

***Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat.***  
**Non-paper ws. Przyszłości Unii Europejskiej**

**Danuta Hübner**  
**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw**  
**Zagranicznych RP, przedstawiciel Rządu RP w Konwencie**

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

*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, lecz stają się pomostem dla wymiany wartości oraz progiem 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 głębszych więzi, zwiększanie konkurencyjności gospodarczej, utrwalanie europejskiego stylu życia, europejskich wartości, z wolnością jednostki na czele, w nawiązaniu do społecznej zasady solidarności. W coraz bardziej otwartym świecie, w świecie powiązanym 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 i wraz z innymi narodami. 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. Była to bardzo dobra strategia na owe czasy. Pozwalała argumentować, że chodzi wyłącznie o gospodarkę, a wiodącym 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 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 zagrażą istniejącemu status quo.

Konstrukcja jakiegokolwiek wspólnoty oparta tylko na fundamencie ekonomicznym zawsze jest niewystarczająca. Aktualnie obywatel Unii swoją tożsamość europejską wyraża przede wszystkim w kategorii sukcesu ekonomicznego, rosnącego 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 UE ulegnie nieuzasadnionemu przywiązaniu do status quo? Pytania ta sprawiają, że zapotrzebowanie na przywództwo polityczne mające 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 - tych to powrót do praktycznego uznania, że Europa to przede wszystkim realizacja uniwersalnej demokracji, gdzie głównym celem jest człowiek. Przyszłość Unii, jej dalsze trwanie i rozwój zależy 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 kulturalną w najszczytniejszym sensie tego słowa, Europa jest realizacją uniwersalnej demokracji w chrześcijańskim znaczeniu tego słowa.*” Należy się spodziewać, że w kolejnych regulacjach traktatowych problemy obywatelstwa europejskiego, zwiększania uprawnień Parlamentu Europejskiego, a bardziej generalnie rozszerzania się demokracji, znajdą się w centrum uwagi. Już w traktacie Amsterdamskim najbardziej rozbudowaną częścią jest sekcja zatytułowana Unia i Obywatel, a tytuły tych rozdziałów - zatrudnienie, polityka socjalna, środowisko, zdrowie publiczne, ochrona konsumenta – wskazują, w coraz większym stopniu, na branie pod uwagę aspektu humanistycznego i etycznego integracji.

Z drugiej strony źródeł nie najwyższego zwykle zainteresowania wspólną Europą i jej instytucjami można dopatrywać się w procesach obiektywnych. Przyszłość postindustrialna to stopniowy zmierzch roli w życiu społecznym tak

typowych instytucji jak parlamenty, rządy, struktury władzy charakterystyczne dla państwa narodowego. Przekłada się to bezpośrednio na zmniejszone 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: Rada Ministrów, Komisja Europejska i Parlament Europejski stworzone zostały niejako z naruszeniem monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy: Rada Ministrów jest organem ustawodawczym i wykonawczym jednocześnie, uprawnienia wykonawcze Komisji Europejskiej są ściśle reglamentowane literą traktatów, zaś rzeczywiste kompetencje legislacyjne Parlament Europejski uzyskał w zasadzie dopiero na mocy Traktatu z Maastricht. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma moc wiążącą jedynie w stosunku do działań Wspólnot.

Deficyt demokratyczny polega na niedostatecznej reprezentatywności instytucji europejskich, ograniczonej kontroli organów wykonawczych przez ciała 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 przyczyną zasadniczą jest ponadnarodowy charakter tej instytucji zapisany w Traktacie Ustanawiającym Wspólnoty Europejskie i z ogromną determinacją wcielony 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 obrębie przyznanych jej kompetencji i jest ciałem legalistycznym. Jako „strażnik traktatów” zwraca uwagę w pierwszej kolejności 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 zwykłych obywateli. Podniesienie zasady subsydiarności do rangi konstytucyjnej oraz zapis w Traktacie z Amsterdamu mówiący o przejrzystości i bliskości obywatela było bez wątpienia pozytywnym krokiem naprzód, ale w praktyce nadal wydaje się być deklaracją intencji.

Jakie są drogi wyjścia z tej sytuacji? Pamiętać należy, 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 współdecyzji,

konsekwentna realizacja zasady subsydiarności, ułatwienie dostępu obywateli do instytucji (dostęp do dokumentów, publiczne sesje Rady Ministrów, kiedy występuje ona w swojej funkcji legislacyjnej), poprawa jakości (w tym językowej) prawodawstwa, unowocześnienie systemu zarządzania europejską biurokracją (program Sound and Effective Management, Biała Księga ws. Zarządzania Europejskiego, kodeks postępowania komisarzy). Większość z nich formalnie realizowana jest już od chwili wejścia w życie Traktatu z Maastricht, ale często przynoszą one głównie efekt marketingowy dostarczający europejskim liderom argumentów mających 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 w chwili obecnej 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 o 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 normalnością, dniem codziennym. Rozszerzenie zostanie skonsumowane. Wówczas też rola UE w świecie, a w szczególności stosunek do najbliższego sąsiedztwa stanie się głównym tematem europejskiej debaty. Potrzebna

będzie odpowiedź na pytanie, jaką część odpowiedzialności za ład międzynarodowy może i zechce podjąć 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 wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi i być może innymi potęgami regionalnymi sprawować wspólną 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 przyczyn. 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 kondycji 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 rozpoczęła wysiłki na swej drodze do członkostwa w UE, aspiracje do uczestnictwa w UE zgłaszają takie państwa, jak 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 z uwagi na aktualną kondycję gospodarczą swych sąsiadów. Tymczasem 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 musiał sprawdzić się 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 odniosą korzyści dzięki przybliżeniu obszaru stabilności i dobrobytu do ich granic. Niemniej jednak, realizacja tego scenariusza stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla przyszłej poszerzonej UE, jak i dla państw leżących w bezpośrednim sąsiedztwie nowych 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 będzie w przyszłości stanowił dla Unii Europejskiej wsparcie w globalnej rywalizacji gospodarczej.

Unia Europejska stosuje w chwili obecnej 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. W oparciu o doświadczenia przyszłych nowych członków można stwierdzić, że im ściślejsza forma powiązań, w tym im bliższa perspektywa członkostwa, tym większy wpływ Unii Europejskiej na proces wewnętrznej transformacji, który można nazwać „*dobroczynną interwencją*”. Z politycznego punktu widzenia bowiem, zakres zmian niezbędny dla 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 istnieje potrzeba skonstruowania alternatywnej postaci 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 obszarze gospodarki, spraw wewnętrznych, energii, wspartej spotkaniami na szczycie przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej);
- stopniowa, asymetryczna liberalizacja handlu w ścisłym związku z reformami w kluczowych 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;
- wsparcie wymiaru ludzkiego 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 jednocześnie, aby zadbać o uproszczenie technicznych regulacji związanych z wydawaniem wiz oraz ograniczenie ich kosztów do niezbędnego minimum i zapewnienie optymalnego dostępu do placówek konsularnych. Działania te mają szczególne znaczenie w

odniesieniu do przedstawicieli mniejszości narodowych zamieszkałych w krajach sąsiednich oraz mieszkańców obwodu kaliningradzkiego.

Polska pragnie uczestniczyć we współpracy międzyregionalnej państw europejskich w ramach Wymiaru Północnego UE. Akceptuje cel polityczny inicjatywy, którym jest wzmocnienie pozytywnej współzależności pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Szczególny obszar inicjatyw związany jest ze współpracą regionalną, w tym przede wszystkim 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 przyszłego kształtu współpracy z obwodem kaliningradzkim, podzielając opinię, że rozszerzenie UE przyniesie pozytywne skutki dla współpracy gospodarczej z tym obwodem.

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 doświadczenia ostatniego półwiecza wskazują, że dorobek kulturowy i cywilizacyjny najskuteczniej broni się poprzez swoją otwartość w zetknięciu z dorobkiem innych społeczeństw. Dlatego też utrwalając nasze więzi polityczne, nie możemy budować barier tam, gdzie nie powinny one istnieć. To także jedno z naszych zasadniczych zadań w przededniu wejścia do Unii Europejskiej.

Jean Monnet pisał w swoich wspomnieniach, że Europa zostanie stworzona poprzez kryzysy, choć nie będzie sumą tego, co przyniosą. Podobnie Heraklit 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 cenić należy 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.