



**Ewa Maziarz, Anna Pochylczuk**

## **Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej**

Głos w dyskusji

### **Wzmocniona współpraca - geneza i podstawy prawne**

Wzmocniona współpraca (dalej jako WW; określana także w polskich publikacjach jako „ściślejsza współpraca” lub „elastyczna współpraca”) oznacza możliwość podejmowania przez grupę państw członkowskich Unii Europejskiej współdziałania w obszarach i dziedzinach, w których z różnych przyczyn nie byłoby to możliwe przy udziale wszystkich państw członkowskich. WW nawiązuje do wcześniejszych inicjatyw UE w tym zakresie (określanych jako „wzmocniony rdzeń UE”, „koncentryczne kręgi”, „kręgi zmiennej geometrii”, „Europa różnych prędkości” etc.).

Pierwsze projekty dotyczące WW pojawiły się na początku lat sześćdziesiątych (po złożeniu przez Wielką Brytanię w 1961 r. wniosku o przystąpienie do Wspólnot). Propozycje zróżnicowania tempa integracji wynikały początkowo z obaw niektórych państw członkowskich Wspólnot przed próbami zmniejszenia dynamiki tego procesu (np. przez Wielką Brytanię). Idea przyspieszenia i zróżnicowania procesu integracji powróciła w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, jako sugerowana forma przezwyciężenia impasów i weta wyrażanych przez niektóre państwa członkowskie (Raport Tindemansa, projekt Spinellego).

W Traktacie z Maastricht (1992 r.) powołano do istnienia Unię Gospodarczo-Walutową (UGW). Powstała grupa państw członkowskich, która chciała uczestniczyć w tworzeniu UGW i jednocześnie była w stanie wypełnić warunki przynależenia do niej (kryteria konwergencji). Jednocześnie z uczestnictwa w inicjatywie zrezy-

gnowały niektóre państwa członkowskie, uzyskując przy tym trwałe zwolnienia, tzw. *opt-out* (Wielka Brytania, Dania). Tym samym stworzony został mechanizm dopuszczający funkcjonowanie odrębnych zasad dla grup państw członkowskich.

W Traktacie Amsterdamskim (TA-1997 r.), modyfikującym Traktat z Maastricht, wprowadzono artykuły dotyczące zastosowania WW (art. 40, 43, 44, 45). Zgodnie z postanowieniami Traktatu, WW wymaga współdziałania co najmniej ośmiu państw członkowskich, a jej zasięg, szczególnie w tzw. pierwszym filarze UE, jest ściśle ograniczony. WW nie może mieć negatywnych efektów dla krajów nie uczestniczących w niej. Jednocześnie ustanowiono możliwość, iż państwo członkowskie, które nie uczestniczy we WW, może taką inicjatywę zawetować „z ważnych przyczyn wynikających z polityki narodowej”. Powstała zatem możliwość blokowania projektów inicjowanych przy zastosowaniu WW.

Debata na temat przyszłości Unii Europejskiej, dla której nowym impulsem stał się wykład ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera 12 maja 2000 roku na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, spowodowała ponowny wzrost zainteresowania koncepcjami rozwoju WW. Na dyskusję na ten temat wpływają szczególnie trzy grupy czynników:

- utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej oraz wejście w życie Układu z Schengen i Protokołu Wykonawczego (włączonych do TA jako tzw. *acquis* Schengen) – inicjatyw opartych *de facto* na mechanizmie wzmocnionej współpracy;
- przekonanie, że bez dalszych regulacji zasad funkcjonowania WW zainteresowane szybszą integracją państwa mogą doprowadzić do wytworzenia się pozatraktatowych form współpracy. Stanowiłoby to potencjalne zagrożenie dla istniejących mechanizmów funkcjonowania Unii (m.in. utrata kontroli przez instytucje wspólnotowe) oraz podważałyby koncepcję integracji<sup>1</sup>;
- rosnące obawy państw członkowskich UE przed konsekwencjami rozszerzenia o kraje kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej (spowolnienie procesu integracji, osłabienie spójno-

---

<sup>1</sup> Minister J. Fischer, podczas wystąpienia w Komisji Spraw Zagranicznych francuskiego Zgromadzenia Narodowego, zasugerował utworzenie „grupy pionierskiej”, złożonej z tych państw członkowskich, które są zdecydowane intensywniej i szybciej pogłębiać integrację między sobą. Zauważył, że projekt ten najlepiej zrealizować w ramach istniejących traktatów, jednak jeśli okaże się to niemożliwe, taka współpraca powstanie poza traktatami – por.: *Rozszerzenie UE a dyskusja nad jej ostatecznym kształtem. Zapis dyskusji ze spotkania z prof. Jerzym Łukaszczykiem*, CSM, „Raporty i Analizy”, nr 5/00.

ści UE). W tym kontekście, WW jest postrzegana w obecnych państwach Unii jako zabezpieczenie przed paraliżem decyzyjnym, spowodowanym przyjęciem kilkunastu nowych członków.

W Traktacie Nicejskim (TN) z grudnia 2000 r. zasady podejmowania WW zostały rozbudowane (art. 27, 40, 43, 44, 45). Znaczenie nowelizacji WW wpisuje się w debatę na temat kształtu Unii Europejskiej i możliwych dróg jej rozwoju. W komentarzach podkreśla się, że postanowienia dotyczące WW są jednym z najważniejszych i najbardziej konkretnych postanowień szczytu w Nicei.

Zgodnie z art. 40 Traktatu Nicejskiego, „celem ściślejszej współpracy (...) jest umożliwienie Unii szybszego stania się obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji Wspólnoty Europejskiej i celów określonych [w Traktacie]”<sup>2</sup>. W art. 27 zaznaczono, iż „celem ściślejszej współpracy w którymkolwiek z obszarów, przewidzianych w niniejszym Tytule jest strzeżenie wartości i służenie interesom Unii jako całości, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej”<sup>3</sup>.

Państwa uczestniczące we WW respektują:

- zasady, cel, ogólne wytyczne i spójność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podejmowanych w jej ramach decyzji;
- uprawnienia Wspólnoty Europejskiej;
- spójność wszystkich polityk Unii z jej działaniami zewnętrznymi.

Zgodnie z art. 43 TN państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą WW, mogą w tym celu korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych Traktatem Nicejskim oraz Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską pod warunkiem, że ta współpraca:

- ukierunkowana jest na wspieranie celów Unii i Wspólnoty, na ochronę i realizację jej interesów oraz wzmocnienie procesu ich integracji;
- zakłada poszanowanie Traktatów oraz jednolitych ram instytucjonalnych UE;
- zakłada poszanowanie *acquis communautaire* oraz środków podjętych w zgodzie z pozostałymi postanowieniami Traktatów;

---

<sup>2</sup> Tłum. *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne*, MSZ, 15 lutego 2001 r. ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

- pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie Europejskiej i nie wkracza w dziedziny nie należące do kompetencji wyłącznej Wspólnoty;
- nie narusza rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 14 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ani też spójności gospodarczej i społecznej ustanowionej zgodnie z Tytułem XVII Traktatu;
- nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zniekształcenia warunków konkurencji między nimi;
- obejmuje co najmniej osiem państw członkowskich;
- nie narusza kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich nie biorących w niej udziału;
- nie narusza przepisów Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej;
- zgodnie z art. 43b otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich<sup>4</sup>.

Istotne jest wyrażenie zachęty dla państw członkowskich do uczestnictwa w WW: „Komisja i państwa członkowskie uczestniczące w ściślejszej współpracy dopilnują, aby do udziału w niej zachęcono jak największą ilość państw członkowskich” (art. 43b TN)<sup>5</sup>. WW może być podjęta dopiero po ustaleniu, że cele współdziałania opartego na jej mechanizmie nie mogą być osiągnięte w odpowiednim terminie poprzez zastosowanie zasadniczych postanowień Traktatów (art. 43a). Zgodnie z Traktatem Nicejskim, WW nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (artykuł 27b TN)<sup>6</sup>. Akty i decyzje podejmowane w odniesieniu do WW nie są częścią *acquis* Unii (art. 44 TN).

Istotną zmianę wprowadzono poprzez zapis dotyczący ilości państw członkowskich, ustanawiających między sobą wzmocnioną współpracę. Zgodnie z Traktatem Nicejskim, WW „obejmuje co najmniej osiem państw członkowskich” (art. 43g TN). W Traktacie o Unii Europejskiej WW musiała dotyczyć „przynajmniej większości państw członkowskich”. Osiem państw w Unii Europejskiej składającej się z 15 członków stanowi większość, jednak po rozszerzeniu

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Na umieszczenie zapisu wskazującego wyraźnie, że wzmocniona współpraca nie może odnosić się do kwestii związanych z obronnością należała szczególnie Wielka Brytania.

sytuacja ta ulegnie zmianie. Poprzez ten zapis obecne kraje członkowskie UE zagwarantowały sobie możliwość pogłębiania integracji w interesujących je dziedzinach po rozszerzeniu Unii o kolejne państwa. W ten sposób zmniejszono obawy, że przyjęcie nowych członków doprowadzi do osłabienia spójności UE.

Postanowienia Traktatu Nicejskiego dotyczące mechanizmu podejmowania wzmocnionej współpracy znoszą przyjętą w Traktacie Amsterdamskim możliwość zablokowania inicjatywy grupy państw w drodze jednostronnego weta innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

### **Stanowisko RP wobec instytucji wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej przed szczytem Rady Europejskiej w Nicei (7–11 grudnia 2000 r.)**

W polskiej debacie dotyczącej członkostwa w Unii Europejskiej zagadnienie WW nie zajmowało dotąd istotnego miejsca. Z dużą rezerwą do WW odnoszono się szczególnie do czasu Spotkania Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r., wyrażając szereg obaw wynikających z potencjalnych skutków zastosowania tego mechanizmu. Zwracano między innymi uwagę na możliwość ukształtowania się „dwóch kręgów”, „dwóch rdzeni”, „dwóch kategorii członkostwa” w Unii Europejskiej.

Przyczyn takiego podejścia można szukać w obawach, że Polska, z racji niższego poziomu rozwoju gospodarczego w porównaniu ze średnią obecnych państw członkowskich UE, nie będzie w stanie przyłączyć się do podejmowanych przez te państwa projektów opierających się na mechanizmie wzmocnionej współpracy. W konsekwencji, RP – jako nieobecna w tych inicjatywach – mogłaby zostać wyłączona z głównego nurtu integracji w Unii Europejskiej i stać się „członkiem drugiej kategorii”, tak w sferze gospodarczej, jak i politycznej oraz społecznej.

Przedstawiciele Rządu RP niejednokrotnie podkreślali awangardowość koncepcji WW. O jej nowatorstwie miały świadczyć np. dotychczasowy brak jej zastosowania w praktyce, pomimo powstania odpowiednich uregulowań w Traktacie Amsterdamskim<sup>7</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że dopiero Traktat Nicejski wprowadził procedury uniemożliwiające stosowanie prawa weta wobec zamiarów podjęcia takiej współpracy. Uruchomienie takiej inicjaty-

---

<sup>7</sup> *Wizja i możliwości. O nowy kierunek w integracji europejskiej* – wystąpienie ministra W. Bartoszewskiego w Centre For European Policy Studies w Brukseli 25 lipca 2000 r.

wy na podstawie Traktatu Amsterdamskiego było znacznie bardziej utrudnione.

Minister Bartoszewski akcentował negatywne konsekwencje podejmowania WW w nowych obszarach: „Istnieje (...) niebezpieczeństwo negatywnej społecznej i politycznej percepcji bliższej współpracy. Obywatele mogą obawiać się rozszerzenia zakresu wspólnej suwerenności i rezygnacji ich własnego państwa z kolejnej części narodowych prerogatyw. Państwa pozostające poza «awangardą» z kolei obawiać się mogą rzeczywistej bądź pozornej utraty statusu pełnoprawnego członka Unii”<sup>8</sup>.

Z dystansem odnoszono się także do wizji rozwoju Unii Europejskiej zaprezentowanej przez Joschkę Fischera w maju 2000 r. Ówczesny minister spraw zagranicznych, Bronisław Geremek w wywiadzie w czerwcu 2000 r. zaznaczył to wyraźnie: „W sprawie propozycji Fischera rząd polski nie zajął stanowiska. Członkiem Unii Europejskiej jeszcze nie jesteśmy. I nie jesteśmy zainteresowani zabieraniem głosu w sprawie, która wewnątrz Unii jest tak kontrowersyjna”<sup>9</sup>. Minister dodał: „Rzecz jasna, warto się zastanowić nad tym, jaka Unia może być w przyszłości. I do jakiej Unii my chcielibyśmy wejść (...)”<sup>10</sup>.

W wypowiedziach przedstawicieli polskiego rządu akcentuje się potrzebę solidarności obecnych członków UE z państwami kandydującymi. W 1999 r. mówił o tym minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek: „Od początku istnienia Wspólnot Europejskich i w programie ich Ojców Założycieli była (...) obecna zasada solidarności. (...) Interes narodowy – to znaczy partykularny interes każdego z państw Unii z osobna staje się głównym odniesieniem polityki, jakby słabła lekcja historii europejskiej. Jestem przekonany, że warunkiem pozytywnego wyjścia z obecnego zachwiania integracji europejskiej jest wprowadzenie do świadomości zbiorowej poczucia interesu europejskiego”<sup>11</sup>.

Podobne argumenty przytaczał minister Bartoszewski: „Integracja europejska od samego początku była przede wszystkim wielkim projektem politycznym, nakierowanym na zagwarantowanie trwałego pokoju w Europie. Do samej istoty integracji europejskiej

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Wywiad z B. Geremkiem, ministrem spraw zagranicznych RP: *Barbarzyńcy u progu*, „Rzeczpospolita” z 26 czerwca 2000 r.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Polska, Niemcy, Europa* – wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP B. Geremka na Freie Universitaet w Berlinie z okazji odebrania doktoratu h.c.; 15 stycznia 1999 r.

należy wymóg solidarności; oznacza on nie tylko skuteczne wsparcie dla słabszego państwa członkowskiego, oznacza on również, że nie dojdzie do politycznej dominacji wybranych państw i nie odrodzi się idea mocarstwowości; (...) Nowoczesna, wspólna Europa musi odwoływać się do jasnego katalogu wspólnych wartości”<sup>12</sup>.

W polskim stanowisku wobec koncepcji WW często podkreśla się konieczność zachowania jej „otwartego charakteru”. Odniósł się do tego minister spraw zagranicznych RP, Władysław Bartoszewski w wystąpieniu w Centrum Studiów Międzynarodowych w Berlinie w lipcu 2000 r.: „Dla krajów kandydackich zagadnieniem podstawowym będzie, czy awangarda pozostanie grupą otwartą i nie przyczyni się do trwałego wyłączenia nowych członków z niektórych obszarów europejskiej współpracy”<sup>13</sup>.

Jednocześnie, minister spraw zagranicznych RP sprzeciwił się opiniom o sceptycznym podejściu krajów kandydackich do koncepcji wzmocnionej współpracy<sup>14</sup>. Zaznaczył również, że proces kształtowania się systemu instytucjonalnego powinien rozwijać się stopniowo, a nie stanowić wynik projektu, z góry określającego przyszły kształt UE. W przemówieniu wygłoszonym podczas Europejskiego Forum Kulturalnego minister spraw zagranicznych RP Władysław Bartoszewski argumentował: „Proces wzmocnionej współpracy, w której udział biorą tylko państwa najbardziej do tego przygotowane, bądź też tylko te, których obywatele wyrażą zgodę na ściślejszą współpracę, może doprowadzić do marginalizacji krajów, które nie zdecydują się na udział w awangardzie. Trudno więc się dziwić, że ze względu na swoją niewielką pozycję przetargową kraje kandydujące obawiają się powstania w zjednoczonej Europie kolejnej, tym razem awangardowej «kurtyny»”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> *Wyzwania i dylematy. Polacy i Niemcy w kształtowaniu przyszłej Unii Europejskiej*. Przemówienie wygłoszone 29 czerwca 2001 r. na Uniwersytecie w Marburgu.

<sup>13</sup> Wystąpienie ministra W. Bartoszewskiego w Centrum Studiów Europejskich w Berlinie, por.: „Przegląd Mediów Światowych”, MSZ, nr 145 (2181), 31 lipca 2000 r., ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)).

<sup>14</sup> „W powszechnym odczuciu pierwsze reakcje krajów kandydujących na berlińską mowę Joschki Fischera były co najmniej powściągliwe. Niestosownie przyjmuje się jednak, że są one generalnie sceptyczne wobec koncepcji ściślejszej współpracy. ródłem nieporozumienia jest przemieszanie dwóch różnych dyskursów: obecnej debaty instytucjonalnej, toczącej się na forum Konferencji Międzyrządowej i dyskusji nad przyszłością Europy, rozpoczętej na nowo przez Fischera” z wystąpienia ministra W. Bartoszewskiego w Centre For European Policy Studies w Brukseli 25 lipca 2000 r.

<sup>15</sup> *Wizja Europy – polski punkt widzenia*, 30 sierpnia 2000 roku, Alpbach [w:] W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, MSZ, Warszawa 2001 r., s.46.

W wystąpieniu w Centrum Studiów Polityki Europejskiej („Wizja i możliwości. O nowy kierunek w integracji europejskiej”) minister Bartoszewski podkreślał, jak istotne jest uniknięcie negatywnej percepcji wzmocnionej współpracy i konieczność nadania jej „rzeczywistego, namacalnego wymiaru”<sup>16</sup>.

Podstawowy dokument przedstawiający stanowisko rządu polskiego wobec rozwoju WW w UE został przygotowany na Konferencję Międzyrządową dotyczącą reform instytucjonalnych UE<sup>17</sup>. W liście do prezydencji portugalskiej Polska ustosunkowała się do głównych problemów Konferencji Międzyrządowej. Odnosząc się do kwestii WW stwierdzono, że gdyby zaistniała potrzeba jej włączenia do programu Konferencji, „uwaga powinna skoncentrować się na jej efektywnym zastosowaniu”<sup>18</sup>.

Rozwinięciem tego stanowiska stał się obszerny dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych „Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia” z 12 czerwca 2000 r. Wyrażono w nim stonowaną opinię: „Polska generalnie uważa, że obecne postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy stanowią dobry punkt wyjścia”<sup>19</sup>. W dokumencie wyrażono postulat ich efektywnego wykorzystania. Przedstawiono również szereg obaw wobec perspektyw rozwoju WW jako jednego z mechanizmów zacieśniania integracji w ramach Unii Europejskiej: „ściślejsza współpraca powinna stwarzać dodatkowe impulsy rozwoju integracji, w żadnym natomiast razie nie powinna prowadzić do wyłączenia przyszłych państw członkowskich z ważnych, nowych działań współpracy”<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> „Bez wątpienia jest bowiem rzeczą zasadniczą, aby proces integracji europejskiej zachował dynamikę również przy niemal 30 państwach członkowskich o bardzo zróżnicowanej wydolności gospodarczej. Ściślejsza współpraca może tu odegrać bardzo istotną rolę (...)” [w:] W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, MSZ, Warszawa 2001, s. 31. „Prawdą jest natomiast, że ściślejsza współpraca niesie ze sobą ryzyko zróżnicowania statusu państw członkowskich. Chodzi więc o to, by zachowała ona otwarty charakter i była środkiem dynamizującym proces integracji, a nie stwarzała trwale podziały na różne kategorie” – 2 października 2000 r., *Przyszłość Europy – rozszerzenie na Wschód*, W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, op.cit., s. 117.

<sup>17</sup> Portugalia, podczas pełnienia przewodnictwa w UE w pierwszej połowie 2000 r., zwróciła się do państw kandydujących z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

<sup>18</sup> Cyt. za: M.A. Cichocki, O. Osica *Listy do Jaime Gamy. Stanowiska krajów kandydujących do Unii Europejskiej wobec Konferencji Międzyrządowej 2000*, Centrum Studiów Międzynarodowych, Analizy nr 4/2000.

<sup>19</sup> „Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia” – dokument MSZ z 12 czerwca 2000 r. ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

Zgodnie ze stanowiskiem Polski, WW „nie może pociągać za sobą utworzenia grupy państw nie w pełni włączonych w dynamiczny rozwój integracji europejskiej”<sup>21</sup>. Odnosi się to zwłaszcza do ograniczenia zasad jednolitego rynku wewnętrznego w odniesieniu do obywateli i podmiotów gospodarczych przyszłych państw członkowskich. Istotne jest również, aby formuła WW „nie była traktowana jako rodzaj rozluźnienia wymagań wobec przyszłych państw członkowskich”<sup>22</sup>.

Strona polska zachowała także duży dystans w sprawie rozszerzenia WW na obszar drugiego filaru Unii Europejskiej. Argumentowano, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) tworzą na tyle nowy obszar zaangażowania UE, że umożliwienie współpracy w obrębie grupy państw członkowskich UE w tych dziedzinach stanowiłoby zagrożenie dla istoty integracji – „z tego względu wskazane byłoby odroczenie z dyskusją w tej sprawie do czasu sprecyzowania zasad funkcjonowania ESDP”<sup>23</sup>.

Obszary, w których WW ma szanse odnieść największe sukcesy to – według autorów dokumentu – polityka migracyjna, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, współpraca ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

### **Stanowisko RP wobec instytucji wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej po ustaleniach zawartych w Traktacie Nicejskim**

Stosunkowo bierna postawa przedstawicieli polskiego rządu w odniesieniu do kwestii WW ulega ewolucji od czasów szczytu UE w Nicei.

Premier Jerzy Buzek podczas debaty sejmowej w grudniu 2000 r. podkreślał: „Co zaś tyczy się tzw. wzmocnionej współpracy, z perspektywy Polski najważniejsze jest, aby klauzula ta nigdy nie była używana jako narzędzie do tworzenia członkostwa drugiej kategorii. Obecny kształt klauzuli poprzez gwarancję otwartości oraz zobowiązanie UE do wspierania wysiłków wszystkich tych państw, które chcą wziąć udział w ściślejszej współpracy w dużej mierze likwiduje nasze obawy”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Tłum. *Traktat z Nicei op.cit.*

<sup>24</sup> Wystąpienie prezesa Rady Ministrów J. Buzka podczas debaty sejmowej na temat integracji europejskiej, 22 grudnia 2000 r.

W przemówieniu premier argumentował dalej: „Zapisy Traktatu z Nicei odnoszące się do wzmocnionej współpracy pozwalają na zredukowanie obaw formułowanych przez obecnych i przyszłych członków Unii. Ci pierwsi otrzymali skuteczny instrument elastycznej integracji. Ci drudzy uzyskali gwarancję otwartości formuły wzmocnionej współpracy, która pozwala na udział w niej wszystkim zainteresowanym i przygotowanym do tego państwom członkowskim. Traktat z Nicei oznacza odrzucenie koncepcji zamkniętego, «twardego jądra» rajów decydujących się na wzmocnioną współpracę, która dla pozostałych państw mogłaby oznaczać członkostwo drugiej kategorii”<sup>25</sup>.

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej – Jan Kułakowski podkreślił w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej”, że Polska nigdy nie była przeciwnikiem wzmocnionej współpracy. „Ważne jest, by była to współpraca otwarta, by ci, którzy dołączą do Unii później, nie pozostali w drugim kręgu. Żeby wszystkie państwa, także te nowe, w miarę swych możliwości i woli politycznej miały do niej dostęp. My też”<sup>26</sup>.

W opinii prezydenta RP, Aleksandra Kwaśniewskiego, WW powinna być rozwijana w oparciu o Komisję Europejską, której kompetencje wykonawcze nie powinny zostać osłabione poprzez utworzenie nowego organu wspólnotowego, np. sekretariatu. Jak podkreśla prezydent RP, „tylko Komisja może być skutecznym mediatorem pomiędzy krajami uczestniczącymi w nowym projekcie integracyjnym oraz tymi, które zdecydują się pozostać poza nim. Tylko Komisja może zapewnić Unii Europejskiej spójność jeżeli istotnie – a wierzę, że będzie tak jedynie w ostateczności – grupa państw zdecyduje się pogłębić integrację w węższym gronie”<sup>27</sup>. Prezydent podkreślał, że w takim kontekście musi zmienić się również sama Komisja Europejska, tzn. powinna uzyskać mocniejszy mandat polityczny oraz „szerszą legitymizację społeczną”.

W dokumencie „Traktat z Nicei – polski punkt widzenia” z 15 lutego 2001 r. przyznano, że stanowisko na temat WW w krajach kandydujących uległo ewolucji: „Zorganizowana przez prezydencję francuską debata na forum Konferencji Europejskiej w Sochaux (22 listopada 2000 r.) wykazała, że kandydaci nie obawiają się WW pod warunkiem, że nie będzie ona stosowana jako „mecha-

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> J. Kułakowski, *Róbnymy swoje*, „Rzeczpospolita” z 24 lutego 2001 r.

<sup>27</sup> Wywiad dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3 grudnia 2000 r.

nizm wykluczenia”<sup>28</sup>. Wydaje się, że jest to ocena nieadekwatna – obawy przed „członkostwem drugiej kategorii” były wyrażane wielokrotnie także po wspomnianej konferencji.

W cytowanym dokumencie zaznaczono: „Istotne jest to, że Traktat z Nicei gwarantuje obecnym i przyszłym krajom członkowskim, że wzmocniona współpraca będzie miała charakter otwarty (...). Sama możliwość stosowania [WW] będzie jednak przypuszczalnie oddziaływać na kraje członkowskie tak jak możliwość głosowania większościowego, tzn. skłaniać je do poszukiwania rozwiązań kompromisowych możliwych do zaakceptowania przez wszystkich członków UE”<sup>29</sup>. Podkreślono także, iż „w naszym interesie leży stopniowy rozwój bliższej współpracy, dający szansę rozłożenia w czasie wysiłku inwestycyjnego i organizacyjnego. Zajęcie w UE pozycji odpowiadającej naszemu potencjałowi i aspiracjom wymagałoby udziału w możliwie dużej liczbie służących temu inicjatyw. Pamiętać jednak należy, że udział w niektórych przedsięwzięciach np. w tak kosztownych dziedzinach jak ochrona środowiska, czy polityka socjalna, może początkowo okazać się niemożliwy”<sup>30</sup>.

W dalszym ciągu widoczna jest rezerwa w stosunku do rozszerzania zakresu zastosowania WW w kolejnych obszarach i politykach prowadzonych w ramach UE: „Doświadczenie wspólnej waluty czy Schengen jest jeszcze zbyt świeże, aby w oczach europejskiej opinii publicznej stać się podstawą do podniesienia wzmocnionej współpracy do rangi powszechnie obowiązującej metody integracyjnej. Dlatego wykorzystanie mechanizmów wzmocnionej współpracy powinno zostać skoncentrowane na kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego (polityka migracyjna, zwalczanie narkotyków i zorganizowanej przestępczości i współpraca organów ścigania)”<sup>31</sup>.

Warte zastanowienia są konkluzje dokumentu: „w Unii nie ma stałych sojuszy i trzeba się z tym pogodzić. Sojusze są zawsze doraźne i sukces odnosi zawsze ten kraj, który potrafi sobie dobrać właściwych sojuszników w konkretnych sprawach”<sup>32</sup>. Wydaje się, że zbyt instrumentalnie potraktowano tu możliwość forsowania własnych interesów i używania opcji blokowania wspólnotowych inicjatyw.

---

<sup>28</sup> *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, MSZ, 15 lutego 2001 r., ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)).

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

Zdecydowaną zmianę w podejściu do mechanizmu WW można zauważyć w wystąpieniu ministra Bartoszewskiego 28 maja 2001 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie na konferencji pt.: „Przyszły kształt Unii Europejskiej – polski punkt widzenia”. Minister zaznaczył: „nastawienie Polski do ściślejszej współpracy może (...) być tylko jedno: Polska powinna od początku włączać się aktywnie we wszystkie formy ściślejszej współpracy – dyktowane jest to naszym doświadczeniem, naszym położeniem geograficznym i leży w naszym interesie!”. Minister dodał, że „konceptje «środką ciężkości» czy awangardy państw znacznie poza ściślejszą współpracę wykraczają. (...) Droga do takiego środka ciężkości biec będzie w znacznej mierze poprzez ściślejszą współpracę. Jest to zasadnicza okoliczność polityczna, która sprawia, że w interesie Polski leży wspieranie i partycypacja w ściślejszej współpracy”.

Według ministra, kraje kandydujące nie są przeciwne rozwojowi wzmocnionej współpracy. Przyczyna nieporozumień na ten temat wynika jedynie z „pomieszania dwóch różnych dyskursów”: aktualnego, prowadzonego na temat reformy instytucjonalnej i debaty na temat dalekosiężnych koncepcji integracyjnych. Kontrowersje wokół stanowiska Polski dotyczyły dopracowania warunków, które zagwarantowałyby otwartość ściślejszej współpracy oraz „ustanowienie takich klauzul, które uniemożliwią trwałe marginalizowanie słabszych państw członkowskich”.

Myśl ta została rozwinięta w wystąpieniu sejmowym ministra Bartoszewskiego dotyczącym polskiej polityki zagranicznej: „Wynik [debaty nad przyszłością Unii Europejskiej] rozstrzygnie o zasadniczych kwestiach przyszłego kształtu Unii, do której Polska z pewnością będzie już należeć. (...) Państwa kandydujące mają moralne i polityczne prawo do współkształtowania wizji przyszłej Europy. Polska z tego prawa aktywnie korzysta. Głos w sprawie przyszłości UE zabierali – Pan Prezydent i Pan Premier. Ministerstwo Spraw Zagranicznych regularnie przedkłada stanowiska w odniesieniu do najistotniejszych obszarów dyskusji”<sup>33</sup>.

Minister Bartoszewski zaznaczył: „Aktywnie włączamy się też w sam proces debaty: 23 kwietnia MSZ wraz z prezydentką szwedzką zorganizował w Warszawie pierwszą poważną dyskusję przedstawicieli państw członkowskich, kandydujących i instytucji europejskich. Polskie stanowisko w sprawie przyszłości Europy ce-

---

<sup>33</sup> Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2001 roku na forum Sejmu RP w dniu 6 czerwca 2001 r.

chuje pragmatyzm. Ewentualne zmiany w architekturze instytucji europejskich musi poprzedzić dokładne określenie celów, którym zmiany te miałyby służyć. (...) Podstawą skutecznego działania w instytucjach europejskich jest umiejętność zawierania kompromisów i koalicji z innymi państwami członkowskimi<sup>34</sup>.

## Konkluzje

Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec rozwoju WW w Unii Europejskiej zmienia się z upływem czasu, chociaż nie stanowi osi debaty o integracji z Polski z UE. Początkowo wyrażano dużą rezerwę w stosunku do jej rozwijania na nowe obszary działalności państw członkowskich UE.

Artykułowano szereg obaw przed wytworzeniem się „Europy dwóch kręgów”, „Europy dwóch rdzeni”, „dwóch kategorii członkostwa” etc. Wyrażany niepokój ma źródło w przekonaniu, że Polska, z racji niższego poziomu rozwoju gospodarczego w stosunku do obecnych państw UE znajdzie się – z przymusu – poza kolejnymi formami WW. Ostatnio stanowisko to ulega pewnej zmianie: polski rząd deklaruje gotowość pełnego poparcia idei WW i aktywnego uczestniczenia w nowych działaniach Unii Europejskiej.

Wypowiedzi polityków i przedstawicieli rządu na temat WW nie wskazują na konkretne możliwości uczestnictwa Polski w tej współpracy. Koncentrują się raczej na kwestiach dotyczących wzmocnienia UE i możliwości zmniejszenia deficytu demokracji w ramach UE. „(...) [S]podziewamy się Unii wyposażonej w sprawne instrumenty podejmowania decyzji (...) Unii solidarnej, otwartej na aspiracje nowych członków, oferującej im wszystkie prawa i przywileje członkowskie”<sup>35</sup>.

Rozwój mechanizmu WW w Unii Europejskiej po kolejnym rozszerzeniu UE jest nieunikniony, szczególnie wobec aktualnej debaty liderów państw członkowskich UE na temat wizji i kształtu Unii Europejskiej. W wypowiedziach polskich polityków nie podnosi się fundamentalnego znaczenia tej współpracy dla przyszłości Unii Europejskiej. Jest to istotne tym bardziej, że w myśl postanowień Traktatu Nicejskiego WW staje się jednym z kluczowych instrumentów kształtowania rozwoju UE. O WW mówi się nadal przede wszystkim z perspektywy polskich obaw przed marginalizacją pozycji RP

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Wystąpienie premiera J. Buzka podczas debaty sejmowej na temat integracji europejskiej, 16 lutego 2000 r.

względem innych państw członkowskich w rozszerzonej Unii Europejskiej.

Głównym argumentem, do którego odwołują się Jerzy Buzek i Władysław Bartoszewski, jest konstatacja, że nieprzemysłany rozwój WW byłby sprzeczny z ideą, która legła u podstaw Wspólnot Europejskich i konsekwentnie Unii Europejskiej. „Naszym celem jest Europa oparta na zasadzie solidarności. Bez solidarności politycznej i ekonomicznej ze środkową i wschodnią częścią Europy Unia zaprzeczy celom, dla których została powołana”<sup>36</sup>.

Obecne państwa członkowskie obawiają się osłabienia spójności UE w wyniku przystąpienia państw o niższym poziomie rozwoju gospodarczego oraz niedostosowania instytucjonalnego Unii (krytyka postanowień Traktatu Nicejskiego dotyczących reformy instytucjonalnej). Nieefektywny proces decyzyjny, różne modele kształtowania rozwoju UE (międzyrządowa, wspólnotowa), a także brak woli politycznej niektórych państw członkowskich do angażowania się w inicjatywy o charakterze wspólnotowym tworzą kolejną grupę czynników, które przyczynią się zapewne do wzrostu znaczenia mechanizmu WW. Postanowienia Traktatu z Nicei tworzą mocną podstawę jej funkcjonowania.

WW i kierunek jej rozwoju – to jedna z podstawowych zmiennych, która wpłynie na przyszły kształt Unii Europejskiej. Dlatego WW powinna znaleźć stałe miejsce w wypowiedziach polskich polityków, a uwagę należałoby skoncentrować na konstruktywnym udziale Polski w tej inicjatywie. Obserwacja rozwoju już istniejących dziedzin WW: Unii Gospodarczo-Walutowej i „obszaru Schengen” wskazuje na zmniejszający się wpływ państw nie biorących udziału w tych inicjatywach na przyszłą architekturę Unii Europejskiej. Jeśli zatem Polska aspiruje do czynnego udziału w kształtowaniu przyszłej UE, wymaga to zmiany bardzo stonowanego dotychczas stanowiska wobec WW, tak aby Polska była postrzegana jako zwolennik rozwiązań odważnych, nowych, jako jeden z potencjalnych twórców „awangardy europejskiej”. Należy rozważyć scenariusze, w których RP mogłaby aktywnie włączyć się w proces WW lub stać się jego inicjatorem.

Rząd RP wydaje się nie dostrzegać elastyczności WW i możliwości wynikających z jej wykorzystania. Nie akcentuje również szans, jakie ten mechanizm integracji może stworzyć dla Polski. Nie podejmuje się debaty na temat obszarów przyszłego zastosowania

---

<sup>36</sup> Wystąpienie prezesa Rady Ministrów J. Buzka podczas debaty sejmowej na temat integracji europejskiej, 22 grudnia 2000 r.

WW (treść cytowanego wcześniej przemówienia ministra Bartoszewskiego z dnia 28 maja 2001 r. sygnalizuje możliwość zmiany).

Dyskusja o polskim udziale we wzmacnionej współpracy powinna stać się fragmentem debaty o członkostwie w UE: co wniesiemy jako kolejne państwo Unii Europejskiej. Wydaje się, że polscy politycy nie dostrzegają, jak w Unii działa na percepcję Polski jako przyszłego kandydata „casus Grecji”. Polska jeszcze nie została członkiem UE: podkreślanie na każdym kroku ostrożności wobec nowych inicjatyw prowokuje obawy o zachowanie Polski jako kraju członkowskiego. Stąd zamiast rozważań o potencjalnym wykluczeniu nowych członków z niektórych form współpracy, należałoby raczej umacniać w państwach UE przekonanie, że Polska ma swoją wizję integracji i jest to wizja, która może znaleźć wielu zwolenników w UE.

Istotne znaczenie ma określenie priorytetów działania po przystąpieniu do Unii Europejskiej jeszcze przed dokonaniem rozszerzenia. Zakres potencjalnego współdziałania w oparciu o mechanizm WW może obejmować takie dziedziny, jak współpraca gospodarcza, ochrona środowiska, promocja turystyki, rozwój sieci komunikacyjnych, kultura i inne. Warto wypracować propozycje inicjatyw, w których Polska mogłaby się stać liderem bądź państwem w istotny sposób wpływającym na realizację projektu w oparciu o mechanizm WW. Można w tym celu wykorzystać, np. atut położenia geograficznego Polski. Obszarów i dziedzin współpracy, w których Polska mogłaby pełnić rolę lidera lub aktywnego uczestnika jest wiele (m.in. współpraca w ramach państw Grupy Wyszehradzkiej, basenu Morza Bałtyckiego czy Trójkąta Weimarskiego).

Jednak w opinii polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych „wydaje się, iż wykorzystanie nowych możliwości bliższej współpracy nie nastąpi szybko i nie od razu na szerszą skalę”<sup>37</sup>. Pomimo to (a może właśnie dlatego) Polska powinna już teraz, przed przystąpieniem do UE, tworzyć scenariusze rozwoju takiej współpracy i zacieśniać kontakty polityczno-gospodarcze z państwami, które mogłyby zainteresować się uczestnictwem w polskiej inicjatywie; warto tworzyć scenariusze rozwoju WW przy czynnym udziale Polski. Nie wystarczą zapewnienia, że Komisja Europejska ma „zachęcać inne państwa do udziału we wzmacnionej współpracy” i w tym upatrywać bezpieczeństwa kraju poddanego takim samym rygorom, jak inne kraje.

---

<sup>37</sup> Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, *op.cit.*

WW to jedna z fundamentalnych kwestii odnoszących się do przyszłego funkcjonowania UE.

Konieczna jest jasno zdefiniowana polityka akceptacji niemiecko-francuskich inicjatyw dotyczących wzmocnienia UE - co najmniej dlatego, że poparcie Niemiec i Francji jest warunkiem *sine qua non* uczestnictwa RP w najbliższej fali poszerzenia Unii Europejskiej. W komentarzach wskazuje się na negatywne konsekwencje znalezienia się Polski poza „pierwszą grupą” przyjętych krajów (rozczarowanie społeczeństwa, niewiara w sens przeprowadzanych reform i wysiłek włożony w proces przedakcesyjny etc.).

Za poszerzeniem UE w ostatnim badaniu Eurobarometru (maj 2001 r.) opowiedziało się 43% badanych obywateli państw członkowskich UE, przeciw było 35% respondentów, a nie miało opinii 23%<sup>38</sup>. W państwach członkowskich Unii coraz głośniejszy wyrażane są obawy związane z przyjęciem nowych krajów, nasila się także proces zmęczenia negocjacjami z 12 kandydatami. Jest zatem wysoce prawdopodobne, że kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej (o kilka najbardziej zaawansowanych państw) na wiele lat przesądzi o ilości członków Unii Europejskiej.

Państwa UE obecnie nie wykazują wystarczającej woli politycznej do przeprowadzenia „realnego zjednoczenia kontynentu” i należy się zastanowić, jak to zjednoczenie w efekcie może przebiegać. Dotyczy to kwestii o strategicznym znaczeniu dla polskiego członkostwa w UE: dopłat bezpośrednich do rolnictwa (reformacja CAP), pomocy z funduszy strukturalnych (zagwarantowana w TN możliwość podejmowania po 2006 r. decyzji w tej sprawie większością głosów), przyjęcia ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska (spadek konkurencyjności polskich przedsiębiorstw), swobody przepływu osób (propozycje kilkuletnich okresów przejściowych w dostępie obywateli nowych państw do unijnego rynku pracy).

Perspektywa rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej i odmienny od poprzednich wymiar tego rozszerzenia spowodował intensyfikację debat na temat rozwoju integracji, kierunku UE i wzmocnienie obaw na temat negatywnych skutków rozszerzenia. Zróznicowanie kandydatów poprzez wybranie kilku państw do pierwszej fali rozszerzenia może uprawdopodobnić wykorzystanie WW. Odnosi się to także do inicjatyw zmierzających do częściowego wyłączenia z Wspólnej Polityki Rolnej oraz Funduszy Strukturalnych nowych państw członkowskich. Może to doprowa-

---

<sup>38</sup> Por.: „Eurobarometr”, edycja nr 55  
([www.europa.eu.int/eu/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb55](http://www.europa.eu.int/eu/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb55)).

dzić do erozji solidarności (o czym świadczy niechętna postawa państw członkowskich przed zwiększeniem obciążeń budżetowych na korzyść nowych członków).

Otwartym pozostaje pytanie, czy bez wzmocnionej solidarności rozszerzona Unia będzie w stanie uniknąć stratyfikacji nowych państw członkowskich. Warto w tym kontekście rozważyć, do jakiej Unii przystąpi Polska i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Jeśli przed rozszerzeniem nastąpi reforma Wspólnej Polityki Rolnej, co proponuje Francja i Niemcy (propozycja zwiększenia części dopłat dla rolników z budżetu państwa, a nie z budżetu UE), jeśli Hiszpania przeforsuje optykę „oddzielnych funduszy strukturalnych” i zostanie utrzymane stanowisko kilkuletnich restrykcji w dostępie do unijnego rynku pracy – dwa rodzaje członkostwa w UE staną się faktem. To w takim scenariuszu należy upatrywać podstawowych zagrożeń dla przyszłości Polski.