

## UNIA U PROGU KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ

Jednym z ważniejszych sukcesów państw członkowskich Wspólnot Europejskich jest z pewnością, podpisany w Maastricht w lutym 1992 r., Traktat o Unii Europejskiej określający mapę dostosowań do wyzwań, jakie niesie ze sobą proces integracji. W Traktacie tym uregulowano szereg bardzo ważnych kwestii. Należą do nich m.in. subsydiarność, "zbliżenie" Unii do obywateli, określenie drogi ku jednolitej walucie, a co za tym idzie utworzeniu unii gospodarczo-walutowej. Wspomniane aspekty polityczno-gospodarcze, bazujące na stabilności i konkurencyjności UE, miały wpłynąć pozytywnie na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Przejście do wyższego etapu w procesie integracji wiąże się także z otwarciem przez wspomniany Traktat możliwości poszerzenia zakresu wspólnych działań Unii o politykę zagraniczną, bezpieczeństwa (w dalszej perspektywie także obrony) oraz w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Ze względu na dynamikę procesu integracji, jak również możliwość dalszego poszerzenia UE (a więc tradycyjny już problem pogłębienia i poszerzenia integracji) autorzy Traktatu o Unii Europejskiej przewidzieli potrzebę przeprowadzenia jego rewizji i ewentualnej nowelizacji. W Artykule N Traktatu z Maastricht<sup>1</sup> zawarto postanowienie, iż po upływie 5 lat od daty sporządzenia Traktatu odbędzie się Konferencja Międzyrządowa (*Intergovernmental Conference - IGC*), której zasadniczym celem będzie przegląd postanowień Traktatów Wspólnot, łącznie z Traktatem o UE. Stąd też omawianą Konferencję przyjęło się nazywać "Maastricht II". Rozpocznie się ona 29 marca 1996 r. w Turynie.

W czerwcu 1994 r., podczas spotkania Rady Europejskiej na Korfu, postanowiono, że zostanie powołana do życia **Grupa Refleksyjna** (*Reflection Group*), której zadaniem będzie przygotowanie Konferencji Międzyrządowej w 1996

---

<sup>1</sup> W Artykule N p. 2 stwierdzono, że: *Konferencja przedstawicieli Państw Członkowskich zbierze się w 1996 r. dla zbadania tych postanowień niniejszego Traktatu, w stosunku do których przewidziana jest rewizja, zgodnie z celami ustalonymi w Artykułach A i B.*

r.<sup>2</sup> Wspomniana Grupa składa się z wysokich rangą przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich Unii oraz przewodniczącego Komisji i dwóch posłów Parlamentu Europejskiego. Nad pracami Grupy Refleksyjnej czuwa jej przewodniczący - Carlos Westendorp, szef hiszpańskiej dyplomacji, gdyż właśnie na początku przewodnictwa tego państwa w Unii Europejskiej Grupa ta rozpoczęła działalność. Grupa została zobligowana do prowadzenia konsultacji z instytucjami wspólnotowymi.

Przeгляд Traktatu o Unii Europejskiej jest spowodowany kilkoma względami natury polityczno-ekonomicznej. Przede wszystkim drugi i trzeci filar Unii Europejskiej zostały w Traktacie z Maastricht jedynie ogólnie zarysowane (bez podania bardziej szczegółowych rozwiązań) w przeciwieństwie do pierwszego filaru obejmującego *acquis communautaire* Wspólnot Europejskich i przyszłej unii gospodarczo-walutowej. Istnieje zatem konieczność uszczegółowienia zakresu działań i kompetencji poszczególnych instytucji wspólnotowych w obliczu realizacji wspólnych polityk: zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Oprócz wspomnianych zmian w ramach Wspólnot, w okresie ostatnich kilku lat dokonały się olbrzymie przeobrażenia natury polityczno-ekonomicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Towarzyszy temu wzrost dążeń powyższych krajów do członkostwa w UE. Obecne ramy formalnoprawne funkcjonowania Unii utrudniają przyjęcie nowych krajów do tego ugrupowania (zwłaszcza, że należy się liczyć z poszerzeniem UE o kolejne 12-15 państw). Stąd też instytucje europejskie "obsługujące" najpierw 6 państw członkowskich, z trudem działające na poczet Piętnastki, nie będą w stanie sprawnie funkcjonować w Unii liczącej w swoim składzie 27-30 krajów.

Kolejną kwestią, związaną z potrzebą reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej jest problem tzw. "deficytu demokracji" oraz braku przejrzystości działań ugrupowania dla wszystkich obywateli.

Rewizja Traktatu z Maastricht ma - jak już wspomniano - w głównej mierze dotyczyć celów wspólnotowych zawartych w Artykułach A i B Traktatu z Maastricht. Mówi się w nich o:

- ♦ zasadzie subsydiarności (Art. A ust. 2: "Niniejszy Traktat oznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi");
- ♦ tworzeniu wspólnego rynku i ustanowieniu unii gospodarczo-walutowej (Art. B ust. 1): "[Celem Unii jest - przyp. autora] ... osiągnięcie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczo-społecznego, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami, wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej i ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, docelowo ze wspólną walutą, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu";

- ♦ wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (Art. B ust. 2): "[Celem Unii jest - przyp. autora] ... potwierdzenie swojej tożsamości w skali międzynarodowej, w szczególności poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej ostateczne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej, mogącej doprowadzić do wspólnej obrony";

- ♦ współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Art. B ust. 4): "[Celem Unii jest - przyp. autora] ... rozwijanie bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych".

Jako jeden z celów zapisano również (Art. B ust. 5): "pełne zachowanie i rozbudowanie *acquis communautaire*, tak by móc określać, w drodze procedury wymienionej w Artykule N (2) [mowa o Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. - przyp. autora], w jakim stopniu polityka i formy współpracy wprowadzone tym Traktatem wymagają skorygowania, celem zapewnienia efektywności funkcjonowania mechanizmów i instytucji Wspólnoty".

W Traktacie z Maastricht wymieniono także inne problemy, które powinny zostać poddane analizie w trakcie Konferencji w 1996 r. Są to:

- ♦ procedura współdecydowania (Art. 189 b p. 8): "Zakres procedury przewidzianej niniejszym Artykułem może zostać rozszerzony, zgodnie z procedurą przewidzianą Artykułem N (2) Traktatu o Unii Europejskiej, na podstawie sprawozdania złożonego Radzie przez Komisję najpóźniej do roku 1996";
- ♦ prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Art. J.4(6)): "Dla celów niniejszego Traktatu, mając na uwadze rok 1998, w kontekście Artykułu XII Traktatu Brukselskiego, postanowienia niniejszego Artykułu mogą zostać zmienione zgodnie z artykułem N (2) na podstawie raportu, który w 1996 r. Rada przedstawi Radzie Europejskiej i który będzie zawierał ocenę osiągniętych postępów oraz doświadczenia zgromadzone do tego czasu";
- ♦ wprowadzenie problemów energii, turystyki oraz ochrony cywilnej do treści Traktatu (Deklaracja I w sprawie ochrony cywilnej, energii i turystyki): "Konferencja oświadcza, że kwestia wprowadzenia do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską tytułów, związanych ze sprawami określonymi w Artykule 3 (t), powyższego Traktatu zostanie rozważona zgodnie z procedurą ustanowioną w Artykule N (2) Traktatu o Unii Europejskiej, na podstawie sprawozdania, które Komisja przedstawi Radzie najpóźniej do 1996 r.";
- ♦ hierarchiczność aktów prawnych (Deklaracja 16 w sprawie hierarchii aktów prawnych Wspólnoty): "Konferencja wyraża zgodę na to, żeby Konferencja Międzyrządowa, która ma zostać zwołana w 1996 roku, zbadała w jakim stopniu możliwa jest rewizja klasyfikacji aktów prawnych Wspólnoty w celu ustanowienia odpowiedniej hierarchii pomiędzy różnymi kategoriami aktów";
- ♦ generalna reforma instytucji wspólnotowych, na bazie Porozumienia z Ioannina oraz dokumentów z Konfe-

<sup>2</sup> Por. The Corfu European Council. The Conclusions of the Presidency, "Bulletin of the European Communities", No 6/1994.

rencji w Barcelonie i Korfu (w tym m.in. głosowania większościowego, i liczby członków Komisji);

- ♦ system instytucjonalnych powiązań między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie przestrzegania dyscypliny i procedury budżetowej.

Oczywiście wspomniany merytoryczny zakres Konferencji może zostać rozszerzony na podstawie Artykułu N (2) Traktatu z Maastricht o kolejne tematy, zgłaszane przez państwa członkowskie lub instytucje wspólnotowe.

Grupa Refleksyjna zwróciła szczególną uwagę na wyzwania, jakie stoją przed Unią w obliczu rozszerzenia jej o nowe państwa członkowskie. Do głównych priorytetów Wspólnoty "na tle nowych wyzwań dla Europy" należą:

- ♦ przeanalizowanie celów i instrumentów Wspólnoty;
- ♦ umocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- ♦ wyjście na przeciw potrzebom mieszkańców Wspólnoty w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości;
- ♦ zwiększenie efektywności i demokracji w działalności instytucji wspólnotowych w perspektywie rozszerzenia Unii;
- ♦ zwiększenie wpływu mieszkańców Wspólnot na proces integracji europejskiej poprzez działania bezpośrednio wpływające na życie obywateli (zatrudnienie, ochrona środowiska);
- ♦ efektywniejsze wprowadzanie w życie zasady subsydiarności.

**Wewnętrzne wyzwania** dla Unii koncentrują się wokół problemów zarówno ekonomicznych, jak i politycznych. Należą do nich: wysoka stopa bezrobocia, degradacja środowiska, zmiany w strukturze demograficznej wpływające na nowy socjalny model społeczeństwa. Do kwestii politycznych należy zaliczyć przede wszystkim "deficyt demokracji", określany jako brak odpowiedniego mandatu dla osób reprezentujących poszczególne państwa i regiony na forum wspólnotowym. Zwraca się również uwagę na brak należytych informacji na temat procesów integracji europejskiej. Występuje także coraz silniejsza presja społeczeństwa europejskiego na szeroko rozumianą poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego. W obliczu narastającej zorganizowanej przestępczości działania w tym zakresie muszą być koordynowane na szczeblu wspólnotowym.

Natomiast **zewnętrzne wyzwania** dla Unii są wynikiem głębokich zmian polityczno-ekonomicznych w świecie. Implikuje to niezbędne działania ze strony Wspólnoty skierowane na utrzymanie silnej i stabilnej pozycji, co wydaje się trudnym zadaniem w kontekście ogólnej globalizacji gospodarki. Unia Europejska traci obecnie swoją konkurencyjność i atrakcyjność w porównaniu z innymi "mocarstwami ekonomicznymi". Proces ten musi zostać zahamowany. Należy również zwrócić uwagę na problemy ochrony środowiska, które można wyłącznie rozwiązywać na szczeblu między państwowym.

Najbliższe **rozszerzenie Unii** o nowe państwa członkowskie stanowi zarówno polityczną konieczność, jak i oznacza nowe możliwości ekonomiczne dla Europy. Jedno-

ześnie Wspólnoty stają przed potrzebami pewnych zmian instytucjonalnych, zapewniających z jednej strony skuteczność działania, a z drugiej strony utrzymanie dotychczasowego charakteru ugrupowania. Stąd też stwierdzono, iż negocjacje o członkostwo z niektórymi krajami aplikującymi do członkostwa powinny rozpocząć się po zakończeniu obrad Konferencji Międzyrządowej.<sup>3</sup>

Ogólnie rzecz biorąc podstawowym wyzwaniem tak wewnętrznym jak i zewnętrznym, a jednocześnie głównym celem Unii, jest utrzymywanie stabilności i pokoju, jak również stałego wzrostu gospodarczego na kontynencie europejskim. Wydaje się, że te zadania te mogą zostać osiągnięte przez UE w ramach unii gospodarczo-walutowej integrującej gospodarki oraz sfery polityczne wszystkich państw członkowskich.

Jednocześnie Unia Europejska nie może być skostniałą strukturą, która nie potrafi szybko dostosować się do zmieniającej się sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Osiąganie wspólnych celów i prowadzenie wspólnych polityk wymaga od Wspólnot większej elastyczności w podejmowaniu decyzji i indywidualnym podejściu do każdego państwa członkowskiego. Stabilność w funkcjonowaniu Unii zostanie osiągnięta wówczas gdy:

- ♦ Unia będzie wykazywać elastyczność w działaniu, która powinna być widoczna tylko w osiąganiu nakreślonych celów, jednakże pod warunkiem, iż inne środki zawiodły;
- ♦ różnice w poziomie zaawansowania integracji poszczególnych państw będą występować wyłącznie przejściowo;
- ♦ państwa, spełniające określone wcześniej wymogi realizowania określonych polityk wspólnotowych wspólnotowych, nie będą wycofywać się z tych działań;
- ♦ wszelkie działania, mające na celu pomoc państwom członkowskim w wypełnianiu określonych zasad polityk wspólnotowych mogą mieć miejsce tylko w ograniczonym stopniu i przejściowo;
- ♦ wszystkie państwa członkowskie będą dostosowywać ustawodawstwo wewnętrzne do wspólnotowego *acquis communautaire*;
- ♦ będzie przestrzegana jedność instytucji wspólnotowych.

Według Grupy Refleksyjnej mogą pojawić się pewne trudności w funkcjonowaniu tak stabilnego organizmu. Z jednej strony występuje obawa przed dyskryminacyjnym traktowaniem poszczególnych państw w ramach wspólnotowych polityk, a z drugiej strony niepokój, że przyłączenie nowych państw spowoduje deregulację w sferze prawa.

Należy podkreślić, iż planowana Konferencja Międzyrządowa nie jest odizolowanym wydarzeniem europejskim, a jedynie elementem poprzedzającym całą serię procesów integracyjnych, do których należy zaliczyć:

- ♦ powiększenie Wspólnoty o nowe kraje członkowskie;
- ♦ renegocjacje źródeł i systemu finansowania działalności w perspektywie 2000 r.;

<sup>3</sup> Zgodnie z postanowieniami szczytów w Cannes i Madrycie sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej powinny rozpocząć się negocjacje z Cyprzem, Malcią oraz państwami Europy Środkowo-Wschodniej.

- ♦ przejście do kolejnego etapu unii gospodarczo-walutowej;
- ♦ określenie miejsca Unii Zachodnioeuropejskiej w strukturze instytucji europejskich.

Wspomniane wyżej działania nie mogą być rozpatrywane odrębnie, a jedynie globalnie, gdyż całościowe ich potraktowanie gwarantuje uzyskanie pomyślnych wyników. Jest to szczególnie ważne dla państw aspirujących do członkostwa w Unii, ponieważ właśnie sukces negocjacji gwarantuje "wejście" do Unii. Właściwie Grupa Refleksyjna nie chciała zająć się rozpatrywaniem skutków rozszerzenia Unii, gdyż proces ten nie wymaga zmian ustawodawczych dla polityk wspólnotowych, a ewentualny wpływ na rozwój Wspólnoty będzie zauważalny dopiero po pewnym czasie. Wydaje się być zatem słusznym pogląd o konieczności prowadzenia takiej analizy, jednak równoległe do prac Konferencji Międzyrządowej, a nie w jej ramach.

Oczywistym jest, iż obywatele państw członkowskich powinni być na bieżąco informowani o przygotowaniach i pracach Konferencji tak, aby stali się oni jednymi z uczestników konstruowania przyszłości Europy. Takie podejście może okazać się jedynym sposobem przekonania ludzi o konieczności zmian i późniejszego zatwierdzenia ustaleń Maastricht II.

Mimo, że zakres tematyczny Konferencji był w następstwie kolejnych szczytów Rady Europejskiej rozszerzany, to wspomniane obrady nie powinny dotyczyć samych zapisów traktatowych, a więc podstaw istnienia Unii. Chodzi o przeprowadzenie w możliwie najłagodniejszy sposób procesu reform, a nie ponowne dyskutowanie nad formułą Unii.

**Grupa Refleksyjna zaznaczyła, iż Konferencja Międzyrządowa w 1996 r. nie powinna zajmować się rewizją całego Traktatu z Maastricht, a jedynie pewnymi dziedzinami wymagającymi pilnych zmian. Chodzi tu o:**

- ♦ stworzenie Europy bardziej zbliżonej do jej obywateli;
- ♦ poprawa funkcjonowania Unii i przygotowanie jej do rozszerzenia, ze szczególnym wskazaniem na instytucje wspólnotowe;
- ♦ udzielenie Unii szerszego mandatu do działań w ramach polityki zewnętrznej.

Jest to proponowany plan pracy Konferencji Międzyrządowej. W następnych numerach Biuletynu postaramy się przedstawić bardziej szczegółowo zagadnienia, które będą tematem obrad.