

„UNIA EUROPEJSKA – OTWARTA NA OBYWATELA, OTWARTA NA ŚWIAT”

NON-PAPER W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

PPRZEDŁOŻONY PRZEZ DANUTĘ HÜBNER,
SEKRETARZA KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ,
SEKRETARZA STANU DS. EUROPEJSKICH
W MINISTERSTWIE SPRAW ZAGRANICZNYCH,
PRZEDSTAWICIELA RZĄDU RP W KONWENCIE

Bruksela, 21 marca 2002 r.

Unia Europejska wyrosła ze swojego dawnego kształtu. Licząc piętnaście, a w przyszłości dwadzieścia kilka państw członkowskich, nigdy już nie będzie miała tej swoistej bliskości, jaka była cechą Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Zmienił się nie tylko kontekst integracji europejskiej, ale również rola, jaką Unia ma do odegrania.

Tożsamość europejska

Europa podziela takie wspólne wartości i tradycje, jak: wolność osobista, prawa człowieka, tolerancja, oświecenie. Istniejące w zjednoczonej Europie granice nie tworzą linii podziału, nie zamykają, nie izolują, ale stają się pomostem dla wymiany wartości oraz progim dla otwartości i zrozumienia, ułatwiającym przewyższanie stereotypów obciążających wzajemne stosunki między narodami europejskimi. Kulturowa różnorodność narodów europejskich stanowi podstawę tożsamości Europy, ułatwia dialog między cywilizacjami, co przyczynia się do eliminacji źródeł potencjalnego konfliktu.

Tożsamość europejska oznacza dziś również budowanie coraz ściślejszych i głębszych więzi, zwiększanie konkurencyjności gospodarczej, umacnianie europejskiego stylu życia, europejskich wartości, z wolnością jednostki na czele, w kontekście społecznej zasady solidarności. W coraz bardziej otwartym świecie, w świecie powiązanych gęstą siecią współzależności, członkostwo w Unii Europejskiej pozwala jej państwom członkowskim na jednoczesne bycie sobą i czerpanie z doświadczeń i dorobku innych. Tożsamości narodowej i kulturowej nie można dzisiaj chronić i pogłębiać w izolacji. Trzeba to robić pośród innych narodów i wraz z nimi. Unia Europejska ma to do siebie, że sprawia, iż kraje członkowskie i ich społeczeństwa zwracają się bardziej ku sobie.

Ile ekonomii, ile polityki

Do niedawna przez integrację europejską rozumieliśmy przede wszystkim integrację ekonomiczną. To wokół niej budowana była myśl zjednoczeniowa. Tak było również, gdy tworzone Wspólnoty Europejskie oraz jednolity rynek. Integracja polityczna dokonywała się poprzez integrację gospodarczą. Na owe czasy była to bardzo dobra strategia. Pozwalała argumentować, że chodzi wyłącznie o gospodarkę, a głównym kryterium myślenia o integracji pozostaje interes narodowy. Projekt utworzenia unii monetarnej był już początkiem nowej epoki. Ekonomia stała się instrumentem w wizji politycznej. Ekonomiczne korzyści płynące z wprowadzenia euro nie byłyby w stanie same w sobie przyczynić się do tak wszechstronnej mobilizacji europejskiej klasy politycznej. Rozpowszechniony był wówczas pogląd, że utworzenie unii monetarnej zmusi

UE do dokonania jak najszybszych postępów w konstruowaniu unii politycznej oraz że wprowadzenie wspólnej waluty jest aktem suwerennym i stąd eminentnie politycznym. Obawiano się, że ustanowienie euro bez utworzenia odpowiednich struktur politycznych i demokratycznych przyczyni się do napięć, które w nieodległej przyszłości zagrożą istniejącemu *status quo*.

Konstrukcja jakiegokolwiek wspólnoty oparta tylko na fundamencie ekonomicznym zawsze jest niewystarczająca. Obecnie obywatel Unii swoją tożsamość europejską wyraża przede wszystkim w kategorii sukcesu ekonomicznego, coraz większego dobrobytu. W konsekwencji nie może również dziwić, że w momentach recesji we wszystkich sondażach spada gwałtownie zaufanie do instytucji unijnych i idei integracji.

Unia polityczna

Nie przypadkiem europejski zwrot w stronę polityki zbiegł się w czasie z wielkimi zmianami w Europie Środkowej i Wschodniej. Bilans dokonań naszego regionu w ciągu ostatnich dziesięciu lat jest dla Unii Europejskiej świadectwem potęgi silnej woli. Kwestia rozszerzenia jest testem tego, co ważne dla Europejczyków na początku nowego milenium. Czy równość praw i szans z uboższym i słabszym, ale ambitnym partnerem zostanie uznana, czy też Unia Europejska ulegnie nieuzasadnionemu przywiązaniu do *status quo*? Pytania te sprawiają, że potrzeba przywództwa politycznego mającego wizję przyszłości osiąga dziś w Europie bezprecedensowy rozmiar.

Obywatel, demokracja

Okres, kiedy Europa mogła się rozwijać bez czynnego udziału swoich obywateli, przy ich milczącej akceptacji odszedł do historii. Koniec lat 90. to powrót do uznania, że Europa to przede wszystkim realizacja uniwersalnej demokracji, której głównym celem jest człowiek. Przyszłość Unii, jej trwanie i rozwój zależą od stopnia utożsamiania się z nią jej obywateli i narodów. Taka była zawsze idea Roberta Schumana: *zanim Europa stanie się sojuszem wojskowym czy całością ekonomiczną, musi być wspólnotą kulturową w najszczytniejszym sensie tego słowa; Europa jest realizacją uniwersalnej demokracji w chrześcijańskim znaczeniu tego słowa*. Należy się spodziewać, że w kolejnych postanowieniach traktatowych problemy obywatelstwa europejskiego, zwiększania uprawnień Parlamentu Europejskiego, a bardziej generalnie – rozszerzania się demokracji znajdują się w centrum uwagi. Już w Traktacie Amsterdamskim najbardziej rozbudowaną częścią jest sekcja zatytułowana „Unia i obywatel”, a tytuły rozdziałów – zatrudnienie, polityka socjalna, środowisko, zdrowie publiczne, ochrona konsumenta – wskazują, w coraz większym stopniu, na uwzględnianie aspektów humanistycznego i etycznego integracji.

Z drugiej strony źródeł nie najwyższego zwykle zainteresowania wspólną Europą i jej instytucjami można upatrywać w procesach obiektywnych. Przyszłość postindustrialna to stopniowy zmierzch roli w życiu społecznym tak typowych instytucji jak parlamenty i rządy, struktury władzy charakterystyczne dla państwa narodowego. Przekłada się to bezpośrednio na mniejsze zainteresowanie ludzi polityką i niechęcią do angażowania się w działania polityczne. Obywatele społeczeństw bogatych wolą śledzić wzloty i upadki indeksu giełdowego Dow Jones niż np. kolejne etapy kampanii wyborczych.

Źródła tzw. deficytu demokratycznego instytucji europejskich tkwią w samej ich genezie. Trzy najważniejsze instytucje Unii Europejskiej: Rada Unii, czyli rada ministrów, Komisja Europejska i Parlament Europejski stworzone zostały niejako z naruszeniem monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy: Rada Unii jest bowiem organem ustawodawczym i wykonawczym jednocześnie, upraw-

nienia wykonawcze Komisji Europejskiej są ściśle reglamentowane literą traktatów, a rzeczywiste kompetencje legislacyjne Parlament Europejski uzyskał w zasadzie dopiero na mocy Traktatu z Maastricht. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości ma moc wiążącą jedynie w stosunku do działań Wspólnot.

Deficyt demokratyczny polega na niedostatecznej reprezentatywności instytucji europejskich, ograniczonej kontroli organów wykonawczych przez gremia wybieralne i obywateli, a także na braku tzw. przejrzystości ich działania.

Parlament Europejski nie sprawuje faktycznej kontroli nad organami wykonawczymi UE: Radą (w funkcji egzekutywy) i Komisją. Poszczególni członkowie Rady – ministrowie w rządach narodowych – odpowiadają oczywiście przed parlamentami swoich krajów, nie można tu jednak mówić o odpowiedzialności politycznej na poziomie europejskim. Dystans Komisji wobec obywateli ma wiele przyczyn, ale zasadniczą jest ponadnarodowy charakter tej instytucji, zapisany w Traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie, i z ogromną determinacją wprowadzony w życie przez jej pierwszego przewodniczącego, Waltera Hallsteina. To, co było główną „cnotą” Komisji w pierwszych dwóch dziesięcioleciach jej istnienia, stało się jej główną „przywarą” – Komisja Europejska nie ma wyborców, jest niezależna w działaniu w zakresie przyznanych jej kompetencji i jest organem legalistycznym. Jako „strażnik traktatów” w pierwszej kolejności zwraca uwagę na przestrzeganie prawa europejskiego. Powoduje to często skłonność do apolitycznego spojrzenia na procesy integracyjne.

Wreszcie wspólnym grzechem instytucji europejskich jest brak „przejrzystości” ich działania. Złożone procedury, legalizm, specyficzny metajęzyk oddalają je od obywateli. Podniesienie zasady subsydiarności do rangi konstytucyjnej oraz zapis w Traktacie z Amsterdamu mówiący o przejrzystości i o bliskich relacjach z obywatelami to bez wątpienia krok naprzód, ale w praktyce te wartości nadal wydają się być deklaracją intencji.

Jakie są drogi wyjścia z tej sytuacji? Należy pamiętać, że z podobnymi problemami borykają się wszystkie demokratyczne instytucje również w państwach narodowych. Lista możliwych przedsięwzięć jest znana: rozszerzenie zakresu głosowań większościowych, wzmocnienie funkcji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie zastosowania procedury współdecydowania, konsekwentna realizacja zasady subsydiarności, ułatwienie dostępu obywateli do instytucji (dostęp do dokumentów, udział w publicznych sesjach Rady Unii, kiedy występuje ona w funkcji legislacyjnej), poprawa jakości (w tym językowej) prawodawstwa, unowocześnienie systemu zarządzania europejską biurokracją (program *Sound and Effective Management*, Biała Księga w sprawie Zarządzania Europejskiego, Kodeks postępowania komisarzy). Większość z nich formalnie realizowana jest już od wejścia w życie Traktatu z Maastricht, ale często przynoszą one głównie efekt marketingowy, dając europejskim liderom argumenty mające przekonać obywateli do „jedynie słusznej” idei integracji.

W społeczeństwie globalnym, szczelnie oplecionym siecią powszechnej informacji, w społeczeństwie o strukturach „spłaszczonych”, w którym coraz większą rolę odgrywają społeczności lokalne, sformułowanie przez instytucje europejskie nowego przesłania dla obywateli krajów członkowskich jest ich racją bytu. To właśnie należy rozumieć pod pojęciem nowego modelu komunikacji społecznej. Instytucje europejskie muszą przede wszystkim zastanowić się nad takim sposobem dotarcia do rzeczywistych potrzeb obywateli, który nie pozwoli im przekroczyć cienkiej linii dzielącej „bliskość obywatela”, będącą wartością traktatową, od populizmu.

Instytucje europejskie muszą zatem skierować pod adresem obywateli przesłanie, które przekona ich do zasadności realizacji przedstawianego projektu

i dotrze do nich, zanim korzyści płynące z tegoż projektu zaczną oni traktować jako oczywistość. Wydaje się, że obecnie przesłanie takie powinno dotyczyć przede wszystkim dwóch kwestii: jakości życia i bezpieczeństwa publicznego. Trzeba oczywiście pamiętać, że są to niejako najbardziej „egoistyczne” aspekty życia społecznego (stąd uwaga o cienkiej linii dzielącej „bliskość obywatela” od populizmu). Komisja Europejska, Parlament Europejski i państwa członkowskie zdają się to dostrzegać. Świadczą o tym liczne inicjatywy podejmowane w ostatnich latach i miesiącach. Prace nad jednolitym europejskim systemem polityki azylowej, zacieśnienie współpracy na rzecz zwalczania pedofilii i handlu ludźmi, powołanie Europejskiej Agencji Żywności, europejsko-amerykański spór wokół wołowiny produkowanej z użyciem hormonów i żywności modyfikowanej genetycznie (GMO) są działaniami tyle słusznymi, co „niewspółczesnymi”. Instytucje europejskie i państwa członkowskie muszą zatem rozwinąć oba wspomniane już wątki – jakości życia i bezpieczeństwa obywateli – i formułować nowe projekty z odpowiednim wyprzedzeniem, a także przekonaniem o ich zasadności, które miałyby pewien walor marketingowy.

Unia a jej sąsiedztwo

Rozszerzenie jest dzisiaj najważniejszym wyzwaniem, przed jakim stoi Unia Europejska. Politycznie jest ono przesądzone, ekonomicznie bardzo zaawansowane. Za kilka lat Unia Europejska dwudziestu pięciu lub dwudziestu siedmiu państw członkowskich będzie czymś normalnym, powszednim. Rozszerzenie stanie się faktem. Wówczas też rola UE w świecie, a w szczególności stosunek do najbliższego sąsiedztwa stanie się głównym tematem europejskiej debaty. Trzeba będzie znaleźć odpowiedź na pytanie, jaką część odpowiedzialności za ład międzynarodowy może i zechce przyjąć Unia Europejska. Czy będzie „Europą-fortecą” skierowaną do wewnątrz, skupioną na własnych problemach i zależną od Stanów Zjednoczonych jako gwaranta pokoju na świecie? Czy też będzie wespół ze Stanami Zjednoczonymi, i być może innymi potęgami regionalnymi, sprawować pieczę nad wielobiegunowym światem? Prawda leży pośrodku. UE będzie globalną potęgą, ale za główny obszar odpowiedzialności uzna swe najbliższe sąsiedztwo.

Stanie się tak z czterech powodów. Po pierwsze, zakres stabilności politycznej europejskiego sąsiedztwa będzie miał coraz silniejsze implikacje dla UE. Każdy kolejny kryzys polityczny w krajach ościennych będzie źródłem trudniejszych do kontrolowania zagrożeń. Po drugie, wzrośnie zależność energetyczna UE od jej najbliższego sąsiedztwa z potencjalnie poważnymi skutkami dla sytuacji europejskiej gospodarki. Po trzecie, zmienia się struktura demograficzna społeczeństw państw Unii Europejskiej, które będą w niedalekiej przyszłości potrzebowały uzupełnienia ich siły roboczej przez kontrolowaną imigrację z zewnątrz. Po czwarte, Unia Europejska stanie w bardziej bezpośredni sposób niż obecnie przed pytaniem o granice geograficznego zasięgu procesu zjednoczenia. Turcja ponad trzydzieści lat temu podjęła wysiłki na swej drodze ku członkostwu w UE, aspiracje do uczestnictwa w UE zgłaszają takie państwa jak np. Ukraina. Od Unii Europejskiej oczekuje się adekwatnej reakcji na takie aspiracje i wysiłki. Nie może ona części swojego sąsiedztwa nazwać niezdolnym do niepełnego nawet udziału w procesie integracji. Nie może też zamykać tej perspektywy ze względu na obecną sytuację gospodarczą swych sąsiadów.

Pozostając w tym przekonaniu, obawiam się, że w europejskiej debacie jest w tej kwestii zbyt wiele przemilczeń. Dlatego też Unia Europejska musi w stosunku do swego sąsiedztwa kierować się kryterium otwartości. W swoim czasie, bezpośrednio po roku 1989, Polsce i innym krajom regionu proponowano udział w procesach europejskich na zasadzie konfederacji. Dla nas było to nie do zaakceptowania, ponieważ naszym celem od początku było pełne członkostwo

w UE. Być może jednak formuła konfederacyjna odpowiadałaby oczekiwaniom Ukrainy, Mołdowy, krajów bałkańskich. Być może lansowana dzisiaj powszechnie koncepcja *wzmocnionej współpracy* może adekwatnie odzwierciedlać przyszłe relacje krajów rozszerzonej UE oraz jej europejskich sąsiadów. Projekt zjednoczeniowy sprawdza się w swym wymiarze wewnętrznym. W następnych latach bardziej niż kiedykolwiek będzie się musiał sprawdzić także w wymiarze zewnętrznym. Waga tego wyzwania jest bardzo duża.

Zbliżające się rozszerzenie Unii Europejskiej jest dla krajów Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej szansą na rozwój bliższych stosunków ze zintegrowaną częścią kontynentu. Podobnie jak Polska zyskała na włączeniu obszaru byłej NRD do Wspólnot Europejskich, tak nasi najbliżsi sąsiedzi będą czerpać korzyści z przybliżenia obszaru stabilności i dobrobytu do ich granic. Niemniej realizacja tego scenariusza jest ogromnym wyzwaniem zarówno dla przyszłej poszerzonej UE, jak i dla państw leżących w bezpośrednim sąsiedztwie nowych państw-członków. Ewentualne niepowodzenie procesu stabilizacji w Europie Południowo-Wschodniej lub też procesu reform w Europie Wschodniej miałyby dramatyczne konsekwencje dla bezpieczeństwa poszerzonej Unii Europejskiej. Napór nielegalnej imigracji lub przenikanie form zorganizowanej przestępczości to tylko niektóre zagrożenia, jakie wiązałyby się z realizacją takiego scenariusza. Najlepszą receptą na przeciwdziałanie importowi niestabilności jest eksport stabilności. Z drugiej strony, Europę Wschodnią należy także postrzegać przez pryzmat jej ogromnego potencjału ekonomicznego, który w przyszłości będzie dla Unii Europejskiej wsparciem w globalnej rywalizacji gospodarczej.

Unia Europejska stosuje obecnie dwa mechanizmy polityki stabilizacyjnej w stosunkach z krajami Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W relacjach z Rosją i Ukrainą polega na instrumentach partnerstwa i współpracy, które nie uwzględniają perspektywy członkostwa w UE. Taka perspektywa jest natomiast zarysowana w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia zaproponowanego regionowi bałkańskiemu. Na podstawie doświadczeń przyszłych nowych członków można stwierdzić, że im ściślejsze powiązania, im bliższa perspektywa członkostwa, tym większy jest wpływ Unii Europejskiej na proces wewnętrznej transformacji, który można nazwać „dobroczynną interwencją”. Bowiem z politycznego punktu widzenia zakres zmian niezbędnych do jakościowego postępu procesu reform musi mieć wiarygodne uzasadnienie w oczach opinii publicznej w danym kraju. Takim uzasadnieniem jest zbliżenie do obszaru integracji europejskiej.

Dlatego też należy skonstruować alternatywną postać przynależności europejskiej tych krajów, tak aby wyzwolić w nich pozytywną energię do dalszych wewnętrznych przemian społeczno-gospodarczych. Substancjonalne elementy tej formuły mogłyby być następujące:

- pogłębiony dialog polityczny w postaci Rady Konfederacji (opartej na dotychczasowej formule „trojki”), z regularnymi konsultacjami w dziedzinie gospodarki, spraw wewnętrznych, energii, wspartej spotkaniami na szczycie przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej;
- stopniowa, asymetryczna liberalizacja handlu w ścisłym powiązaniu z reformami w głównych dziedzinach życia gospodarczego;
- zaangażowanie UE w rozbudowę infrastruktury energetycznej i transportowej w tych krajach;
- regularne konsultacje na temat kształtowania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;
- zapewnienie kontrolowanej otwartości granic, współpraca służb granicznych;

- ścisła współpraca w obszarze spraw wewnętrznych;
- wspieranie współpracy regionalnej: wymiana młodzieży, dostęp do programów edukacyjnych.

Sprawą szczególnej wagi w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE jest zapewnienie kontrolowanej otwartości granic. Polska podziela pogląd, zgodnie z którym łańcuch jest tak silny jak silne są jego ogniwa, i dlatego też prowadzi aktywne działania służące wzmocnieniu swojej wschodniej granicy oraz przygotowaniu do funkcjonowania w ramach systemu Schengen. Niezbędne jest zadbanie o uproszczenie technicznych regulacji związanych z wydawaniem wiz oraz ograniczenie ich kosztów do minimum i zapewnienie niekłopotliwego dostępu do placówek konsularnych. Działania te mają szczególne znaczenie dla przedstawicieli mniejszości narodowych zamieszkałych w krajach sąsiednich oraz mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego.

Polska pragnie uczestniczyć we współpracy międzyregionalnej państw europejskich w ramach tzw. Wymiaru północnego UE. Akceptuje cel polityczny inicjatywy, którym jest wzmocnienie pozytywnej współzależności między Rosją a Unią Europejską. Szczególny obszar inicjatyw związany jest ze współpracą regionalną, przede wszystkim z regionem kaliningradzkim. Z dużym zainteresowaniem przyjęliśmy Dokument programowy Komisji Europejskiej w sprawie Kaliningradu ze stycznia 2001 r. W naszym przekonaniu stanowi on krok w dobrym kierunku i odzwierciedla właściwy tok myślenia. Z zadowoleniem przyjęliśmy zaproszenie do udziału w dyskusji na temat form przyszłej współpracy z Obwodem Kaliningradzkim, dzieląc opinię, że rozszerzenie UE przyniesie pozytywne skutki dla współpracy gospodarczej z tym regionem.

Przynależność do kręgów kulturowych staje się dzisiaj coraz częstszym tematem dyskusji. Czasem jednak bardziej niż na dziedzictwie kulturowym zainteresowanie skupia się na granicach zasięgu kultur, na przynależności kulturowej lub na braku tej przynależności. Tymczasem z doświadczeń ostatniego półwiecza wynika, że dorobek kulturowy i cywilizacyjny najsukuteczniej broni się dzięki swej otwartości w konfrontacji z dorobkiem innych społeczeństw. Dlatego też umacniając nasze więzi polityczne, nie możemy budować barier tam, gdzie ich być nie powinno. To także jedno z naszych głównych zadań w przededniu wejścia do Unii Europejskiej.

Jean Monnet w swoich wspomnieniach powiedział, że Europa zostanie stworzona poprzez kryzysy, choć nie będzie sumą tego, co przyniosą. Heraklit także mówił, że „wojna jest matką wszystkich spraw”. Druga wojna światowa w istocie była szokiem, który przyniósł Europie uzdrowienie. Pamiętając o przeszłości, w tym o niedawnym kryzysie w Kosowie, wiemy, jak bardzo należy cenić to, że nasze przeobrażenia dokonały się w sposób pokojowy.

Niejednokrotnie mówi się, że Europa to stan ducha, a więc zjawisko niewymierne – takie, które trudno określić. Jest w tym wiele prawdy. Ale prawdą jest także, że europejskość to dzisiaj coś bardziej konkretnego – to wysokie standardy w przemyśle, ochronie środowiska, rolnictwie, nauce. To swobodny przepływ osób, a więc nieskrępowane kontakty między mieszkańcami wszystkich państw Unii Europejskiej. To bycie razem, to świadomość, że problemy jednych są naszymi wspólnymi problemami, a osiągnięcia – wspólnymi osiągnięciami.