa spotkania na szczycie UE–USA. Przy okazji podróży prezydenta George’a Busha do Europy 29 lutego 2005 r. odbył się pierwszy szczyt UE–USA, na którym przedmiotem dyskusji, oprócz zniesienia embarga na dostawy broni do Chin, czego domagały się niektóre mocarstwa europejskie, była kwestia współpracy europejsko-amerykańskiej w Iraku, propozycja przebudowy NATO, z którą 12 lutego 2005 r. wystąpił kanclerz RFN Gerhard Schröder, oraz irański program jądrowy<sup>87</sup>. Do ważnych kwestii spornych między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi należało embargo na sprzedaż broni do Chin. Projekt zniesienia embarga, obowiązującego od 1989 r., ogłoszony przez państwa europejskie 22 lutego 2005 r., wywołał „głęboki niepokój” prezydenta Stanów Zjednoczonych, który w tym czasie przebywał z wizytą w Europie. George W. Bush uznał, że nie chodzi tu tylko o eksport broni, ale także o eksport technologii, który zagroziłby równowadze w stosunkach między Chinami i Tajwanem.

Kolejny szczyt UE–USA odbył się 20 czerwca 2005 r. w Waszyngtonie. Przedstawiciele UE przekonywali prezydenta G.W. Busha, że problemy z traktatem konstytucyjnym i z budżetem na lata 2007–2013 nie osłabiają Unii jako silnego partnera USA na scenie międzynarodowej. Jean-Claude Juncker, premier Luksemburga sprawującego do końca czerwca 2005 r. prezydenturę w Unii Europejskiej, który

<sup>85</sup> „Le Monde” z 18 lutego 2006, s. 2.

<sup>86</sup> „Rzeczpospolita” z 17 marca 2005 r.

<sup>87</sup> „Le Monde” z 24 lutego 2005 r.

przewodniczył delegacji UE na szczyt z USA w Waszyngtonie, miał świadomość, że Unia znajduje się w głębokim kryzysie i oświadczył nawet przed wyjazdem do USA z gorzką ironią, iż nazajutrz w szczegółach objaśni „Stanom Zjednoczonym, na czym polega siła i żywotność Europy”<sup>88</sup>. Prezydent G.W. Bush potwierdził publicznie, że USA potrzebują silnej Europy<sup>89</sup>.

Innym ważnym partnerem UE jest Rosja. 10 maja 2005 r. odbył się w Moskwie szczyt UE–Rosja. Do spotkania doszło nazajutrz po obchodach w Moskwie 60. rocznicy zakończenia II wojny światowej. Rosja wykorzystwała szczyt politycznie, prezentując go społeczeństwu jako spotkanie dwóch liczących się mocarstw światowych. Jego efektem było podpisanie tzw. map drogowych określających zasady współpracy Rosji z UE w czterech obszarach: gospodarki; wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego; kultury, edukacji i badań naukowych. Była to realizacja decyzji szczytu UE–Rosja z 31 maja 2003 r., kiedy postanowiono utworzyć te cztery obszary ściślejszej współpracy. Współpraca w tych obszarach ma być realizowana w ramach Porozumienia o partnerstwie i współpracy UE–Rosja z 1997 r.

Przewidywano również przyjęcie „mapy drogowej” dotyczącej ułatwień wizowych dla obywateli Rosji na terytorium UE, a w perspektywie nawet zniesienia w ogóle wiz. Warunkiem było uznanie przez Rosję zasady readmisji jej obywateli, których pobyt na terenie UE byłby uznany za niepożądany. Nie doszło jednak do porozumienia w tej sprawie ze względu na odmowę akceptacji tego warunku przez Rosję. Sprawa ta, negocjowana od dwóch lat, nie zyskała dotąd aprobaty strony rosyjskiej, co uniemożliwiło postęp w rokowaniach. UE i Rosja wyraziły natomiast gotowość „wymiany informacji o polityce gospodarczej, strategii ekonomicznej oraz trendach gospodarczych w UE i Rosji, w tym integracji gospodarczej i rozszerzenia UE oraz porozumień regionalnych”.

Przedstawiciele UE, którym przewodniczył minister spraw zagranicznych Luksemburga, potraktowali wyniki szczytu jako sukces. Nie wydaje się to jednak uzasadnione. Sukces ów był możliwy jedynie dlatego, że w rozmowach pominięto takie ważne kwestie jak: demokracja w Rosji, sytuacja w Czeczenii, prawa człowieka i wolność wypowiedzi. Władimir Putin, który otworzył obrady, podkreślił, że partnerstwo z UE ma dla Rosji priorytetowe znaczenie. Przewiduje się dalsze porozumienia o współpracy kosmicznej, inwestycjach unijnych w Rosji oraz o wspólnych działaniach antyterrorystycznych<sup>90</sup>.

Podpisane na zakończenie szczytu porozumienie jest raczej zbiorem życzeń niż realnych zobowiązań. „Mapy drogowe” zawierają bardziej oczekiwania obu stron niż konkretne możliwości wzajemnej współpracy. Szczególnym przejawem hipokryzji jest „mapa drogowa” dotycząca współpracy w tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która przewiduje „wzmocnienie dialogu i współpracy UE–Rosja na scenie międzynarodowej, zwłaszcza na obszarach sąsiadujących z granicami UE i Rosji (...) w celu promowania bezpieczeństwa i stabil-

<sup>88</sup> „Le Monde” z 19–20 czerwca 2005 r., s. 14.

<sup>89</sup> „Keesing’s Record of World Events” 2005, t. 51, nr 6, s. 46703–46704.

<sup>90</sup> „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 5, s. 12–13.

ności opartej na prawie międzynarodowym i poszanowaniu zasad demokratycznych i praw człowieka”. Musi budzić zdziwienie akceptacja UE dla takich sformułowań w sytuacji, gdy mamy do czynienia z łamaniem przez Rosję praw człowieka w Czechenii czy popieraniem tendencji odśrodkowych, naruszających stabilność polityczną w Gruzji bądź Mołdowie. Niezrozumiałe jest również wzajemne zobowiązanie stron do niemieszania się w sprawy krajów sąsiednich Rosji i UE, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że Rosja i UE „nie zmierzają do podziału Europy i regionów z nimi sąsiadujących na sfery i strefy swych wpływów”. Oznacza to sprzeciw Rosji wobec jakiegokolwiek ingerencji UE w jej strefę wpływów, czyli na obszarze b. ZSRR<sup>91</sup>. Tymczasem, jak napisał „Le Monde”, w toku rozmów doszło na tym tle do ostrej różnicy zdań, gdyż „Rosja uważa, że państwa te (na jej pograniczu) należą do jej strefy wpływów, i odmawia rozważania trwałej współpracy z Brukselą w tych regionach”<sup>92</sup>. Pominięcie tych spraw na szczycie było jednak prawdopodobnie warunkiem jego odbycia.

Zdziwienie i wręcz niepokój nowych państw członkowskich UE budzi fakt, że wyniki szczytu świadczą o pewnej uległości UE wobec Rosji i że Rosja ma dla starych państw UE większą wartość jako partner niż nowi członkowie z Europy Środkowej, co zastanawia szczególnie wobec ambicji Rosji do odbudowy imperialnych stref wpływów. Dlatego też komentując szczyt UE–Rosja, „Le Monde” mógł napisać: „Ale można żałować, że UE nie używa w stosunkach z Moskwą tego samego (co USA) stanowczego języka w obronie demokracji. Wschodni Europejczycy przez całe pięćdziesięciolecie mieli poczucie, że zostali porzuceni. W tym dniu obchodów (rocznicy zakończenia II wojny światowej) nie powinno było zabraknąć poparcia Unii dla każdego kraju, który nie uzyskał jeszcze wolności”<sup>93</sup>. Powstaje więc w nowych krajach członkowskich UE uzasadnione pytanie, czy w ogóle, a jeśli tak, to jaki wpływ będą one mogły wywierać na kształtowanie polityki wschodniej UE, w tym na realizację uzgodnionych w Moskwie „map drogowych”.

Istotny wpływ na charakter stosunków UE z Rosją ma znaczące uzależnienie Unii od dostaw rosyjskiego gazu, co w sposób drastyczny Europejczycy uświadomili sobie na początku stycznia 2006 r., gdy Rosja dwukrotnie ograniczyła dostawy gazu do państw członkowskich Unii. Nowa kanclerz Niemiec Angela Merkel uważa, że Europa będzie trwale skazana na dostawy rosyjskiego gazu, ale powinna bardziej zdecydowanie myśleć o swoim bezpieczeństwie energetycznym i dywersyfikacji dostaw tego surowca<sup>94</sup>. Sprawa zacieśnienia współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego należy do priorytetów w programie prezydencji austriackiej w UE i była jednym z głównych tematów wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2006 r.<sup>95</sup>, nie przynosząc jednak żadnych konkretnych ustaleń.

<sup>91</sup> M. Paszyński, *Dokąd prowadzić mają „mapy drogowe”?*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 5, s. 36.

<sup>92</sup> „Le Monde” z 10 maja 2005 r.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> „Trybuna” z 9 stycznia 2006 r. oraz „Rzeczpospolita” z 19 stycznia 2006 r.

<sup>95</sup> „Trybuna” z 19 stycznia 2006 r.

Najbardziej znanym przykładem unijnej polityki dobrego sąsiedztwa jest Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, zainicjowane w listopadzie 1995 r. na konferencji w Barcelonie, w której uczestniczyli przedstawiciele 15 państw członkowskich ówczesnej Unii Europejskiej oraz 11 państw południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego i Autonomii Palestyńskiej. Warto przypomnieć, że zgodnie z Deklaracją Barcelońską z 1995 r. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie realizowane jest z różnym powodzeniem w trzech podstawowych płaszczyznach: w sprawach politycznych i bezpieczeństwa w celu utworzenia wspólnego obszaru pokoju i stabilności; w sprawach gospodarczych i finansowych w celu utworzenia wspólnego obszaru rozwoju gospodarczego oraz w sprawach społecznych, kulturalnych i humanitarnych – w celu rozwoju społeczeństw w regionie śródziemnomorskim<sup>96</sup>.

Z okazji 10. rocznicy ustanowienia Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego 27 i 28 listopada 2005 r. w Barcelonie odbył się szczyt 25 państw członkowskich UE i 4 państw kandydujących oraz 12 partnerów śródziemnomorskich. Państwa członkowskie i kandydujące do UE, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Turcja, reprezentowane były przez szefów państw lub rządów, natomiast partnerzy śródziemnomorscy, poza Autonomią Palestyńską, przysłali przedstawicieli na niższym szczeblu. Przyczyną tego jest utrzymujące się napięcie między państwami regionu, zwłaszcza między Izraelem i państwami arabskimi. W tej sytuacji nie udało się przyjąć, ze względu na sprzeciw przedstawicieli państw arabskich, wspólnego kodeksu postępowania w walce z terroryzmem. Mało satysfakcjonujący dla partnerów śródziemnomorskich UE okazał się też zaproponowany przez UE pięcioletni program współpracy eurośródziemnomorskiej, który nie zawierał nowych zobowiązań finansowych na ich rzecz<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> *Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27 and 28 November 1995.*

<sup>97</sup> „Keesing’s Record of World Events” 2005, t. 51, nr 11, s. 46952.