

IV. UNIA EUROPEJSKA WOBEC ROZSZERZENIA I KRYZYSU TOŻSAMOŚCI

Rok 2002 uznać należy za jeden z najważniejszych w historii integracji europejskiej obok roku 1952, kiedy powstała pierwsza organizacja integracyjna w Europie, jaką była Europejska Wspólnota Węgla i Stali, obok roku 1958, kiedy utworzone zostały Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej, oraz obok roku 1993, kiedy zapoczątkowała swoją działalność Unia Europejska. Wyjątkowe znaczenie roku 2002 w historii integracji europejskiej polega na tym, że po raz pierwszy stworzone zostały warunki, aby objęła ona byłe kraje komunistyczne Europy Środkowej, dzisiaj demokratyczne. W ten sposób urzeczywistniona została zapowiedź Roberta Schumana, który przedstawiając projekt integracyjny, jakim był plan Schumana, stwierdził, że jest on otwarty dla wszystkich krajów Europy, zarówno zachodniej, jak i wschodniej¹.

OD KOPENHAGI DO KOPENHAGI – DROGA DO ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ

W dniu 13 grudnia 2002 r. na posiedzeniu w Kopenhadze podjęta została przez Radę Europejską decyzja o zatwierdzeniu wyników rokowań akcesyjnych ze wszystkimi dziesięcioma krajami kandydującymi do Unii Europejskiej. Osiem z nich to kraje Europy Środkowej – Polska, Estonia, Litwa, Łotwa, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia i Węgry, a dwa pozostałe to europejskie kraje śródziemnomorskie, Cypr i Malta. Warto przypomnieć, że przed dziesięciu laty, w czerwcu 1993 r. właśnie w Kopenhadze dwanaście państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich podjęło decyzję o rozszerzeniu powstającej Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i określiło kryteria, na jakich to rozszerzenie miało się dokonać. Teraz Rada Europejska stwierdziła, że wyniki rokowań akcesyjnych gwarantują skuteczne funkcjonowanie rozszerzonej UE. Traktat akcesyjny po zredagowaniu w styczniu 2003 r. i zaopiniowaniu przez Komisję Europejską oraz Parlament Europejski został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. Nazajutrz po podpisaniu traktatu akcesyjnego państwa kandydujące do Unii otrzymały status aktywnego obserwatora w UE.

¹ D. Hamon, I.S. Keller, *Fondements et étapes de construction européenne*, PUF, Paris 1997, s. 121.

Traktat winien być ratyfikowany przez obecnych i przyszłych członków w czasie umożliwiającym jego wejście w życie 1 maja 2004 r. Z tą datą jeden obywatel każdego z nowych członków Unii wejdzie w skład Komisji Europejskiej. Obywatele nowych państw członkowskich uzyskają też prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Natomiast już podpisanie traktatu akcesyjnego umożliwi tym państwom w pełni udział w Konferencji Międzyrządowej, co nie przesądza jednak terminu jej zakończenia. W każdym razie nowy traktat UE, zwany konstytucyjnym, zostanie ratyfikowany po 1 maja 2004 r., czyli po formalnej akcesji do Unii nowych członków. Oznacza to, że nowi członkowie Unii w Konferencji Międzyrządowej uczestniczyć będą po podpisaniu traktatu akcesyjnego, ale przed jego wejściem w życie.

Warunki, na jakich zakończono negocjacje z państwami kandydującymi, zapisane zostały w konkluzjach ze wszystkich sesji negocjacyjnych Konferencji Akcesyjnej łącznie z posiedzeniem Rady Europejskiej w Kopenhadze². Ostateczne uregulowania dotyczące Polski potwierdziły, jeśli chodzi o pakiet rolny, harmonogram dochodzenia do pełnej wysokości dopłat bezpośrednich do 2013 r. Dopłaty z budżetu Unii wynosić będą 25% w 2004 r., 30% w 2005 r., 35% w 2006 r. i 40% w 2007 r. i będą wzrastać o 10% w kolejnych latach. Przewidziano zwiększenie dopłat bezpośrednich w latach 2004–2005–2006 do poziomu odpowiednio 55–60–65% ze środków na rozwój obszarów wiejskich oraz z budżetu narodowego. Polska uzyskała kwotę mleczną w wysokości 9 380 143 ton rocznie, w tym 8 500 000 ton w ramach sprzedaży hurtowej, a resztę w ramach sprzedaży bezpośredniej. Przyznana Polsce powierzchnia podstawowa pod uprawy wynosi 9 454 671 000 ha. W Kopenhadze wynegocjowane zostały również przez stronę polską dodatkowe środki w ramach pakietu finansowego oraz korzystniejsze uregulowania w sprawie podatku VAT i uznawania kwalifikacji pielęgniarek.

W sumie w latach 2004–2006 dziesięciu nowych członków Unii Europejskiej otrzyma z budżetu Unii 40 851 mld euro pomocy, z czego prawie połowa, bo 19 265 mld euro przypadnie Polsce. Stanowi to około 4% średniego PKB dziesięciu krajów kandydujących do Unii. Z tej kwoty 4 636 mld euro przeznaczone jest na rolnictwo, 11 369 mld euro na politykę strukturalną, 1 817 mld euro na politykę wewnętrzną, a 1 443 mld euro wpłynie wprost do skarbu państwa. Zważywszy, że prawie jedna czwarta z tych 40 851 mld euro wróci do Unii w postaci wkładów do budżetu ze strony nowych członków, rocznie przez trzy pierwsze lata członkostwa otrzymywać będą one razem od Unii 10,5 mld euro. Oznacza to, że roczne wydatki każdego obywatela obecnej „Piętnastki” na rzecz rozszerzenia wyniosą mniej niż 10 euro³. Oznacza to również, że kraje członkowskie obecnej „Piętnastki” wydadzą na rozszerzenie UE w latach 2004–2006 zaledwie 0,15% PKB, a do roku 2013 wkład ten wzrośnie tylko do 0,3%⁴. Należy jednak podkreślić, że nawet skromne środki, jakie kraje kandydujące otrzymają z Unii Europejskiej po

² Ostatniej sesji negocjacji akcesyjnych Polski dotyczą dokumenty CONF-PL 86/02 i 113/02.

³ „Revue Elargissement”, nr 36 z 6 stycznia 2003 r., s. 1.

⁴ „Le Monde” z 4 lutego 2003 r.

uzyskaniu przez nie członkostwa, będą miały istotne znaczenie dla ich rozwoju. W 2002 r. PKB *per capita* w każdym kraju „Dziesiątki” był dość niski w porównaniu ze średnim PKB *per capita* w całej Unii. Wynosił odpowiednio na Cyprze 80%, w Estonii 42%, na Łotwie 33%, na Litwie 38%, na Malcie 55%, w Polsce 40%, w Republice Czeskiej 57%, na Słowacji 48%, w Słowenii 69% i na Węgrzech 51%⁵. Według raportu Komisji Europejskiej, który ogłoszony został w końcu stycznia 2003 r., w związku z rozszerzeniem UE do 25 państw, „rozziew między 10% ludności zamieszkującej w najbogatszych regionach i 10% ludności zamieszkującej w najbiedniejszych regionach powiększy się ponad dwukrotnie⁶.

Przygotowania do zakończenia w grudniu negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi prowadzone były intensywnie przez cały 2002 r. W maju odbyło się w Warszawie spotkanie przedstawicieli krajów kandydujących tzw. grupy z Laeken, którzy ustalali wspólną taktykę w sprawie terminowego zakończenia negocjacji akcesyjnych⁷. Decydujący postęp w negocjacjach akcesyjnych i wejście tych negocjacji w fazę końcową Rada Europejska odnotowała już w pierwszym półroczu 2002 r. Jak wynika z Wniosków Prezydencji⁸, dokumentu ogłoszonego po posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilli, które odbyło się w dniach 21 i 22 czerwca 2002 r. i zakończyło prezydencję hiszpańską w Unii Europejskiej, obejmującą pierwsze półrocze tegoż roku, Rada Europejska skoncentrowała swoją uwagę, obok pięciu innych priorytetowych kwestii, na rozszerzeniu Unii. Rada Europejska zapowiedziała, że na swym posiedzeniu na jesieni 2002 r. podejmie decyzję, które z krajów kandydujących będą mogły zakończyć negocjacje akcesyjne, biorąc pod uwagę stan ich gotowości do członkostwa. Urzeczywistnienie tego celu uzależniła od tego, czy każdy z krajów kandydujących wykaże „realistyczne i konstruktywne podejście”, co oznaczało oczekiwanie ze strony Unii na gotowość krajów kandydujących do akceptacji proponowanych przez Unię warunków. Jeśli chodzi o akcesję Cypru do Unii, to Rada Europejska wyraziła swoją preferencję dla członkostwa w Unii zjednoczonej wyspy.

Rada Europejska w Sewilli przyjęła również deklarację zawierającą stwierdzenie, że Traktat o Unii Europejskiej nie godzi w tradycyjną politykę neutralności wojskowej Irlandii, co miało sprzyjać podjęciu przez Irlandczyków pozytywnej decyzji w drugim referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Nicei. Jak się okazało, było to posunięcie słuszne, gdyż Irlandczycy w drugim referendum, które odbyło się 20 października 2002 r., ratyfikowali Traktat o UE z Nicei. Otworzyło to drogę do rozszerzenia UE. Traktat z Nicei wszedł w życie 1 lutego 2003 r. i będzie obowiązywał aż do wejścia w życie traktatu konstytucyjnego UE, który uchwali Konferencja Międzyrządowa 2004 r.

Ważne postanowienia w sprawie rozszerzenia UE podjęte zostały na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 24 i 25 października 2002 r. na

⁵ „Przegląd” z 9 grudnia 2002 r.

⁶ „Le Figaro” z 29 stycznia 2003 r.

⁷ „Documents d’Actualité Internationale”, nr 18 z 15 września 2002 r., s. 652–654.

⁸ *Conclusion de la Présidence. Conseil européen de Seville*, 21 et 22 juin 2002. Doc. SN. 200/02 Fr., s. 1–18.

podstawie raportu okresowego Komisji Europejskiej z 9 października 2002 r. Rada Europejska zaaprobowwała wnioski Komisji Europejskiej zawarte w raporcie okresowym dotyczące przygotowania Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji i Węgier do członkostwa w Unii Europejskiej. Uznano, że państwa te spełniają kryteria polityczne, a od początku 2004 r. będą zdolne spełniać również kryteria ekonomiczne członkostwa i wywiązywać się z wynikających z tego tytułu zobowiązań. W sprawie Cypru stwierdzono ponownie, że optymalnym rozwiązaniem byłoby przystąpienie do Unii Europejskiej zjednoczonej wyspy, i w związku z tym wezwano Greków i Turków cypryjskich do osiągnięcia porozumienia w tej sprawie przed zakończeniem negocjacji akcesyjnych. Ponadto Rada Europejska zaprezentowała stanowisko strony unijnej we wszystkich nie zamkniętych dotąd rozdziałach negocjacyjnych i zaleciła ich przedstawienie państwom kandydującym najpóźniej na początku listopada 2002 r. Miało to zapewnić ukończenie na szczycie w Kopenhadze negocjacji akcesyjnych z pierwszą grupą krajów kandydujących.

W Brukseli Rada Europejska zajmowała się również kwestią przystąpienia do Unii Europejskiej trzech państw bałkańskich: Bułgarii, Rumunii i Turcji. Zapowiedziano, że w Kopenhadze Bułgarii i Rumunii przedstawione zostaną szczegółowe propozycje „map drogowych” i pomocy przedakcesyjnej tak, aby oba państwa mogły przystąpić do Unii w 2007 r. W przypadku Turcji Rada Europejska potwierdziła postęp tego kraju na drodze do spełnienia kopenhaskich kryteriów politycznych oraz dostosowania się do *acquis communautaire* i zapowiedziała, że na szczycie w Kopenhadze przedstawione zostaną propozycje dotyczące dalszego etapu jej kandydowania do Unii Europejskiej⁹.

W związku z wyrażonymi w państwach członkowskich obawami przed konsekwencjami rozszerzenia w dziedzinie gospodarczej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego Rada Europejska podjęła w Brukseli decyzję o włączeniu do traktatu akcesyjnego ogólnej klauzuli ochronnej w dziedzinie ekonomicznej oraz dodatkowych klauzul w dziedzinie rynku wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Przedmiotem decyzji Rady Europejskiej było także porozumienie w kwestii finansowych aspektów rozszerzenia, w tym dopłat bezpośrednich i funduszy strukturalnych. Postanowiono, że wydatki na rozszerzenie mieścić się będą w ramach określonych w Berlinie na lata 2004–2006, z tym że w chwili podejmowania decyzji w Berlinie w 1999 r. były to środki dla sześciu państw, podczas gdy obecnie chodzi o dziesięć. Jednocześnie Rada Europejska potwierdziła obowiązek wnoszenia przez nowe państwa członkowskie pełnej składki do budżetu Unii już od pierwszego roku członkostwa.

We Wnioskach Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. zatwierdzono główne wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w sprawie rozszerzenia UE. Stwierdza się tam, że wyważone w całości wyniki negocjacji akcesyjnych stanowią solidną podstawę dla płynnej integracji

⁹ Conseil européen. Communiqué, Bruxelles, 24/25–10–2002, „DAI”, nr 24 z 15 grudnia 2002 r., s. 941.

dziesięciu nowych państw członkowskich i gwarantują im skuteczne funkcjonowanie w poszerzonej Unii, a także nieprzerwane funkcjonowanie rynku wewnętrznego, różnych polityk unijnych, nie przesądzając o przyszłych reformach. Jest tam również mowa o klauzulach ochronnych, które mają zapobiec nieprzewidzianemu rozwojowi wydarzeń w pierwszych trzech latach członkostwa.

Stronom konfliktu na Cyprze wyznaczono czas na jego uregulowanie przed przystąpieniem wyspy do Unii. Jeśli to nie nastąpi, Rada Europejska zastrzegła sobie prawo podjęcia jednomyślnie stosownej decyzji. Rada Europejska wyraziła życzenie, aby Bułgaria i Rumunia przystąpiły do Unii Europejskiej w 2007 r. Oba kraje zaproszone zostaną w charakterze obserwatorów na Konferencję Międzrządową. Jeśli chodzi natomiast o Turcję, to Rada Europejska przypominała swoją decyzję z Helsinek z 1999 r. uznającą Turcję za państwo, które może zostać członkiem Unii Europejskiej pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnych reform. Rada Europejska zaapelowała o unikanie tworzenia nowych linii podziału w związku z rozszerzeniem Unii oraz promowanie stabilności i dobrobytu nie tylko w jej granicach, ale również w stosunkach z krajami spoza Unii, z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Białorusią oraz krajami południowego brzegu Morza Śródziemnego¹⁰. Zakończenie Kopenhadze negocjacji akcesyjnych ze wszystkimi dziesięcioma państwami kandydującymi uznane zostało za duże osiągnięcie duńskiej prezydencji.

Kwestia członkostwa Turcji w Unii Europejskiej wywołała debatę w krajach członkowskich Unii na temat jej geograficznych granic. Francuski minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin uważa, że trzeba położyć kres „poczuciu, że Unia może się rozszerzać bez końca”. Stwierdził, że w ciągu najbliższych lat do Unii Europejskiej powinny dołączyć jeszcze w charakterze członków Bułgaria, Rumunia, Turcja oraz kraje zachodnich Bałkanów, Serbia i Czarnogóra, Bośnia, Chorwacja, Macedonia i Albania. Partnerskie kraje z najbliższego sąsiedztwa Unii, jak Rosja, Ukraina oraz kraje śródziemnomorskie południowego i wschodniego brzegu, stanowić będą natomiast drugi krąg aktywności Unii. Krąg trzeci obejmie stowarzyszone z Unią kraje z Afryki subsaharyjskiej, Azji i Ameryki Łacińskiej¹¹.

W Polsce pomyślnie zakończenie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej przyjęto generalnie z ogromnym zadowoleniem. Możliwość przystąpienia do Unii, jaka się przed Polską otworzyła, gdyż konieczna będzie jeszcze ratyfikacja traktatu akcesyjnego przez wszystkie państwa kandydujące i wszystkie obecne państwa członkowskie Unii, uznano za wydarzenie historycznej rangi. Przedstawiając w Sejmie 22 stycznia 2003 r. informację rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 r., minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz podkreślił, że stworzone zostały warunki, aby zapewnić Polsce lepsze, bezpieczne i dostatnie jutro, i że nie powinniśmy zmarnować szansy, przed jaką stanęliśmy. W tej sytuacji priorytetowym zadaniem jest zapewnienie pozytywnego wyniku

¹⁰ *Conclusion de la Présidence. Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002*, Doc. SN 400/02, s. 1–7.

¹¹ „Le Figaro” z 3 grudnia 2002 r.

referendum ratyfikacyjnego traktatu akcesyjnego w naszym kraju. Członkostwo w Unii Europejskiej stworzy Polsce nowe możliwości realizacji celów jej polityki zagranicznej. Polska będzie współtworzyć na równi z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej wspólną politykę zagraniczną tego swoistego zbiorowego mocarstwa, jednego z głównych aktorów stosunków międzynarodowych¹².

KONWENT WIELKICH OCZEKIWAŃ I MAŁYCH MOŻLIWOŚCI

Konwent w sprawie przyszłości Europy, obradujący od 28 lutego 2002 r. w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli, z końcem 2002 r. wszedł w fazę uzgadniania projektu traktatu konstytucyjnego Unii, który ma być przedłożony w czerwcu 2003 r. Radzie Europejskiej na posiedzeniu w Salonikach, kończącym prezydencję grecką w Unii. Wstępny projekt traktatu konstytucyjnego zaprezentował 28 października 2002 r. na plenarnym posiedzeniu Konwentu jego przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing. Swoje stanowisko co do treści traktatu przedstawiła w Konwencie 5 grudnia 2002 r. Komisja Europejska. Na podstawie tych dwóch dokumentów, raportów końcowych jedenastu grup roboczych, wkładów niektórych rządów oraz wkładów indywidualnych uczestników Konwentu, Konwent opracuje projekt traktatu konstytucyjnego UE, który podlegał będzie zatwierdzeniu przez Konferencję Międzyrządową. Autorski projekt „konstytucji UE” ogłosił również na początku grudnia 2002 r. przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi; chociaż nie został on formalnie uznany za podstawę pracy Konwentu, stanowi zapewne ważny punkt odniesienia w debacie na temat traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej¹³.

W Konwencie podczas dysput o kształcie traktatu konstytucyjnego ścierają się dwie tendencje: międzyrządowa, reprezentowana przez jego przewodniczącego i duże państwa, oraz wspólnotowa reprezentowana przez przedstawicieli Komisji Europejskiej i państwa mniejsze. Komisja przeciwna jest wyborowi stałego prezydenta UE, definitywnemu podziałowi kompetencji między UE i państwa członkowskie oraz opowiada się za generalnym usunięciem zasady jednomyślności przy głosowaniach i zastąpieniem jej podwójną większością zwykłą zamiast większości kwalifikowanej.

Konwent zbiera się na plenarne posiedzenia i debatuje na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej raz lub dwa razy w miesiącu. Decyzję o powierzeniu Konwentowi przygotowania projektu dokumentu w tak ważnej kwestii, jaką jest przyszłość Unii Europejskiej, podjęła Rada Europejska na posiedzeniu w Laeken 14 i 15 grudnia 2001 r. Prace Konwentu zgodnie z Deklaracją z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej dotyczą następujących zagadnień: określenia ostatecznego kształtu UE, nowego podziału kompetencji między instytucjami Unii i państwami członkowskimi, reformy zasad finansowania Unii oraz usprawnienia

¹² W. Cimoszewicz, *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 r.* 40. posiedzenie Sejmu w dniu 22 stycznia 2003 r. (archiwum własne).

¹³ „Le Monde” z 5 grudnia 2003 r.

procedur podejmowania decyzji¹⁴. Ich celem jest uczynienie UE bardziej efektywną, przejrzystą i bliższą problemom obywateli.

Konwent składa się z przedstawicieli rządów krajów członkowskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. W Konwencji uczestniczą także przedstawiciele krajów kandydujących do Unii. Mają one w Konwencji status równy statusowi krajów członkowskich, to znaczy są reprezentowane przez jednego przedstawiciela rządu i dwóch przedstawicieli parlamentów krajowych. W głosowaniu nad dokumentem końcowym Konwentu będą mogły brać udział tylko te kraje kandydujące, które w momencie zakończenia Konwentu ukończyły rokowania akcesyjne. Jak wiadomo, rokowania akcesyjne do Unii Europejskiej ukończyło w grudniu 2002 r. wszystkie dziesięć krajów kandydujących. Jak to lapidarnie sformułował francuski dziennik „Le Monde” 1 marca 2002 r., zadaniem uczestników Konwentu będzie „wypracowanie takiej koncepcji instytucji, która zagwarantuje, że projekt europejski wymyślony w połowie ubiegłego stulecia dla sześciu państw pozostanie równie udany dla dwudziestu pięciu w stuleciu, które się zaczyna”.

W sumie w Konwencji uczestniczy 105 osób. Pracami Konwentu kieruje Prezydium złożone z 13 osób oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących w jego skład wchodzi przedstawiciele 3 krajów, Hiszpanii, Danii, Grecji, które podczas prac Konwentu sprawują kolejno prezydencję w Unii, 2 przedstawiciele parlamentów krajowych, 2 przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, 2 przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz w charakterze zaproszonego gościa 1 przedstawiciel krajów kandydujących. Przewodnictwo Konwentu szczyt UE w Laeken powierzył byłemu prezydentowi Francji, Valéry’emu Giscardowi d’Estaing. Zastępcami przewodniczącego zostali były premier Włoch Giuliano Amato i były premier Belgii Jean-Luc Dehaene. Sekretariatem Konwentu kieruje Brytyjczk, John Kerr, były sekretarz brytyjskiego MSZ i były ambasador Wielkiej Brytanii przy UE. 15 kwietnia 2002 r. 26 przedstawiciele parlamentów narodowych i 13 przedstawiciele rządów krajów kandydujących wybrało w tajnym głosowaniu Alojza Peterle, byłego premiera i ministra spraw zagranicznych Słowenii, na przedstawiciela tych krajów do Prezydium Konwentu w charakterze „zaproszonego gościa”.

Ponadto w Konwencji bierze udział 15 przedstawicieli rządów i 30 przedstawicieli parlamentów krajów członkowskich, 16 członków PE i 2 członków KE, 13 przedstawicieli rządów i 26 przedstawicieli parlamentów krajów kandydujących, łącznie z Turcją, oraz 13 obserwatorów (3 z Komitetu Gospodarczego i Społecznego UE, 3 przedstawiciele partnerów społecznych, 6 przedstawiciele regionów europejskich oraz mediator europejski). Wśród 66 osób uczestniczących w Konwencji z krajów członkowskich Unii jest tylko 11 kobiet. Budżet Konwentu w 2002 r. wynosił 10,5 mln euro¹⁵. Polskimi uczestnikami

¹⁴ *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej”, 2002, nr 56, s. 16–22.

¹⁵ „Unia Europejska”, marzec 2002, s. 16.

Konwentu są: reprezentująca rząd sekretarz stanu w MSZ, Danuta Hübner, reprezentujący Sejm przewodniczący sejmowej Komisji Europejskiej, Józef Oleksy, i reprezentujący Senat, członek Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, Edmund Wittbrodt.

Konwent jest oryginalną formą przygotowania reformy Unii Europejskiej, do której sięgnięto po niedobrych doświadczeniach konferencji międzyrządowych przygotowujących nowelizacje Traktatu o UE uchwalone w Amsterdamie w 1997 r. i w Nicei w 2000 r.¹⁶ Ściślej biorąc, chodzi o zastąpienie istniejących traktatów, niezwykle skomplikowanych w treści, dokumentem znacznie prostszym, wyraźnie rozgraniczającym to, co międzyrządowe od tego, co ponadnarodowe, umożliwiającym marsz do przodu zwolennikom przekształcenia Unii w mocarstwo polityczne na miarę jej potęgi gospodarczej bez oglądania się na tradycjonalistów, których wizja Unii nie wychodzi poza ideę strefy wolnego handlu. Jest to forma debaty, która stanowi istotny wyłom w monopolu, z jakiego korzystały dotychczas rządy państw członkowskich, przygotowując decyzje dotyczące reformowania Unii Europejskiej.

Rządy państw „Piętnastki” niechętnie zgodziły się na formułę Konwentu i nie dziwi nikogo, że niektóre z nich próbują zdominować jego obrady, wysyłając na nie jako swoich przedstawicieli – tak jak rządy tak belgijski, francuski i niemiecki – ministrów spraw zagranicznych. Tymczasem Prezydium Konwentu skierowało do uczestników apel, aby „mówili z osobistego punktu widzenia, czego oczekują od Europy XXI wieku”, i zapewniło, że każdemu gwarantuje się swobodę wypowiedzi. Konwent dążył będzie do wypracowania rozwiązań przyjętych w drodze konsensusu, a jeśli to okaże się nie możliwe, ograniczy się do wypracowania i przedstawienia rozwiązań do wyboru.

Posiedzenie inauguracyjne Konwentu 28 lutego 2002 r., na którym wygłoszono przemówienia wstępne oraz pierwsze przemówienia o charakterze merytorycznym, a także odbyła się dyskusja nad regulaminem prac, było pierwszą próbą nadania konkretnej formy mandatowi Konwentu. Otworzył je José Maria Aznar, premier Hiszpanii, kraju sprawującego prezydencję w Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2002 r. Podkreślił konieczność zachowania w procesie integracji europejskiej równowagi pomiędzy europejskim dziedzictwem kulturowym i różnorodnością historyczną poszczególnych państw. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox podkreślił wagę dialogu ze społeczeństwem i konieczność przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom. Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że Unii Europejskiej potrzebna jest tożsamość polityczna, którą zapewnić może konstytucja. Podkreślił jednak, że nie chodzi o przekształcenie Unii w superpaństwo, ale o budowę demokracji ponadnarodowej. Wymaga to rozstrzygnięcia takich kwestii jak: podział kompetencji między państwa i Unię, rozszerzenie głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej, włączenie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego do procesu decyzyjnego

¹⁶ Por. S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 202–204.

w Unii, czyli dokonania reformy obowiązującego w Unii procesu podejmowania decyzji¹⁷.

Przewodniczący Konwentu, Valéry Giscard d'Estaing powiedział w swoim wystąpieniu, że za sukces Konwentu uznać będzie można uzgodnienie przez jego uczestników takiej koncepcji Unii Europejskiej, która będzie miała zasięg ogólnoeuropejski i odpowiadać będzie wymogom XXI wieku, koncepcji łączącej w sobie jedność kontynentu i poszanowanie jego różnorodności. Tylko taka koncepcja otworzy nowy rozdział w historii Europy. Valéry Giscard d'Estaing podkreślił, że zalecenia opracowane przez Konwent dla IGC 2004, zwłaszcza dotyczące konstytucji dla UE, będą miały tym większe znaczenie, im większą aprobatę zyskają one w samym Konwencie. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że każdy projekt Konwentu nie mający szerokiego poparcia będzie na Konferencji Międzyrządowej odrzucony przez przedstawicieli rządów.

Poza posiedzeniem inauguracyjnym 28 lutego 2002 r. do końca 2002 r. Konwent odbył trzynaście posiedzeń, zbierając się raz lub dwa razy w miesiącu. Pierwsze cztery miesiące pracy Konwentu były fazą prezentowania przez jego uczestników stanowisk wobec wszystkich tematów dotyczących przyszłości Unii Europejskiej nazwaną „fazą słuchania”. Na posiedzeniu w Sewilli w czerwcu 2002 r. Rada Europejska wysłuchała sprawozdania Valéry'ego Giscarda d'Estaing, przewodniczącego Konwentu, na temat wyników pierwszej fazy prac tego ciała. W następstwie odbytej dyskusji nad sprawozdaniem Rada Europejska zaaprobowwała dotychczasowy sposób działania Konwentu. Po przerwie wakacyjnej Konwent pracował głównie w jedenastu grupach roboczych, by następnie 28 października 2002 r. rozpocząć debatę nad projektem dokumentu końcowego.

Obrazy Konwentu już na pierwszej sesji po inauguracji, czyli w dniach 21 i 22 marca, były niezwykle ożywione. Podejmowano różne tematy, padły różne propozycje. Za największe osiągnięcie 50 lat integracji europejskiej uznano pokój w Europie. Wśród sukcesów wymieniono jednolity rynek europejski, cztery wolności, wprowadzenie euro oraz stworzenie strefy Schengen. Wyrażano zadowolenie z przyszłego rozszerzenia Unii na wschód, które położy kres podziałowi Europy powstałemu w wyniku drugiej wojny światowej. Za największe słabości Unii Europejskiej uznawano ignorowanie przez Unię opinii obywateli, brak ich wpływu na proces decyzyjny, deficyt demokracji w Unii ze względu na minimalną rolę wybranego w wyborach bezpośrednich Parlamentu Europejskiego, niezrozumienie mechanizmów Unii przez obywateli, nieskuteczność Unii i nieumiejętność sprostania wyzwaniom globalizacji i transnarodowego rozwoju, tendencję do ekspozowania przez Unię swej roli kosztem niezależności i wolności państw członkowskich.

Sformułowano wiele oczekiwań pod adresem Unii. Domagano się jej większego zaangażowania w walkę z terroryzmem i przyjęcia na siebie większej odpowiedzialności za sprawy światowe. Wskazywano na potrzebę przekształcenia Unii w godne zaufania i skuteczne centrum gospodarczej i społecznej aktywności oraz

¹⁷ „Documents d'Actualité Internationale”, nr 8 z 15 kwietnia 2002, s. 296–297.

koordynacji polityki fiskalnej i budżetowej, zwłaszcza w ramach grupy państw euro. Uznano, że większą niż dotąd rolę winna Unia odgrywać w polityce obronnej, w dziedzinie spójności wewnętrznej, bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i solidarności z krajami rozwijającymi się. Wielu mówców akcentowało potrzebę poszanowania i ochrony przez UE tożsamości kulturowej państw członkowskich, mniejszej ingerencji Unii w niektóre dziedziny życia krajów członkowskich, ograniczenia *acquis communautaire* do tych obszarów, które rzeczywiście mogą poszerzyć akceptację dla Unii.

Znaczna część występujących opowiadała się za wyposażeniem Unii Europejskiej w traktat o charakterze konstytucyjnym. Jedni deklarowali swoje przywiązanie do metody wspólnotowej, inni natomiast preferowali metodę międzyrządową. Sugerowano rozszerzenie głosowań większością kwalifikowaną oraz uprawnień kodecyzyjnych Parlamentu Europejskiego¹⁸. Domagano się ustalenia listy kwestii, co do których Unia Europejska nie będzie miała prawa się wypowiadać, zapewnienia rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, potwierdzenia, że Unia będzie przede wszystkim gwarantem pokoju w Europie, likwidacji istniejącego w Unii deficytu demokracji¹⁹.

Trzecia sesja Konwentu, która odbyła się w dniach 15 i 16 kwietnia 2002 r., poświęcona była głównie kwestii podziału kompetencji pomiędzy Unię, państwa członkowskie i regiony w tych państwach. Generalnie większość zabierających głos uczestników Konwentu opowiadała się za elastycznym rozwiązaniem kwestii podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie. Podkreślano znaczenie zasad subsydiarności i proporcjonalności jako czynników gwarantujących możliwość dostosowania się Unii do zmieniającej się sytuacji i nowych wyzwań, obecnych i przyszłych. Wielu mówców, zwłaszcza z krajów kandydujących, podkreślało znaczenie zasady solidarności w realizacji celów Unii. Na posiedzeniu w maju Konwent przyjął propozycję Prezydium w sprawie powołania wstępnie sześciu grup roboczych. Kolejne grupy robocze, a jest ich w Konwencie w sumie jedenaście, powołane zostały na następnych posiedzeniach.

W czerwcu odbyły się dwie sesje Konwentu. Na pierwszej sesji w dniach 6 i 7 czerwca 2002 r. odbyła się debata plenarna poświęcona roli Unii i państw członkowskich w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej²⁰. Postulowano włączenie się parlamentów krajowych do procesu decyzyjnego na jak najwcześniejszym etapie oraz umożliwienie parlamentarnej kontroli tego procesu *ex post*. Kolejne spotkanie Konwentu, drugie w czerwcu 2002 r., które odbyło się 24 i 25 tego miesiąca, poświęcone było wysłuchaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Wielu z nich kwestionowało reprezentatywność Konwentu, zwracając uwagę, że nie uczestniczą w nim prawdziwi przedstawiciele związków zawodowych i organizacji pozarządowych, a osoby wyselekcjonowane przez Komisję

¹⁸ *The European Convention*, USFRCONV 14/02, FRUSBruksela, 25 marca 2002 r., USFRs. 1–5.

¹⁹ „Le Monde” z 22 marca 2002 r.

²⁰ „Unia Europejska” 2002, nr 6, s. 12–13.

Europejską. Prezydium Konwentu odpierało zarzuty manipulacji, twierdząc, że utworzono osiem grup kontaktowych ze społeczeństwem obywatelskim w celu przygotowania debaty i że uczestniczyło w nich 600 osób oraz przedstawiciele 400 organizacji pozarządowych. Jest jednak faktem, że tylko niewielka część obywateli Unii Europejskiej posiada jakąkolwiek wiedzę o Konwencie. Według sondażu Eurobarometru aż 64% ankietowanych obywateli Unii nigdy nie słyszało o Konwencie, który zajmuje się przyszłością Unii Europejskiej²¹.

Posiedzenie Konwentu 11 i 12 lipca 2002 r. poświęcone było głównie debacie na temat polityki zewnętrznej UE. Dotyczyła ona wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, współpracy gospodarczej z zagranicą, handlu oraz współpracy rozwojowej²². Zastanawiano się, dlaczego Unia Europejska, będąca potęgą gospodarczą, pierwszym dawcą pomocy państwowej na rzecz rozwoju, połączona licznymi więzami z różnymi państwami i grupami państw w świecie, nie posiada jednolitej polityki zagranicznej, inaczej mówiąc, nie wypowiada się jednym głosem w sprawach międzynarodowych. Do tego zmierzała propozycja trzech szefów państw, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, aby zamiast półrocznej prezydencji rotacyjnej, uznawanej za nieskuteczną, powoływać na dłuższy okres stałego przewodniczącego Rady Europejskiej²³. Jednakże małe państw wyraziły obawy, czy w ten sposób prezydencja nie znajdowałaby się zawsze w rękach jednego z 4 lub 5 dużych państw, co prowadziłoby do marginalizowania roli państw mniejszych w Unii. Komisja Europejska opowiadała się z kolei za tym, aby połączyć stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i równocześnie sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej ze stanowiskiem komisarza w Komisji Europejskiej ds. polityki zewnętrznej – członkiem Komisji – w charakterze jej wiceprzewodniczącego. Byłby on wyznaczany za wspólną zgodą Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej.

W swojej ocenie pierwszej fazy Konwentu opublikowanej na łamach dziennika „Le Monde” 23 lipca 2002 r. Valéry Giscard d’Estaing podkreślił, że Konwent w swoim składzie jest antycypacją rozszerzonej Unii Europejskiej oraz forum, gdzie ujawniły się wspólne stanowiska i wspólne wizje Europy. Stwierdził, że nikt nie kwestionował potrzeby poszerzenia Unii Europejskiej o kraje reprezentowane w Konwencie ani nie podawał w wątpliwość dotychczasowych osiągnięć integracji europejskiej. Domagano się natomiast uproszczenia i zwiększenia czytelności traktatów wspólnotowych, zwłaszcza jeśli chodzi o proces podejmowania decyzji w Unii. Wyraźnie, w kontekście globalizacji, zarówno uczestnicy Konwentu, jak i szersze europejskie społeczeństwo obywatelskie opowiedzieli się za zwiększeniem roli Unii Europejskiej w świecie, aktywizacją jej działań na rzecz obrony wspólnych wartości, bardziej spójnym systemem bezpieczeństwa wobec nowych zagrożeń, takich jak terroryzm, transgraniczna

²¹ „Le Monde” z 27 czerwca 2002 r.

²² „Le Monde” z 13 lipca 2002 r.

²³ Zob. „Le Monde” z 19–20 maja 2002 r.

przestępczość lub nielegalna imigracja. Wielu domagało się w związku z tym zwiększenia głosowań na zasadzie większości kwalifikowanej czy wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski. Dominował pogląd, że Konwent powinien zakończyć się przyjęciem traktatu konstytucyjnego, gdyż jeśli chodzi o prawną formę, będzie to dokument podpisany przez państwa. Pierwsza po przerwie wakacyjnej sesja plenarna Konwentu odbyła się 12 września 2002 r. Jego przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing zarysował dalszy program pracy Konwentu. Stwierdził, że w programie Konwentu do końca 2002 r. przewiduje się sześć posiedzeń, które poświęcone będą wysłuchaniu raportów z pracy wszystkich grup roboczych. Wyniki te stanowiąc będą podstawowy element dokumentu końcowego Konwentu, którym będzie projekt traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej.

Tematem debaty plenarnej na posiedzeniu Konwentu w dniach 3 i 4 października 2002 r. była kwestia osobowości prawnej Unii Europejskiej oraz problematyka socjalna. Na wniosek 45 uczestników Konwentu, wywodzących się głównie z lewicy, powołano jedenastą grupę roboczą ds. socjalnych. Na dziesiątej sesji Konwentu w dniach 28 i 29 października 2002 r. Valéry Giscard d'Estaing przedstawił wstępny projekt traktatu konstytucyjnego UE i otworzył pierwszą debatę na ten temat. Była ona kontynuowana na jedenastej sesji Konwentu w dniach 7 i 8 listopada 2002 r. Odbyła się także dyskusja nad raportami końcowymi niektórych grup roboczych.

Głównym punktem porządku dziennego dwunastej sesji Konwentu, która odbyła się w dniach 5 i 6 grudnia 2002 r., była prezentacja przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, Romano Prodiego, stanowiska Komisji w sprawie traktatu konstytucyjnego UE. W ramach debaty nad sprawozdaniami niektórych grup roboczych komisarz Michel Barnier omówił stan zawansowania prac grupy roboczej do spraw obrony, podkreślając, że w grupie nie ma konsensusu wobec potrzeby wprowadzenia do traktatu klauzuli solidarności w walce z terroryzmem. Trzynasta sesja plenarna Konwentu w dniu 20 grudnia 2002 r. poświęcona była debacie nad sprawozdaniami grup roboczych do spraw polityki zewnętrznej i obrony.

Wstępny projekt traktatu konstytucyjnego przedstawiony przez Valéry'ego Giscarda d'Estaing w dniu 28 października 2002 r.²⁴ był w istocie „szkieletem” traktatu, jak go określił przewodniczący Konwentu, zbiorem zapowiedzi tego, co się w nim powinno znaleźć. W rzeczywistości projekt ograniczał się do wymienienia celów, do których Unia będzie zmierzać. Był on próbą pogodzenia zwolenników metody wspólnotowej i międzyrządowej w budowie Unii Europejskiej, generalnie oceniano go raczej jako wyjście naprzeciw zwolennikom metody międzyrządowej. Przewidywane w projekcie utworzenie Kongresu Narodów Europejskich, mającego umożliwić parlamentom krajowym udział w unijnym procesie decyzyjnym, oceniane było również z tej perspektywy.

²⁴ *Avant-projet de Traité constitutionnel. Convention européenne*, Le Secrétariat, CONV 369/02, Bruksela, 28 października 2002, s. 1–18.

Prezentując wobec Konwentu swój wstępny projekt traktatu konstytucyjnego, V. Giscard d'Estaing deklarował, że jego przyjęcie oznaczać będzie etap w budowie odnowionej Unii Europejskiej, zrzeszającej kraje kandydujące, Unii, w której wszyscy obywatele powinni odnaleźć się jako Europejczycy i w której wszystkie instytucje, narodowe, regionalne i lokalne będą mogły uczestniczyć, każda na swoim szczeblu odpowiedzialności. Stwierdził, że osiągnięty w Konwencji konsensus w sprawie zasady jednolitej osobowości prawnej Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej otwiera drogę do fuzji traktatów. Największą wagę przewodniczący Konwentu przywiązywał w przedłożonym projekcie do jego pierwszej części, w której zawarte będą „fundamentalne postanowienia”, określające podstawy i funkcjonowanie Unii.

Według projektu Unia Europejska ma być związkiem państw europejskich, zachowujących swoją tożsamość narodową, ściśle koordynujących swoje polityki na szczeblu europejskim i realizujących w formule federalnej pewne wspólne kompetencje. Związek powinien mieć charakter pluralistyczny i być otwarty dla wszystkich państw europejskich, podzielających jednakowe wartości i wspólnie je promujących, takie jak: wolność, demokracja, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód, godność człowieka, tolerancja oraz poszanowanie zobowiązań i prawa międzynarodowego, które są wspólne państwom członkowskim.

Projekt formułuje również generalne cele Unii, takie jak: ochrona wspólnych wartości, interesów i niezależności Unii, promocja spójności gospodarczej i społecznej, wzmocnienie rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej, promowanie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, wysoki poziom ochrony środowiska, sprzyjanie postępowi technologicznemu i naukowemu, utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki obronnej w celu obrony i promowania wartości Unii na zewnątrz. Projekt mówi wyraźnie o konieczności uznania osobowości prawnej nowej struktury.

Jeśli chodzi o Kartę Praw Podstawowych i jej miejsce w nowym traktacie, projekt przewiduje bądź nawiązanie do Karty, bądź stwierdzenie o włączeniu Karty do traktatu z informacją, że jej artykuły wpisane są do innej części traktatu lub do specjalnego protokołu, będącego jego załącznikiem, bądź też że Karta w całości włączona została do traktatu. W projekcie mówi się, że Unia działa zgodnie z postanowieniami traktatu, w granicach kompetencji przyznanych jej przez ten traktat i z poszanowaniem zasad subsydiarności i proporcjonalności.

W części dotyczącej instytucji Unii projekt przewiduje, że Unia posiadać będzie jednolite ramy instytucjonalne oraz wymienia instytucje Unii. Chodzi o Radę Europejską i zasady wyboru jej prezydencji, Radę UE oraz formacje, w których funkcjonuje, a także zasady wyboru jej prezydencji, jej rolę, kompetencje oraz długość jej mandatu, Komisję, jej skład i kompetencję oraz jej monopol w zakresie inicjatywy, a także przewiduje utworzenie Kongresu Narodów Europy.

Projekt zapowiada uchwalenie przez Konwent postanowień w sprawie reprezentacji Unii w stosunkach międzynarodowych i określenie roli oraz przyszłej rangi

Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Określa się również procedurę zawieszenia w prawach członka Unii w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad i wartości Unii przez państwo członkowskie. Przewiduje się także możliwość ustanowienia procedury wystąpienia z Unii na podstawie własnej decyzji państwa członkowskiego oraz instytucjonalne konsekwencje tego aktu.

Wypełnianie treścią projektu traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej odbywa się w Konwencie na podstawie raportów z posiedzeń jedenastu grup roboczych Konwentu, indywidualnych lub zbiorowych wkładów państw, propozycji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz poszczególnych uczestników Konwentu. Konwent wysłuchał do końca 2002 r. raportów z pracy wszystkich jedenastu grup i wykorzystuje je przy redagowaniu traktatu konstytucyjnego.

W grupie roboczej, zajmującej się „uproszczeniami procedur legislacyjnych i uchwał”, debata toczyła się wokół czterech grup problemów: redukcji liczby uchwał, jakie może podejmować Unia, ustalenia wyraźnej hierarchii norm prawnie wiążących, racjonalizowania całości istniejących procedur legislacyjnych, uproszczenia procedury kodecyzyjnej bądź procedury budżetowej. W grupie roboczej zajmującej się subsydiarnością uzyskano konsensus co do tego, że nie należy tworzyć nowych instytucji i organów w Unii. Rozważano również kwestię udziału parlamentów krajowych oraz regionów, posiadających kompetencje legislacyjne, w nadzorowaniu subsydiarności. W grupie roboczej ds. osobowości prawnej Unii zarysowała się jednolitość poglądów co do potrzeby nadania Unii takiej osobowości, będącej podstawowym elementem potwierdzającym tożsamość Unii i dającej jej większą skuteczność działania na arenie międzynarodowej, a także stwarzającej obywatelom Unii lepszą możliwość identyfikacji z nią. W zaleceniach grupa postulowała zamieszczenie już na początku traktatu konstytucyjnego stwierdzenia, że „Unia posiada osobowość prawną”²⁵. W grupie roboczej ds. roli parlamentów krajowych dyskusja koncentrowała się wokół trzech kwestii: roli parlamentów krajowych w dziedzinie kontroli rządów, roli parlamentów krajowych w kontroli stosowania zasady subsydiarności oraz roli i funkcji sieci lub mechanizmów wielostronnych w aktywizacji parlamentów krajowych w płaszczyźnie europejskiej. Grupa robocza ds. włączenia Karty Praw Podstawowych i przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poparła włączenie Karty do traktatów jako prawnie wiążącej i mającej wartość konstytucyjną, a w każdym razie nie wykluczała takiej możliwości. Za przystąpieniem Unii do europejskiej Konwencji przemawia zdaniem grupy to, że byłby to mocny dowód polityczny spójności między Unią z pozostałą częścią Europy w dziedzinie praw człowieka, a ponadto stanowiłoby gwarancję harmonijnego rozwoju orzecznictwa w dziedzinie praw człowieka obu trybunałów europejskich, strasburskiego i luksemburskiego²⁶.

Podczas swego pobytu w Warszawie 23 stycznia 2003 r. przewodniczący Konwentu, Valéry Giscard d’Estaing, stwierdził, że Unia Europejska nie polega na

²⁵ *Rapport final du groupe de travail III „Personalité juridique”*, CONV.305/02, Bruksela, 1 października 2002 r.

²⁶ *Rapport final du Groupe de travail II*, CONV.354/02, Bruksela, 22 października 2002 r.

tworzeniu nowego państwa, lecz pewnej całości reprezentującej narody i państwa posiadające wspólną tożsamość europejską. Ma to być twór demokratyczny, przejrzysty i skuteczny w swych działaniach.

20 stycznia 2003 r. Prezydium Konwentu przedstawiło sformułowania pierwszych szesnastu artykułów traktatu konstytucyjnego UE, które przekazano pod rozagę uczestnikom Konwentu. W odpowiedzi Prezydium otrzymało ponad tysiąc poprawek, które były przedmiotem dyskusji na posiedzeniu plenarnym Konwentu w dniach 27 i 28 lutego 2003 r. Okazało się, że redagowanie projektu traktatu konstytucyjnego, który zawierał będzie od 250 do 300 artykułów, może uniemożliwić zakończenie prac Konwentu w czerwcu 2003 r. W Prezydium Konwentu rozważana jest kwestia, czy nie należy przedłużyć jego prac do października 2003 r.²⁷

Ważne znaczenie w procesie redagowania projektu traktatu konstytucyjnego ma propozycja francusko-niemiecka, zawarta we wspólnej deklaracji prezydenta Chiraca i kanclerza Schrödera z 14 stycznia 2003 r. w sprawie architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Istotą propozycji jest, zdaniem jej autorów, wzmocnienie trójkąta instytucjonalnego Unii Europejskiej. Przewiduje się ustanowienie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej na 5 lat lub na 2,5 roku z możliwością reelekcji, wybieranego przez samą Radę większością kwalifikowaną. Przewodniczący Komisji Europejskiej powinien być wybierany większością kwalifikowaną przez Parlament Europejski i zatwierdzany przez Radę Europejską. Spójność działań UE na arenie międzynarodowej miałby zapewnić europejski minister spraw zagranicznych łączący dotychczasowe funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych²⁸.

Aktywnie uczestnicząc w pracach Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, polski rząd już dzisiaj formułuje określone propozycje w tej materii. Polska opowiada się za tym, aby zreformowana Unia była unią nie tylko państw, ale i obywateli, zapewniającą poszanowanie tożsamości narodowej i różnorodności kulturowej wszystkich jej członków. Reformy instytucjonalne winny zmierzać do wzmocnienia sprawności jej kluczowych instytucji, stanowiąc gwarancję właściwej realizacji interesów zarówno państw członkowskich, jak i całej Unii. Polska stoi na stanowisku, że preambuła do traktatu konstytucyjnego Unii winna zawierać odniesienie do wartości cieszących się poszanowaniem w Unii, takich m.in., jak wolność, równość i solidarność. Powinno się tam również znaleźć odwołanie do źródeł inspiracji moralnej i filozoficznej, tak jak to formułuje konstytucja RP. Polska opowiada się za wzmocnieniem zarówno wspólnej polityki zagranicznej, jak i wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej, jako komplementarnej wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego, tworzącej przesłanki do kształtowania dojrzałej formuły partnerstwa transatlantyckiego. Polska zamierza aktywnie uczestniczyć w tak pojmowanej Wspólnej

²⁷ D. Spinant, *Convention Facing Race Against Time*, „European Voice”, 20–26 lutego 2003, s. 1–2.

²⁸ „Biuletyn codzienny: Unia Europejska” Departament Systemu Informacji MSZ, nr 13 z 20 stycznia 2003 r., s. 11–13.

Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, brać udział w operacjach pod egidą Unii Europejskiej oraz w programach dotyczących przemysłu zbrojeniowego²⁹.

Z dotychczasowej dyskusji w Konwencji na temat projektu traktatu konstytucyjnego wynika, że struktura wstępnego jego projektu jest w Konwencji aprobowana. Spory dotyczą jego treści. Kluczową kwestią w debacie na temat traktatu konstytucyjnego UE jest znalezienie równowagi między instytucjami UE w trójkącie Rada–Komisja–Parlament. Największy sprzeciw wywołuje zamiar powołania stałego prezydenta Rady Europejskiej, utworzenia Kongresu Narodów Europejskich oraz wyboru przez PE przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Stanowisko Polski w kwestii traktatu konstytucyjnego UE powinny determinować dwa podstawowe czynniki: świadomość, że wszelkie propozycje reform UE, zgłaszane przez obecne państwa członkowskie, zmagają przede wszystkim do ochrony ich interesów w perspektywie rozszerzenia UE oraz że Polska, nie mająca doświadczenia członkostwa w obecnej UE, wejdzie do Unii liczącej 25 członków, która sama w sobie będzie czymś nowym. Dopiero praktyka członkostwa w rozszerzonej UE pozwoli Polsce właściwie ocenić, jaki kształt Unii najlepiej odpowiada jej interesom. Nie leży więc w interesie Polski, aby traktat konstytucyjny w zasadniczy sposób zmieniał kształt instytucjonalny UE w porównaniu z kształtem nadanym jej w Traktacie z Nicei. Jednakże przynajmniej w niektórych sprawach stanowisko Polski może być określone już dzisiaj. Chodzi o treść preambuły, nadanie osobowości prawnej Unii, włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego, utrzymanie międzyrządowego charakteru WPZiB, utrzymanie przyjętego w Nicei systemu głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej i podziału głosów ważonych oraz zdefiniowanie warunków wystąpienia z Unii.

UNIA EUROPEJSKA W OBRONIE PRZED NIELEGALNĄ IMIGRACJĄ

Zbliżające się rozszerzenie na wschód i wydłużenie w ten sposób wschodnich granic Unii wywołuje zrozumiałe zaniepokojenie „Piętnastki”, czy będą to granice dostatecznie chroniące przed nielegalną imigracją na obszar Unii. Państwa kandydujące, niedługo nowi członkowie Unii, są już dzisiaj, ze względu na nieszczelność swych granic, krajami tranzytowymi dla nielegalnej imigracji z Azji i niekiedy z Afryki. Prezydencja hiszpańska w pierwszej połowie 2002 r. problematykę azylu i imigracji uznała za priorytetową. W jej programie, w części dotyczącej realizacji postanowień szczytu w Tampere, znalazła się zapowiedź, że „Hiszpania położy szczególny nacisk na postęp w tych sprawach, w których był on dotychczas najmniejszy, jak na przykład opracowanie wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej”³⁰. Dopiero jednak po wyborach we Francji i w Holandii na wiosnę 2002 r., które poprzedziła ostra kampania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli

²⁹ W. Cimoszewicz, op. cit.

³⁰ „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 49, s. 75.

pod koniec prezydencji hiszpańskiej, temat walki z nielegalną imigracją znalazł się na pierwszym miejscu listy priorytetów³¹. Partie konserwatywne, zwycięskie w tych wyborach, zaproponowały zmiany uregulowań dotyczących imigrantów i cudzoziemców, na przykład wprowadzenie utrudnień w dostępie do świadczeń socjalnych oraz w nabyciu obywatelstwa. Sugeruje się także intensyfikację walki z nielegalną imigracją³².

Po spotkaniu, jakie 20 maja 2002 r. premier Hiszpanii José Maria Aznar odbył w Londynie z premierem Wielkiej Brytanii Tonym Blairem, hiszpański premier oświadczył, że przedstawi partnerom z Unii propozycje nowych przedsięwzięć, które umożliwią „zdecydowaną walkę z nielegalną imigracją” i mafią, która tę imigrację organizuje. Miałyby ona polegać na znacznie bardziej skutecznej niż dotąd kontroli na zewnętrznych granicach Unii. Tony Blair uważał z kolei, że imigracja i prawo do azylu należą do najbardziej pilnych do załatwienia spraw w naszych czasach i w dążeniu do ich rozwiązania nie chodzi o budowanie Europy fortecy, lecz o wprowadzenie pewnego porządku i regul³³. Wspólne propozycje w tej dziedzinie zapowiedzieli również prezydent Francji, Jacques Chirac, i kanclerz Niemiec, Gerhard Schröder, po spotkaniu w Paryżu 27 maja 2002 r.

Rada Europejska na posiedzeniu w Sewilli 21 i 22 czerwca 2002 r. bardzo szeroko i wnikliwie zajęła się problematyką azylu i imigracji, określając przede wszystkim ogólne zasady polityki w tej dziedzinie, definiując środki walki z nielegalną imigracją oraz przyjmując program wdrażania skoordynowanego i zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii. Podkreślono, że ruchy migracyjne winny odbywać się zgodnie z prawem i w porozumieniu z państwami pochodzenia i tranzytu imigrantów. Winny także uwzględniać potrzebę równowagi między polityką integrowania imigrantów legalnie przebywających w krajach Unii oraz zdecydowanej walki z nielegalną imigracją i handlem ludźmi, a także zdolność Unii i jej państw członkowskich do przyjęcia imigrantów.

Rada Europejska uznała za konieczne nowelizację listy państw objętych obowiązkiem wizowym na obszarze Unii, ustanowienie wspólnego systemu identyfikacji danych wizowych, przyspieszenie zawarcia porozumień o readmisji ze wskazanymi krajami, opracowanie programu repatriacji, doprowadzenie do formalnej decyzji w sprawie walki z handlem ludźmi; wzmocnienie represji karnej za pomoc nielegalnym imigrantom na obszarze UE. Należy dodać, że po 11 września 2001 r. polityka azylowa i imigracyjna urosła do rangi priorytetów w Unii Europejskiej. Okazało się, że w krajach członkowskich Unii znajdowało się lub znajduje wielu terrorystów, w tym także związanych z Al.-Ka’idą. Wielu z nich przebywało tu nielegalnie. Ponadto społeczeństwa państw członkowskich Unii czuły się, podobnie jak Amerykanie, zagrożone atakami terrorystycznymi. Zaczęto więc w Unii Europejskiej domagać się bardziej zdecydowanej realizacji

³¹ Wystąpienie z 17 lipca 2002 r. Ramona de Miguel, sekretarza stanu Hiszpanii nt. Unia Europejska po prezydencji hiszpańskiej, „Unia Europejska”, nr 142 z 26 lipca 2002 r., s. 13.

³² „Le Monde” z 30 maja 2002 r.

³³ „Le Monde” z 22 maja 2002 r.

przyjętych w październiku 1999 r. w Tampere ustaleń dotyczących przekształcenia Unii w obszar wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości³⁴.

Unia Europejska posiada Globalny Plan Walki z Nielegalną Imigracją, który jest skutecznym instrumentem kontrolowania napływu imigrantów. W Sewilli Rada Europejska wezwała Radę UE i Komisję Europejską, aby w swych działaniach przyznały priorytet następującym środkom przewidzianym w planie:

- dokonanie do końca roku przeglądu listy państw, których obywatele poddani są obowiązkowi wizowemu na obszarze Unii lub są z niego zwolnieni;
- utworzenie jak najszybciej wspólnego systemu identyfikacji danych wizowych na podstawie wstępnego raportu opracowanego do końca 2002 r.;
- przyspieszenie zawarcia porozumień o readmisji już negocjowanych i zatwierdzenie mandatów do wynegocjowania takich porozumień z krajami już przez Radę UE wskazanymi;
- opracowanie w zakresie polityki repatriacyjnej, najpóźniej do końca roku, elementów programu repatriacji, uwzględniającego przyspieszone powroty do Afganistanu;
- doprowadzenie do formalnego zatwierdzenia przez Radę UE ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ramowej decyzji w sprawie walki z handlem istotami ludzkimi, co ma wzmocnić represję karną za pomoc w przekroczeniu granicy, tranzycie i w organizacji nielegalnego pobytu.

Włączenie polityki imigracyjnej w ramy stosunków Unii z państwami trzecimi jest jednym ze sposobów walki z nielegalną imigracją na obszar Unii. Chodzi tu o sięgnięcie do rzeczywistych i głębokich przyczyn nielegalnej imigracji, których usunięcie w porozumieniu z państwami będącymi jej źródłem może tę imigrację ograniczyć. Rada Europejska uważa, że można tego dokonać poprzez intensyfikację współpracy gospodarczej z tymi krajami, rozwój wymiany handlowej z nimi, pomoc na rzecz ich rozwoju oraz zapobieganie konfliktom, w które mogą one być uwikłane. Dlatego też Rada Europejska sformułowała żądanie, aby w przyszłości każde porozumienie o współpracy, o stowarzyszeniu lub równorzędne, jakie Unia lub Wspólnota Europejska zawrze z jakimkolwiek krajem, zawierało klauzulę o wspólnym zarządzaniu ruchami migracyjnymi i o readmisji w przypadku nielegalnej imigracji. Chodzi tu o współpracę z krajami pochodzenia i z krajami tranzytowymi w sprawie wspólnego zarządzania i kontroli granic oraz readmisji, dotyczącej zarówno ich własnych obywateli, jak i readmisji obywateli państw trzecich, których tranzyt przez dane państwo został udowodniony. Rada Europejska uważa, że należy dokonywać systematycznej oceny stosunków z krajami, które odmawiają współpracy z Unią w walce z nielegalną imigracją, a negatywny wynik tej oceny powinien mieć wpływ na stosunki między tymi krajami i Unią. Wobec takich krajów Rada UE będzie mogła podjąć jednomyślnie środki lub przyjąć stanowisko w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, nie podważając jednak współpracy na rzecz rozwoju.

Zdaniem Rady Europejskiej należy przygotować plan zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich. Przyczyniłoby się to do lepszej kontroli

³⁴ „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 49, s. 39–40.

ruchów migracyjnych do Unii. Rada Europejska zaleciła powołanie w ramach Rady UE organu złożonego z szefów służb kontroli granic państw członkowskich z zadaniem koordynacji działań podjętych w ramach planu. Ponadto Rada Europejska zaleciła Radzie UE, Komisji i państwom członkowskim realizację do końca 2002 r., w ramach ich kompetencji, następujących przedsięwzięć: wspólnych operacji na granicach zewnętrznych, wdrożenia pilotażowych projektów otwartych dla wszystkich państw członkowskich, powołania oficerów łącznikowych ds. imigracji w krajach członkowskich. Rada Europejska zaleciła ponadto wykonanie kolejnych zadań do czerwca 2003 r., które winny dotyczyć: opracowania wspólnego modelu analizy ryzyka, dającego możliwość wspólnej oceny ryzyka, zdefiniowania wspólnego europejskiego modelu szkolenia straży granicznej i europejskiego regulaminu dotyczącego granic, opracowania przez Komisję studium w sprawie podziału między państwa członkowskie i Unię kompetencji dotyczących zarządzania granicami.

Rada Europejska zaleciła przyspieszenie będących w toku prac legislacyjnych dotyczących definicji wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji. Zaleciła ponadto, aby przed czerwcem 2003 r. zatwierdzone zostały normy dotyczące warunków, których spełnienie pozwoli na korzystanie ze statusu uchodźcy, i określające treść tego statusu, postanowienia w sprawie łączenia rodzin oraz postanowienia w sprawie statusu długoterminowego stałych rezydentów, a przed końcem 2003 r. wspólne normy dotyczące procedury azylowej. Komisja Europejska zobowiązana została przez Radę Europejską do przedłożenia Radzie UE raportu w sprawie środków finansowych będących w dyspozycji Unii a przeznaczonych na repatriację imigrantów i azylantów, których prośby odrzucono, na zarządzanie zewnętrznymi granicami oraz na sprawy azylu i migracji w krajach trzecich. Rada Europejska poprosiła Radę UE o przedłożenie jej na posiedzeniu w czerwcu 2003 r. raportu w sprawie praktycznej realizacji uchwał przyjętych w Sewilli.

Dużą rolę w przygotowaniu szczytu w Sewilli w zakresie problematyki azylu i imigracji odegrała, obok prezydencji hiszpańskiej, również Komisja Europejska i osobiście jej przewodniczący Romano Prodi. Przed szczytem w Sewilli Komisja Europejska zaproponowała Radzie Europejskiej do aprobaty 11 różnych projektów dokumentów dotyczących wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji, które miałyby wejść w życie w 2004 r. W dniu 7 maja 2002 r. Komisja Europejska opublikowała dokument *Ku zintegrowanemu zarządzaniu zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii*. W trzy tygodnie później, 30 maja Komisja ogłosiła studium wykonalności tego przedsięwzięcia. Chodziło w nim o udoskonalenie koordynacji współpracy w zakresie ochrony granic, a ściślej o utworzenie europejskiej straży granicznej, która obok straży poszczególnych krajów odpowiadałaby za ochronę zewnętrznej granicy Unii. Dokumenty te stanowiły podstawę do dyskusji na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych krajów członkowskich UE, które 29 i 30 maja odbyło się w Rzymie i którego celem było zastanowienie się przede wszystkim nad możliwością utworzenia europejskiej straży granicznej.

Przyjęcie przez szczyt w Sewilli uchwał dotyczących azylu i imigracji nie odbyło się bynajmniej w pełnej harmonii. Najbardziej kontrowersyjne były dwie

kwestie: zgłoszona przez Brytyjczyków i Hiszpanów, umiarkowanie popieranych przez Niemców i Włochów, propozycja nałożenia sankcji gospodarczych na kraje trzecie, które nie podejmują starań, aby zahamować nielegalną emigrację do Unii Europejskiej, oraz projekt komisarza Antonio Vitorino, popierany przez Włochy, utworzenia wspólnej dla całej Unii straży granicznej. Karanie krajów pochodzenia nielegalnej imigracji, na przykład Turcji i krajów tranzytowych, na przykład Jugosławii, sankcjami gospodarczymi za to, że odmawiają współdziałania z Unią Europejską w zwalczaniu tego zjawiska, nie zyskało aprobaty całej „Piętnastki”. Wielkiej Brytanii, domagającej się, aby kraje pochodzenia i tranzytu musiały repatriować nielegalnych imigrantów, przeciwnicy takiego podejścia, skupieni się wokół Francji i Szwecji, odpowiadali, że Unia Europejska nie stanie się niedostępną „fortecą” dla nielegalnej imigracji. Podkreślali szczególnie, że nie powinno się stosować sankcji wobec biednych krajów, które nie są w stanie zapobiec ekonomicznej emigracji. „Powinniśmy raczej zachęcać, przekonywać i współpracować, a nie stosować sankcje. Nie godzimy się na stawianie warunków odbiorcom naszej pomocy” – mówił Jacques Chirac³⁵. Ostatecznie na wniosek prezydencji hiszpańskiej Rada Europejska przyjęła w tej kwestii kompromisowe rozwiązanie, przewidujące zamieszczanie we wszelkich porozumieniach z krajami pochodzenia i tranzytu nielegalnych imigrantów klauzuli zobowiązującej ich do współpracy w zwalczaniu nielegalnej imigracji w formie wspólnej kontroli i poparcia dla readmisji.

„Piętnastka” nie zdecydowała się również na utworzenie zintegrowanej europejskiej straży granicznej, jakkolwiek opracowany z upoważnienia Rady Europejskiej w Laeken pod auspicjami Włoch projekt w tej sprawie, wcześniej wysuwany również przez Niemcy, uzyskał aprobatę ministrów spraw wewnętrznych na konferencji w Rzymie w końcu maja 2002 r. Antonio Vitorino, komisarz odpowiedzialny za współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, który pilotował ten projekt, uważał, że jego celem jest nie tylko wzmocnienie bezpieczeństwa krajów Unii, ale także wzmocnienie u obywateli poczucia przynależności do jednego obszaru i dzielenia jednego przeznaczenia. Powołanie wspólnej straży granicznej rozłożyłoby równomiernie koszty ochrony granic zewnętrznych Unii, zdaniem komisarza Antonio Vitorino, obciążające niektóre kraje w stopniu nadmiernym³⁶. Wybrano jednak inne rozwiązanie. Powołano sieć oficerów łącznikowych straży granicznej krajów członkowskich oraz postanowiono organizować wspólne operacje kontrolne na lotniskach i w portach.

Nie osiągnięto również zamierzonych celów w innych sprawach: nie zdefiniowano statusu uchodźcy, polityki azylowej, zasad łączenia rodzin, ani też nie określono sektorów gospodarki, w których mogliby być zatrudnieni cudzoziemscy robotnicy, pomimo że stosowne projekty zostały już przez Komisję złożone do Rady UE. Wiele spraw zostało już uzgodnionych, jak na przykład utworzenie centralnej kartoteki odcisków palców osób proszących o azyl, tzw. Eurodac, która

³⁵ „Le Monde” z 23–24 czerwca 2002 r.

³⁶ „Le Monde” z 30 maja 2002 r.

zacznie funkcjonować w 2003 r., określenie wspólnych norm repatriacji nielegalnych imigrantów czy przyjęcie wspólnej polityki wizowej, która jest w przygotowaniu³⁷.

Polska zamykając negocjacje akcesyjne (26 rozdział), zobowiązała się między innymi do wzmocnienia straży granicznej na granicy wschodniej, wprowadzenia wiz dla Rosjan, Białorusinów i Ukraińców od 1 lipca 2003 r., walki z nielegalną imigracją i zorganizowaną przestępczością. Do końca 2006 r. Straż Graniczna zatrudni 5300 funkcjonariuszy zawodowych. Docelowo ich liczba sięgnie 14,5 tysiąca. Ponadto Polska ma zbudować nowe strażnice i zakupić 14 śmigłowców wyposażonych w specjalny sprzęt patrolujących granice po to, aby całkowicie zrealizować *acquis* Schengen, to znaczy zapewnić szczelność swych granic z krajami nie będącymi członkami Unii³⁸. Należy przypomnieć, że Polska posiada w sumie, licząc granicę morską, 1667 km granic z krajami, które w najbliższym czasie do Unii Europejskiej nie przystąpią³⁹.

Sprawom zarządzania granicą poświęcone było między innymi III Forum Ministrów Spraw Wewnętrznych pięciu państw kandydujących do Unii: Czech, Polski, Węgier, Słowenii, Słowacji z udziałem ministra spraw wewnętrznych Austrii i komisarza UE odpowiedzialnego za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Antonio Vitorino, które w dniach 25–27 lipca 2002 r. odbyło się w Salzburgu⁴⁰. Omawiano znaczenie skutecznej ochrony granic zewnętrznych Unii, perspektywy i możliwości utworzenia europejskiej straży granicznej i rolę narodowych straży granicznych. Podkreślano znaczenie wymiany doświadczeń w zakresie ochrony granic oraz wspólnego szkolenia funkcjonariuszy straży granicznej.

Każdy z ministrów spraw wewnętrznych krajów kandydujących poinformował o pracach podjętych w jego kraju w celu ochrony granicy państwowej. Polski minister Krzysztof Janik przedstawił strategię zintegrowanego zarządzania granicą w Polsce, mówił o restrukturyzacji polskiej Służby Granicznej, budowie nowych strażnic, tworzeniu infrastruktury prawnej w sprawie granicy, zwiększeniu liczby funkcjonariuszy oraz o powołaniu Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej. Poinformował o pracach legislacyjnych oraz wewnątrzresortowych w celu dostosowania prawa do standardów UE i *acquis* Schengen oraz przedstawił sytuację na granicy z Obwodem Kalingradzkim. Polski minister zwrócił uwagę, że jakkolwiek problemowi Kaliningradu nadaje się duży rozgłos, to łącznie na wszystkich trzech przejściach granicznych między Kaliningradem i Polską tylko 1% podróżnych podaje Rosję jako cel swej podróży. Minister zapewnił, że Polska zrobi wszystko, aby jej granice były w przyszłości jeszcze lepiej chronione, ale pozostały granicami przyjaznymi i nie dzieliły Europy na dwa światy. W tym celu rozbudowana zostanie sieć urzędów konsularnych na wschodzie oraz wprowadzony obowiązek wizowy.

Komisarz Antonio Vitorino w swoim wystąpieniu wyraził zrozumienie dla trudności krajów kandydujących w dostosowaniu reżimów granicznych do

³⁷ Ibidem.

³⁸ „Trybuna” z 31 sierpnia 2002 r.

³⁹ „Polityka” z 8 czerwca 2002 r., s. 28.

⁴⁰ „Unia Europejska”, nr 146 z 1 sierpnia 2002 r., s. 14–17.

standardów Schengen. Zapowiedział jednak, że na te cele nie należy się spodziewać istotnego wsparcia finansowego ze strony Unii. Vitorino nie wykluczył powołania w perspektywie kilku lat międzynarodowych jednostek straży granicznej, ale na razie sprawy ochrony granic zewnętrznych pozostaną w gestii państw narodowych. Jego zdaniem decyzje dotyczące spraw wewnętrznych winny w Radzie UE zapadać większością kwalifikowaną, a nie jednogłośnie. Akcentował, że polityka w sprawach azylu i imigracji musi opierać się na zasadach demokracji i poszanowania praw człowieka.

Uczestniczący w Forum ministrowie spraw wewnętrznych uchwalili Wspólną Deklarację, w której nawiązali do uchwały Rady UE ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjętej w Luksemburgu w dniu 13 czerwca 2002 r. oraz do uchwały Rady Europejskiej przyjętej w Sewilli 21 czerwca 2002 r. w sprawie ustanowienia zintegrowanego zarządzania granicami. Ministrowie podkreślili znaczenie kwestii ochrony granic zewnętrznych w zwalczaniu nielegalnej migracji i handlu ludźmi oraz wyrazili zamiar, w imię bezpieczeństwa regionalnego i w duchu przyszłego członkostwa w Unii, bezwłocznego wdrożenia wymienionych wyżej uchwał. W tym celu zapowiedzieli regularną wymianę danych o charakterze strategicznym, dotyczących azylu i migracji, i ich analizę co cztery miesiące, utworzenie krajowych punktów kontaktowych do spraw ochrony granicy oraz sieci specjalistycznych biur do spraw zwalczania fałszerstw dokumentów, wymianę ekspertów pomiędzy punktami kontroli granicznej, wspólną analizę zagrożeń, opracowanie wspólnego programu szkoleń funkcjonariuszy straży granicznej.

STANY ZJEDNOCZONE I ROSJA – TRUDNI PARTNERZY UNII EUROPEJSKIEJ

Stany Zjednoczone i Rosja to dwaj główni partnerzy Unii Europejskiej we współpracy międzynarodowej, jakkolwiek zakres współpracy ze Stanami Zjednoczonymi jest o wiele szerszy niż w stosunkach z Rosją.

Napięcie w stosunkach między UE i Stanami Zjednoczonymi na tle różnego podejścia do wielu kwestii międzynarodowych nie wpłynęło na regularność dorocznych spotkań między partnerami współpracy. Podczas spotkania na szczycie, jakie 2 maja 2002 r. odbyło się w Waszyngtonie, omówiono podstawowe kwestie, którymi są zainteresowane obie strony. Przede wszystkim dokonano bilansu współpracy w walce z terroryzmem od czasu 11 września 2001 r. Oceniono stan dialogu transatlantyckiego przedsiębiorców oraz konsumentów. Nakreślono program współpracy transatlantyckiej w dziedzinie gospodarczej, finansowej, ubezpieczeń, celnej oraz rolnictwa⁴¹.

Szczyt był próbą załagodzenia niekorzystnych tendencji w stosunkach między USA a UE. Jako że najważniejszym tematem szczytu była walka z terroryzmem, Amerykanie zabiegali o uzyskanie jednoznacznego poparcia państw europejskich

⁴¹ „DAI”, nr 13 z 1 lipca 2002 r., s. 476–477.

dla planów kampanii militarnej przeciwko Irakowi. Ważnym tematem rozmów były problemy konfliktu izraelsko-palestyńskiego i jego konsekwencji dla stabilności na Bliskim Wschodzie. W kontekście walki z terroryzmem omawiany był także problem nierównowagi potencjałów wojskowych Stanów Zjednoczonych i państw europejskich. Przewaga Ameryki w tej dziedzinie w coraz większym stopniu ogranicza bowiem możliwości współdziałania militarnego państw po obu stronach Atlantyku. Amerykanie uważają, że wywiera to negatywny wpływ na transatlantyckie partnerstwo, osłabiając zdolność przeciwstawiania się terroryzmowi i proliferacji broni masowej zagłady.

Drugi – obok walki z terroryzmem – pakiet tematów omawianych podczas szczytu dotyczył stosunków handlowych USA–UE. Stany Zjednoczone i Unia Europejska są największymi partnerami na świecie. Wymiana towarowa między USA i UE stanowi 37% tej dziedziny światowego handlu, a w handlu usługami – 45%. Inwestycje zagraniczne wzajemnie po obu stronach Atlantyku łącznie przekraczają wartość 1 bln rocznie.

Podczas szczytu w Waszyngtonie Amerykanie usiłowali:

- przekonać Komisję Europejską do odroczenia – do czasu wydania werdyktu przez panel WTO – decyzji o nałożeniu karnych ceł na produkty importowane z USA o wartości 377 mln euro rocznie. Cła te mają być retorsją za podwyższenie w marcu 2002 r. przez Waszyngton ceł na importowaną stal;
- skłonić KE do zniesienia ustanowionego w 1999 r. moratorium na dopuszczenie do rynku europejskiego towarów modyfikowanych genetycznie oraz do zrezygnowania z planów wyprawienia wymogu oznakowania tych towarów;
- wezwać KE do poszukiwania kompromisu w sprawie amerykańskiego systemu ulg podatkowych dla przedsiębiorstw eksportujących towary i usługi za pośrednictwem tzw. rajów podatkowych. WTO uznała ten system za niezgodny z jej regulami i upoważniła UE do nałożenia na importowane towary amerykańskie ceł karnych rzędu 4 mld USD.

Trzecia grupa tematów omawianych podczas szczytu dotyczyła współdziałania USA i UE w sprawach o charakterze globalnym. Chodziło o ocenę sytuacji ekonomicznej na świecie, poszukiwanie kompromisu w sprawie Protokołu z Kioto, przygotowania do konferencji NZ w Johannesburgu w sprawie zrównoważonego rozwoju, która odbyła się w dniach 28 sierpnia–4 września 2002 r., a także koordynację polityki wobec różnych regionów, między innymi regionu Wielkich Jezior w Afryce oraz Ameryki Łacińskiej, zwłaszcza w kwestiach związanych ze zwalczaniem handlu narkotykami pochodzącymi z tego kontynentu⁴².

Trzeba więc przyznać, że niezależnie od regularnych spotkań transatlantyckich na różnych szczeblach, stosunki UE z USA są dalekie od doskonałości. Nie ma dziedziny wzajemnej współpracy transatlantyckiej, od gospodarczej począwszy, poprzez kulturalną, po polityczno-wojskową, której nie towarzyszyłyby napięcia. Jeśli nie wywołują ich, jak w przeszłości, ustawy Helmsa–Burtona czy D’Amato–Kennedy, to Protokół z Kioto bądź konwencja w sprawie Międzynarodowego

⁴² J. Stachura.

Trybunału Karnego, jeśli nie odmienne podejście do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, to różnice zdań wokół koncepcji walki z „osią złą”, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii Iraku. Wszystko to sprawia, że prawie codziennie w środkach przekazu słyszymy lub czytamy o takich lub innych wzajemnych oskarżeniach. Ale jak mówił w czerwcu 2001 r. podczas pobytu w Warszawie amerykański prezydent George W. Bush, Europa i Ameryka „nigdy nie odsuną się od siebie, gdyż są owocem tej samej cywilizacji”. Generalnie w Ameryce przeważa pogląd, że to, co łączy Amerykę z Europą, z nawiązką rekompensuje to, co ją dzieli. Odmienne poglądy wyrażają w tej sprawie niektórzy Europejczycy, zwłaszcza Francuzi.

Często w Europie Zachodniej pojawia się pytanie, czy rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej zmieni coś w stosunkach transatlantyckich. Prawdopodobnie zasadniczo niczego nie zmieni, ale na pewno ich nie pogorszy, a może nawet przyczyni się do złagodzenia napięć. Do Unii Europejskiej wejdą państwa, takie jak Polska, Czechy, Węgry, czy Litwa, które mają długą tradycję stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, które mają w USA, a dotyczy to zwłaszcza Polski, liczną emigrację, które wreszcie gwarancji dla swego bezpieczeństwa upatrują w Sojuszu Północnoatlantyckim, a przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. Będą one zapewne działać w Unii Europejskiej na rzecz dobrych stosunków z amerykańskim sojusznikiem w przekonaniu, że znajdą tam stosowne wsparcie ze strony innych członków Unii. To, co dzieje się jednak dzisiaj na linii Paryż–Waszyngton czy Berlin–Waszyngton, nie napawa jednak optymizmem co do przyszłości stosunków transatlantyckich. Stanowisko, zwłaszcza Francji wobec listu ośmiu państwa europejskich, w tym trzech z Europy Środkowej, solidaryzujących się ze Stanami Zjednoczonymi w kwestii Iraku w imię obrony wspólnych wartości, potwierdza te obawy⁴³. Zaufanie, jakim kraje Europy Środkowej obdarzają amerykańskiego sojusznika, które stanowi podstawę ich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, powoduje, że w niektórych krajach Unii Europejskiej powiela się opinię, iż nowi członkowie Unii, a dotyczy to przede wszystkim Polski, będą działać na rzecz atlantyzacji Unii lub inaczej, że będą końmi trojańskimi Ameryki w Unii. Nic bardziej błędnego. Działanie na rzecz dobrych stosunków transatlantyckich nie oznacza w przypadku krajów Europy Środkowej sprzeniewierzenia się interesom europejskim. Nie przyniosłoby im to żadnych korzyści. Kraje Europy Środkowej kandydujące do Unii Europejskiej są przede wszystkim krajami europejskimi. Są w Europie i w Europie pozostaną, a więc ich polityka będą przede wszystkim europejska. Polska nie będzie wspierać, jako członek Unii Europejskiej, niczyich interesów, ani francuskich, ani niemieckich, ani amerykańskich, jeśli nie będą one zbieżne z jej własnymi interesami. Polska ma natomiast zbyt bolesne doświadczenia historyczne, jeśli chodzi o gwarancje dla swego bezpieczeństwa ze strony zachodnioeuropejskich partnerów, by nie dbać o trwałość sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi.

Dla krajów Europy Środkowej, a w szczególności dla Polski, równie ważne jest członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej, gdyż

⁴³ „Gazeta Wyborcza” z 30 stycznia 2003 r.

dopiero znajdując się w obu tych solidarnie ze sobą współpracujących strukturach, Polska może powiedzieć, że zamknięty został w Europie pojałtański rozdział jej historii. Dopiero będąc w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, państwa Europy Środkowej mają gwarancję, że będą mogły swobodnie rozwijać się w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej.

Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód powinno wzmocnić pozycję Unii w stosunkach transatlantyckich, spowodować, że te stosunki będą bardziej zrównoważone, przede wszystkim dlatego, że zwiększy się, dzięki rozszerzeniu, potencjał demograficzny i gospodarczy Unii. Nowi członkowie będą także ze wszech miar popierać proces lizboński w Unii, którego celem jest dorównanie USA w rozwoju gospodarczym i technologicznym, gdyż gwarantować im to będzie przyspieszony rozwój. Nowi członkowie, jak sądzę, nie będą szczędzić wysiłków, aby przyczynić się do budowy silnej Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, opowiadając się za tym, aby Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie ograniczała się tylko do realizacji misji petersberskich. Jednocześnie nowi członkowie UE z Europy Środkowej działać będą, moim zdaniem, na rzecz solidarności transatlantyckiej wobec wspólnych zagrożeń, tak jak czynią to już obecnie, angażując się w miarę posiadanych możliwości we wspólną walkę z międzynarodowym terroryzmem.

Należy być jednak świadomym, że na stan obecnych stosunków transatlantyckich nie bez wpływu pozostaje fakt, iż są to stosunki między Stanami Zjednoczonymi, dysponującymi ogromnymi możliwościami utrzymania swej silnej pozycji w Europie, i Unią Europejską, supermocarstwem gospodarczym i politycznym, a także wojskowym *in statu nascendi*, które wobec braku wyraźnego zagrożenia zewnętrznego nie chce uznać amerykańskiej supremacji, a nawet w przypadku niektórych państw, amerykańskiego przywództwa. Będziemy więc w najbliższych latach świadkami zarówno intensyfikacji współpracy, jak i rywalizacji obu potęg. Te dwa czynniki, współpraca i rywalizacja, będą miały w sumie pozytywny wpływ na rozwój Unii Europejskiej, która ma szanse na sukces, pod warunkiem że nie tylko potrafi się rozszerzyć, ale również mądrze i ściślej zjednoczyć.

Dużą rolę w procesie rywalizacji transatlantyckiej odgrywać będzie tempo, w jakim Unia Europejska doganiać będzie Stany Zjednoczone pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Kwestie gospodarcze w Unii Europejskiej, w tym stan realizacji strategii lizbońskiej, a więc w kontekście jej stosunków z USA były przedmiotem debaty na posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się 15 i 16 marca 2002 r. w Barcelonie. Z udziałem szefów państw i rządów oraz ministrów spraw zagranicznych i finansów 15 państw członkowskich oraz 13 państw kandydujących dyskutowano o sytuacji gospodarczej, społecznej i ochronie środowiska w Unii Europejskiej oraz o możliwości realizacji strategii lizbońskiej. Podkreślono znaczenie tej strategii dla krajów kandydujących. Oceniając dwa lata realizacji strategii lizbońskiej, Rada Europejska wskazała na ważne osiągnięcia w niektórych dziedzinach, ale także zwróciła uwagę na brak postępu w innych. Podkreślono konieczność stałego utrzymywania w UE wysokiego

i trwałego poziomu rozwoju oraz klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości i konkurencji. Wskazano trzy priorytetowe dziedziny aktywności gospodarczej Unii Europejskiej: politykę pełnego zatrudnienia, zacieśnienie związków między gospodarkami krajów europejskich, zwłaszcza w dziedzinie energetyki, transportu i łączności oraz podniesienie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy, akcentując potrzebę intensyfikacji badań naukowych rozwoju i awangardowych technologii⁴⁴.

Jednakże w raporcie opublikowanym 14 stycznia 2003 r. Komisja Europejska oceniła, że maleją szanse na to, aby Unia Europejska przekształciła się w 2010 r., zgodnie ze strategią lizbońską, w najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. W raporcie stwierdzono, że w ciągu trzech lat od ogłoszenia strategii lizbońskiej dochód przypadający na jednego mieszkańca, uwzględniając siłę nabywczą walut narodowych, wzrósł w Unii z 70% średniej amerykańskiej tylko do 71%. Jeśli chodzi o zatrudnienie osób w wieku produkcyjnym, to w tym samym czasie wzrosło ono w Unii z 62 do 64%, podczas gdy w USA wynosi 77%. Do niskiego zatrudnienia w Unii przyczynia się przeregulowanie rynku pracy. W Unii 38% najniższych dochodów idzie na podatki i składki ubezpieczeniowe, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych tylko 28%. W ciągu godziny pracy zatrudniony w Unii wytwarza 97% tego co Amerykanin, a wzięwszy pod uwagę krótszy czas pracy w Unii, wydajność Europejczyka wynosi tylko 87%. Wpływ na opóźnienie rozwojowe Unii Europejskiej w stosunku do Stanów Zjednoczonych wywiera również stopień zaangażowania środków finansowych na badania naukowe. W Unii Europejskiej wydatki na ten cel wynoszą 2% dochodu narodowego, natomiast w Stanach Zjednoczonych 2,7%. Gospodarka europejska jest natomiast aż o jedną trzecią mniej energochłonna niż gospodarka amerykańska. Uważa się ponadto, że gospodarkę europejską zdynamizuje dokończenie budowy jednolitego rynku, pełna integracja rynku finansowego w 2005 r. oraz budowa systemu nawigacji satelitarnej Galileo w 2008 r.⁴⁵

Drugim największym partnerem zewnętrznym Unii Europejskiej jest Rosja. Stosunki Unii Europejskiej z Rosją były w 2002 r. ożywione, ale również nie pozbawione napięć, które dotyczyły głównie kwestii Kaliningradu i Czeczenii. W ciągu całego roku odbyły się dwa spotkania Rady Współpracy Unia Europejska–Rosja. Pierwsze, na szczeblu ministerialnym, miało miejsce 16 kwietnia 2002 r. w Luksemburgu. Drugie, na najwyższym szczeblu, odbyło się w Brukseli 11 listopada 2002 r., gdyż prezydent Rosji odmówił wyjazdu do Kopenhagi; Dania bowiem nie zezwoliła na ekstradycję do Rosji czeczeńskiego działacza politycznego.

Na spotkaniu w Luksemburgu rozmawiano przede wszystkim o współpracy gospodarczej i stosunkach handlowych. Od 6 marca 2002 r. działa unijno-rosyjska grupa na wysokim szczeblu, której zadaniem jest opracowanie do końca 2003 r. koncepcji wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Chodzi o doprowadze-

⁴⁴ „Documents d'Actualite Internationale”, nr 9 z 1 maja 2002 r., s. 319–324.

⁴⁵ „Rzeczpospolita” z 15 stycznia 2003 r.

nie do harmonizacji legislacji, zbieżności przepisów i ułatwienia wymiany. Należy podkreślić, że Unia Europejska i Rosja są dla siebie wzajemnie poważnymi partnerami handlowymi. Ponad jedna trzecia eksportu Rosji kierowana jest do krajów UE, a po rozszerzeniu Unii udział ten wynosił będzie blisko 50%. UE uważa, że dalszy rozwój współpracy gospodarczej i wymiany handlowej między Unią i Rosją zależeć będzie od tempa reform strukturalnych w gospodarce rosyjskiej. Podczas spotkania Rady Współpracy jednomyślnie potwierdzono, że sektor energetyczny jest tym sektorem gospodarczym, w którym możliwe jest ustanowienie między UE i Rosją wzmocnionego partnerstwa. Uzgodniono kontynuowanie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa nuklearnego. Za ważne tematy współpracy uznano problematykę walki ze zorganizowaną przestępczością oraz z terroryzmem. Podkreślono konieczność przejścia do konkretów we wzajemnej dyskusji na temat Kaliningradu. W komunikacie ze spotkania zamieszczono wzmiankę na temat rozmów o sytuacji w Rosji i w UE, podkreślając jednakże, że ta część dyskusji odbyła się nie przy stole rokowań, a tylko przy obiedzie⁴⁶.

Kwestia Kaliningradu była przedmiotem dyskusji na forum Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r. Rada Europejska zwróciła się przede wszystkim do Komisji Europejskiej o przedstawienie przed posiedzeniem nadzwyczajnym w Brukseli na jesieni 2002 r. studium na temat możliwości rozwiązania w sposób skuteczny, a jednocześnie elastyczny, sprawy tranzytu osób i towarów do i z Okręgu Kalingradzkiego, uwzględniając poszanowanie *acquis* i zgodę zainteresowanych państw kandydujących. Oczywiście Rada Europejska zajęła stanowisko w sprawie Kaliningradu na posiedzeniu 24–25 października 2002 r. w Brukseli. Podkreślając potrzebę kontynuowania strategicznego partnerstwa w stosunkach z Rosją, Rada Europejska uznała, że w interesie obu stron leży znalezienie rozwiązania dla kwestii tranzytu osób między Obwodem Kaliningradzkim i pozostałymi częściami Rosji. Jednocześnie Rada Europejska podkreśliła, że może się to odbyć tylko przy poszanowaniu przez wszystkie zainteresowane strony prawa do ochrony bezpieczeństwa swych obywateli i kontroli ruchu poprzez swe terytorium osób i towarów w drodze wprowadzenia wiz, w tym również wiz tranzytowych⁴⁷. Ostatecznie wspólne stanowisko Unii Europejskiej i Rosji w sprawie tranzytu między Obwodem Kaliningradzkim i pozostałymi częściami Rosji określone zostało we wspólnej deklaracji ogłoszonej po szczycie UE–Rosja, który odbył się 11 listopada 2002 r. w Brukseli. Uznano wyjątkową sytuację Obwodu Kaliningradzkiego. Rosja i UE przyjęły wspólnie do wiadomości zawarcie przez Rosję porozumienia z Litwą, które obowiązywać miało od 1 stycznia 2003 r., regulującego kwestię kontroli granic między nimi. Podkreślono, że porozumienie to, dotyczące zasad tranzytu, w niczym nie ograniczy suwerennego prawa Litwy do kontroli swych granic i odmowy wjazdu na swoje terytorium. UE i Rosja zobowiązały się do podjęcia działań sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i społecznemu Obwodu Kaliningradzkiego oraz ułatwiających kontakty międzyludzkie

⁴⁶ „Documents d’Actualité Internationale”, nr 12, 15 czerwca 2002, s. 446–447.

⁴⁷ Ibidem, nr 24 z 15 grudnia 2002 r., s. 943.

i współpracę transgraniczną z rozszerzoną Unią Europejską. Postanowiono, że realizacja przyjętych ustaleń odbywać się będzie w ramach porozumienia o partnerstwie i współpracy Unia Europejska–Rosja.

W sprawie tranzytu osób i towarów między Obwodem Kaliningradzkim i Rosją ustalono, że z dniem 1 lipca 2003 r. UE wprowadzi niezbędne uregulowania dotyczące dokumentów ułatwiających tranzyt (DFT) na określony czas, wydawanych bezpłatnie lub po niskiej cenie. Najpóźniej w roku 2005 dokona się przeglądu funkcjonowania tego systemu. Po wstąpieniu Litwy do UE rozpatrzona zostanie propozycja Rosji w sprawie dopuszczalności tranzytu bezwizowego obywateli rosyjskich udających się bez zatrzymania do Obwodu Kaliningradzkiego przez terytorium Litwy pociągami ekspresowymi. Integralną częścią tych uzgodnień będzie porozumienie litewsko-rosyjskie w sprawie readmisji, dotyczące osób wszelkich narodowości. Podjęte zostaną również rozmowy w sprawie zawarcia bilateralnego porozumienia o readmisji między UE i Rosją.⁴⁸

Polityka zewnętrzna Unii nie ograniczała się do stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją. Dużo uwagi Rada Europejska w Sewilli poświęciła przygotowaniom do światowego szczytu w sprawie trwałego rozwoju, który odbył się w Johannesburgu i na którym Unia Europejska odegrała aktywną rolę. Unia zwróciła się do innych krajów rozwiniętych z apelem, aby przyłączyły się do jej programu dotyczącego globalizacji, handlu i finansów w celu umożliwienia krajom rozwijającym się dostępu do rynków krajów rozwiniętych, dając im w ten sposób szansę skorzystania z efektów globalizacji. Rada Europejska podkreśliła w kontekście trwałego rozwoju, że utrzymanie bezpieczeństwa żywnościowego jest dla niej podstawowym elementem walki z biedą. Rada Europejska w Sewilli zaakceptowała również raport prezydencji w sprawie aktywizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz deklarację dotyczącą wzmocnienia roli Unii w walce z terroryzmem.

Unia Europejska odbyła na różnych szczeblach spotkania przeglądowe z ugrupowaniami partnerskimi z innych kontynentów, demonstrując po raz kolejny szeroką aktywność w dziedzinie gospodarczej i politycznej o wymiarze globalnym.

W lutym 2002 r. odbyło się w Stambule spotkanie na szczeblu ministerialnym między UE i Organizacją Państw Islamskich. Na spotkaniu reprezentowane były kraje członkowskie i obserwatorzy w OPI oraz państwa członkowskie i kandydujące do Unii. Mówiono o współpracy między obu grupami krajów, ale przede wszystkim oceniono sytuację międzynarodową w świecie, wskazując na potrzebę promowania zrozumienia i harmonii między cywilizacjami. Potępiono ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r., podkreślając, że żadne motywy nie usprawiedliwiają terroryzmu⁴⁹.

Również w lutym odbyło się w Grenadzie dwunaste już spotkanie na szczeblu ministerialnym między Unią Europejską i Radą Współpracy Zatoki, grupującą

⁴⁸ Ibidem, nr 1 z 1 stycznia 2003 r.

⁴⁹ *Communique de presse, Istanbul, 13.2.2002*, ibidem, nr 8 z 15 kwietnia 2002, s. 307–308.

Bahrajn, Emiraty Arabskie, Arabię Saudyjską, Oman, Katar i Kuwejt. Rozmowy dotyczyły współpracy gospodarczej, wymiany handlowej oraz inwestycji. Dokonano przeglądu spraw międzynarodowych, podkreślając konieczność ustanowienia sprawiedliwego, trwałego i całkowitego pokoju na Bliskim Wschodzie. Opowiedziano się za „ustanowieniem zdolnego do istnienia państwa palestyńskiego obok państwa Izrael w pełni uznanego i bezpiecznego”. Uzgodniono otwarcie przedstawicielstwa UE w Rijadzie⁵⁰.

W dniach 4–5 kwietnia 2002 r. w Lanzarote w Hiszpanii odbyła się konferencja na szczeblu ministerialnym między krajami UE i ASEM, dotycząca współpracy w kwestii zarządzania ruchami migracyjnymi między Europą i Azją. Podkreślono znaczenie legalnej migracji dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz promocji kulturalnej obu kontynentów. Stwierdzono także, że nielegalna migracja jest dla nich wspólnym wyzwaniem, i postanowiono podjąć współpracę w zakresie wymiany informacji dotyczących migracji, tras przerzutowych, kontrabandy oraz handlu istotami ludzkimi. Postanowiono, że współpraca dotyczyć będzie również organizowania powrotów oraz reintegracji nielegalnych imigrantów⁵¹.

22 kwietnia w Walencji podpisany został Eurośródziemnomorski Układ o Stowarzyszeniu pomiędzy UE i Algierią. Układ zobowiązuje obie strony do liberalizacji bilateralnej wymiany handlowej towarów, usług i kapitałów. Układ ustanawia stowarzyszenie Algierii ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. Stowarzyszenie przewiduje dialog polityczny, wymianę handlową i współpracę gospodarczą, pomoc UE w integracji Unii Arabskiego Maghrebu i zacieśnianiu jego związków z Unią Europejską. Rozwój dialogu między UE i Algierią opierać się będzie na poszanowaniu zasad demokracji i podstawowych praw człowieka i obejmować dziedziny polityki, bezpieczeństwa oraz stabilności w regionie. Układ o stowarzyszeniu przewiduje powołanie Rady Stowarzyszenia i Komitetu Stowarzyszenia, jako organów zabezpieczających jego realizację⁵².

Wielkim wydarzeniem w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej, zarówno ze względu na liczbę uczestniczących w nim krajów, jak i przewodnictwo Hiszpanii w Unii, było spotkanie na szczycie UE–Ameryka Łacińska i Karaiby, które odbyło się 17 i 18 maja 2002 r. w Madrycie. Należy podkreślić, że w ramach tej ogólnej konferencji zorganizowano jeszcze oddzielne konferencje UE z ugrupowaniami subregionalnymi: Mercosur, Wspólnota Andyjska, Dialog z San Jose (SICA) oraz dwustronne z Meksykiem. W Deklaracji Politycznej z ogólnego szczytu na uwagę zasługuje przede wszystkim stwierdzenie o gotowości UE oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów do ustanowienia partnerstwa strategicznego obu regionów⁵³.

Przejawem dialogu pomiędzy UE i Japonią był szczyt w Tokio 8 lipca 2002 r. Przedstawiony podczas szczytu bilans współpracy oraz zamierzenia na przyszłość

⁵⁰ Ibidem, nr 8 z 15 kwietnia 2002 r., s. 308–310).

⁵¹ Ibidem, nr 11, 1 sierpnia 2002 r., s. 422–423.

⁵² Ibidem, nr 12 z 15 czerwca 2002 r., s. 449–450.

⁵³ Ibidem, nr 13 z 1 lipca 2002 r., s. 483–489.

świadczą o ogromnym zainteresowaniu obu stron rozwojem wzajemnych stosunków⁵⁴.

W dniach 22–24 września 2002 r. odbył się w Kopenhadze IV szczyt Azja–Europa, tzw. ASEM, 4 z udziałem szefów państw lub rządów dziesięciu krajów azjatyckich oraz piętnastu krajów UE. Omawiano kwestię dialogu politycznego wobec wyzwań XXI wieku, mówiono o jedności w różnorodności, o ostatnich wydarzeniach w różnych regionach świata oraz o zacieśnieniu partnerstwa gospodarczego i współpracy w zakresie ochrony środowiska. Podpisano wspólną deklarację oraz program współdziałania w walce z terroryzmem międzynarodowym, jak też deklarację polityczną w sprawie pokoju na Półwyspie Koreańskim⁵⁵.

Na swych posiedzeniach w 2002 r., które odbyły się w Barcelonie, Sewilli, Brukseli oraz Kopenhadze, Rada Europejska przyjęła wspólne stanowisko w sprawie rozwiązania kryzysów na Bliskim Wschodzie oraz między Indiami i Pakistanem, a także w sprawie walki z terroryzmem⁵⁶.

Niewątpliwie sprawą najtrudniejszą dla Unii Europejskiej w jej działalności międzynarodowej było określenie na początku 2003 r. wspólnego stanowiska w kwestii Iraku. Udało się to szefom państw i rządów krajów „Piętnastki” na posiedzeniu w Brukseli 17 lutego 2003 r. Stwierdzono tam, że „celem Unii jest całkowite i skuteczne rozbrojenie Iraku (...) w sposób pokojowy (...). Siła winna być użyta tylko w ostateczności”⁵⁷. Stanowisko to zostało następnie poparte przez kraje kandydujące. Powszechnie uważa się jednak, że różnice stanowisk między państwami Unii Europejskiej oraz między niektórymi z nich i państwami kandydującymi w odniesieniu do współpracy transatlantyckiej, ujawnione na tle sprawy Iraku, są bardzo poważne. Mogą one zaważyć negatywnie na przyszłości UE złożonej z 25 państw, zwłaszcza jeśli chodzi o współdziałanie w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

⁵⁴ Ibidem, nr 17 z 1 września 2002 r., s. 661–664.

⁵⁵ Ibidem, nr 23 z 1 grudnia 2002 r., s. 916–920.

⁵⁶ *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Seville, 21 et 22 juin 2002*. Doc. SN 200/02 Fr., s. 1–18.

⁵⁷ „Le Monde” z 19 lutego 2003 r.