

Piotr Wensierski

Poszerzenie Unii Europejskiej : proces akcesji Polski

Słupskie Studia Historyczne 10, 227-248

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PIOTR WENSIERSKI

POLITECHNIKA KOSZALIŃSKA

POSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ. PROCES AKCESJI POLSKI

1. Postanowienia Unii Europejskiej w sprawie poszerzenia

Analiza poszerzania Unii Europejskiej na podstawie jej dokumentów – traktatów, postanowień szczytów Rady Europejskiej i decyzji jej organów – miała ogromne znaczenie dla przygotowania strategii i prowadzenia negocjacji przez Polskę. Ich ostatecznym rezultatem miała być bowiem pozycja, jaką zajmie Polska jako państwo członkowskie Unii.

Wiadomym było, że zmodyfikowany Traktat o Unii Europejskiej – Traktat z Maastricht (uzgodniony w grudniu 1991 r., podpisany w lutym 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r.) miał być przełomowy dla dalszego funkcjonowania Wspólnot i dać instytucjonalne podstawy do włączenia krajów z Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej. Negocjacje nad tą problematyką rozpoczęto jesienią 1990 r. Od tego czasu Unia i jej Państwa Członkowskie zaczęły zawierać z tymi krajami umowy o stowarzyszeniu. Polska podpisała Umowę o Stowarzyszeniu, tzw. Układ Europejski, 16 grudnia 1991 r.

W czerwcu 1993 r. podczas Szczytu w Kopenhadze Rada Europejska podjęła decyzję o poszerzeniu Unii o kraje (stowarzyszone) z Europy Środkowej i Wschodniej, z określeniem politycznych i ekonomicznych kryteriów przyjęcia tych państw. Było to zrozumiałe, ponieważ w negocjowanych wówczas układach o stowarzyszeniu tych państw ze Wspólnotami Europejskimi zawarte były jedynie jednostronne deklaracje państw stowarzyszonych (a przecież celem strategicznym tych państw od początku było członkostwo w Unii Europejskiej). W kolejnych latach podejmowane były działania, stanowiące implikacje tych postanowień Traktatu. Na Szczycie w Essen (grudzień 1993 r.) przyjęto strategię przedczłonkowską dla państw z Europy Środkowej i Wschodniej.

W maju 1995 r. Komisja Europejska wydała Białą Księgę w sprawie integracji państw stowarzyszonych z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej. W Cannes (czerwiec 1995 r.) wskazano, w jakim stopniu polityka i formy współpracy ustanowione w Traktacie z Maastricht wymagają zmian, by Unia mogła skutecznie w przy-

szłości funkcjonować, a w grudniu 1995 r. podczas Szczytu w Madrycie ustalono wstępnie kalendarz dochodzenia do poszerzenia Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Komisja Europejska otrzymała zadanie opracowania kwestionariusza *avis* z pytaniami kwalifikacyjnymi dla państw kandydujących.

Traktat Amsterdamski (16-17 czerwca 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.) był kolejnym kamieniem milowym w ewolucji Unii. Jednym z jego 4 głównych celów było zwiększenie efektywności struktury instytucjonalnej Unii z uwzględnieniem poszerzenia. W oparciu o jego postanowienia dość precyzyjnie wyznaczono prawne i czasowe ramy przyjęcia nowych członków.

Mimo, jak się podkreśla, skromnych rezultatów dla Polski, Traktat ten okazał się korzystny dla krajów stowarzyszonych – otworzył drogę do negocjacji. Stwierdzili to jednoznacznie przywódcy Unii, dodając, że negocjacje z kandydatami pochodzącymi z naszego regionu geograficznego rozpoczną się „możliwie jak najszybciej po grudniu 1997 r.”, co się też stało. Tym samym została podtrzymana przez państwa Unii deklaracja o gotowości do rychłego rozpoczęcia rozmów z krajami kandydującymi. A sam motyw – przyszłe poszerzenie – był poważnym przyczynkiem do dalszych dyskusji o potrzebie zmian w samej Unii.

W grudniu 1997 r. Komisja Europejska opublikowała projekt dokumentu na rzecz silniejszej i poszerzonej Unii – Agenda 2000, w którym przedstawiła zarys kompleksowej reformy instytucji, procedur oraz głównych dziedzin polityki Unii Europejskiej. Agenda 2000 była odpowiedzią na wyzwania, przed którymi stała Unia, a przede wszystkim miała na celu przygotowanie Unii do przyjęcia nowych członków. W myśl założeń Agendy 2000 proces poszerzania miał mieć charakter otwarty i ewolucyjny, a kraje kandydujące miały być objęte nową strategią przedakcesyjną. W ramach Agendy 2000 zaprezentowane zostały indywidualne *Opinie* na temat przygotowania państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej, (w tym Polski) oraz Cypru do członkostwa w Unii Europejskiej¹.

Opinia w Agendzie 2000 dotycząca Polski podkreślała głębokie transformacje systemowe i gospodarcze, których rezultatem był znaczący wzrost gospodarczy, postęp społeczny oraz wyraźne zbliżenie się Polski do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Jednocześnie Komisja wskazała dziedziny, w których dostosowania do rozwiązań wspólnotowych wymagały kontynuowania reform i podjęcia dalszych prac tak, aby Polska w ciągu najbliższych lat osiągnęła zdolność do przyjęcia obowiązków, wynikających z członkostwa w Unii. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uznał *Opinię* za szczególnie ważny dokument, mający nie tylko formalne znaczenie dla podjęcia decyzji o negocjacjach, lecz również wskazujący na potrzebę intensyfikacji działań dostosowawczych w dziedzinach, w których występowały opóźnienia.

W styczniu 1998 r. Rada ds. Ogólnych Unii Europejskiej podjęła decyzję w sprawie rozpoczęcia 31 marca tego roku negocjacji z państwami stowarzyszony-

¹ Por. *Agenda 2000 (1997 r.). Opinia Komisji w sprawie wniosku Rzeczypospolitej Polskiej o członkostwo w Unii Europejskiej*, DOC/97/16, Bruksela 15 lipca 1997.

mi. W pierwszej grupie krajów, które zostały zakwalifikowane do negocjacji, znalazło się pięć krajów środkowoeuropejskich, w tym Polska (o czym zdecydowano w grudniu 1997 r. na tzw. Szczycie w Luksemburgu, stąd przyjęła się nazwa Grupa Luksemburska). Ostateczna decyzja dotyczyła sześciu państw – Polski, Czech, Węgier, Estonii, Słowenii oraz Cypru.

Kolejnym aktem prawnym Unii Europejskiej było Rozporządzenie Rady nr 622/98 z dnia 16 marca 1998 r., które dotyczyło pomocy udzielanej państwom kandydującym w ramach strategii przedczłonkowskiej. Rada Unii Europejskiej uznała, że „kluczowym elementem wzmocnienia strategii przedczłonkowskiej, zbierającym w jednolite ramy wszelkie formy wsparcia Wspólnoty dla państw kandydujących” będzie Partnerstwo dla Członkostwa². Rozporządzenie składało się z pięciu artykułów, uzupełnionych bardzo szerokim aneksem. Przypomnę, że jego wydanie oparto na wykładni art. 235 TWE. Jednocześnie Rada zaznaczyła, że Traktat nie przewiduje do przyjęcia niniejszego rozporządzenia innych umocowań niż te, jakie zapisano właśnie w art. 235.

Polska objęta została indywidualnie – podobnie jak inne państwa kandydujące do Unii – tzw. Partnerstwem Członkowskim. Poza wspomnianym Rozporządzeniem (nr 622/98), Rada Unii Europejskiej wydała (30 marca 1998 r.) dotyczącą Polski decyzję w sprawie zasad, priorytetów, celów pośrednich i warunków zawartych w Partnerstwie dla Członkostwa dla Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązywała ona Rzeczpospolitą Polską do opracowania narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, w którym powinny być ustanowione ramy czasowe realizacji priorytetów i celów pośrednich zawartych w Partnerstwie dla Członkostwa.

Podczas Szczytu w Helsinkach w grudniu 1999 r. Rada Europejska zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji z pozostałymi pięcioma kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej – Bułgarią, Litwą, Łotwą, Rumunią i Słowacją oraz z Malcią. W ten sposób zniesiono podział na dwie grupy państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, choć nadal stosowano nazwy Grupa Luksemburska (państwa byłej pierwszej grupy) oraz Grupa Helsińska (państwa byłej drugiej grupy).

W czerwcu 2001 r., na Szczycie w Göteborgu, w konsekwencji Traktatu Nicejskiego potwierdzono potrzebę zmian instytucjonalnych w Unii i przyjęto strategię poszerzenia – kandydaci, którzy będą gotowi, mogą zakończyć negocjacje przed końcem 2002 r. i przystąpić do Unii w 2004 r.

2. Procedura przyjmowania nowych członków

Fundamentalna zasada przyjmowania nowych członków określona została w Traktacie z Maastricht. Artykuł 0 tego Traktatu stanowi, że każde państwo europejskie może się starać o członkostwo w Unii. Winno ono skierować swój wniosek

² Dziennik Urzędowy L 121 z dnia 23 kwietnia 1998 r., s. 6.

do Rady Unii Europejskiej, która podejmuje w tej sprawie decyzję – *jednomyślnie* – po konsultacji z Komisją i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego w drodze – „*absolutnej większości głosów wszystkich jego członków*”³. Warunki przyjęcia i dostosowania do traktatów, na mocy których Unia została stworzona i które to przyjęcie umożliwiają, będą przedmiotem porozumienia między Państwami Członkowskimi i państwem aplikującym. Porozumienie to będzie przedłożone do ratyfikacji wszystkim stronom negocjującym, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Szczegółową procedurę przyjmowania nowych członków przez Unię Europejską przedstawia tablica 1.

Tablica 1**Procedura przyjmowania nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej**

1. Kandydujący kraj składa wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej na ręce Rady Unii Europejskiej.
2. Rada zwraca się z prośbą do Komisji Europejskiej o przygotowanie opinii (*avis*) o wniosku danego kandydata.
3. Po opracowaniu opinii Komisja przedkłada Radzie opinię o wniosku.
4. Rada (działając jednomyślnie) decyduje o rozpoczęciu negocjacji.
5. Komisja Europejska przygotowuje propozycję mandatu negocjacyjnego, a Rada Unii Europejskiej przyjmuje ten mandat – jednomyślnie.
6. Unia Europejska, reprezentowana przez prezydencję, przeprowadza negocjacje z krajem kandydującym.
7. Zakończenie negocjacji następuje w formie uzgodnienia projektu traktatu akcesyjnego.
8. Projekt traktatu akcesyjnego przedkładany jest Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.
9. Parlament Europejski wyraża zgodę na przyjęcie wynegocjowanego tekstu traktatu akcesyjnego – obowiązuje bezwzględna większość głosów.
10. Rada Unii Europejskiej zatwierdza projekt traktatu akcesyjnego – jednomyślnie.
11. Państwa członkowskie Unii Europejskiej i kraj kandydujący formalnie podpisują traktat akcesyjny.
12. Państwa członkowskie Unii Europejskiej i kraj kandydujący – zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami – ratyfikują traktat akcesyjny.
13. Kraj kandydujący może (zgodnie z wewnętrzną sytuacją konstytucyjną i wymogami politycznymi) przeprowadzić referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej.
14. Traktat akcesyjny i zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej wchodzi w życie w określonym terminie.

³ *Traktat z Maastricht. Tekst angielski. Tłumaczenie polskie*, Wstęp i komentarz – S. Krajski, Agencja SGK, Warszawa 1998, s. 43.

Poniżej przedstawiono najtrudniejsze i najdłuższe etapy procedury, których spełnienie wymagane jest od przyszłych członków:

- udzielenie odpowiedzi na opracowany przez Komisję Europejską kwestionariusz *avis*, umożliwiający Komisji wydanie opinii o stanie przygotowania kraju kandydującego do przystąpienia do Unii Europejskiej,
- uzgodnienie warunków i dostosowania do traktatów – dokonywane w procesie negocjacji. Na proces ten składały się *screening* oraz negocjacje właściwe. Wyniki negocjacji były formułowane w postaci projektu zapisów traktatu akcesyjnego, oraz etap dla nich najważniejszy
- podpisanie traktatu akcesyjnego, oznaczające członkostwo w Unii Europejskiej.

Kwestionariusz (*avis*) i opinia Komisji Europejskiej

Waga tego dokumentu wynikała z tego, iż na tej podstawie Komisja była zobligowana do przygotowania opinii o wniosku w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej. Od tej opinii zależało też wyznaczenie terminu rozpoczęcia rokowań (negocjacji) w sprawie członkostwa.

Osnowę kwestionariusza stanowiły trzy generalne kryteria:

- 1) czy kraj kandydujący jest państwem obywatelskim,
- 2) czy gospodarka opiera się na zasadach wolnego rynku,
- 3) czy kraj kandydujący jest w stanie stosować rozwiązania prawne obowiązujące w Państwach Członkowskich Unii.

Przygotowując opinię Komisja opierała się na trzech podstawowych wymienionych kryteriach, ponadto analizowała zdolność systemów administracyjnych i prawnych do realizacji – zasad demokracji i gospodarki rynkowej oraz zdolność stosowania w praktyce *acquis communautaire* (ram prawno-instytucjonalnych).

Screening i negocjacje właściwe

Wstępna faza negocjacji – *screening* – polegała na przeglądzie prawa każdego państwa kandydującego pod kątem zgodności z *acquis communautaire*, czyli prawem obowiązującym w Unii (zarówno dyrektywami, wytycznymi, jak i orzecznictwem). Nadmienić należy, że prawo unijne zawarte było na około 80 000 stron.

Screening spełniał dwa cele równocześnie:

- pozwalał krajowi kandydującemu na dokładniejsze zapoznanie się z unijną legislacją, zwłaszcza odnoszącą się do współpracy gospodarczo-finansowej na jednolitym rynku, która jest przysłowiowym „kręgosłupem” funkcjonowania Wspólnot (Unii), po stwierdzeniu, w których punktach prawo kraju kandydującego nie pokrywa się z prawem wspólnotowym, czyli w jakich obszarach kraj kandydujący musi przyjąć regulacje unijne,

– pozwalał na bardziej precyzyjne określenie, jakich obszarów powinny dotyczyć negocjacje właściwe.

Negocjacje właściwe przebiegały w trzech nakładających się na siebie czynnościach – etapach:

- w pierwszym etapie państwo kandydujące przygotowywało swoje stanowiska negocjacyjne w poszczególnych obszarach i przedkładało je sukcesywnie Unii Europejskiej,
- następnym etapem było przygotowanie i przedstawienie krajowi kandydującemu wspólnych stanowisk – Państw Członkowskich i Komisji Europejskiej – w formie odpowiedzi na propozycje przedłożone wcześniej przez jego zespół negocjacyjny,
- taka wymiana propozycji prowadziła do negocjacji właściwych oraz – dalej – do ostatecznych uzgodnień, które finalnie zyskały formę warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, zawartych w tzw. traktacie akcesyjnym i dotyczyły dwóch zasadniczych wymiarów:
- wewnętrznego – obejmującego proces wypracowania stanowiska przez kraj kandydujący,
- zewnętrznego – właściwych rokowań z Unią (Komisją Europejską i Państwami Członkowskimi).

Po stronie Unii Europejskiej negocjacje akcesyjne miały charakter międzyrządowy. Wbrew rozpowszechnionym opiniom, główną rolę w tym procesie odgrywały rządy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, a nie Komisja Europejska. Negocjatorami w czasie Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej były wszystkie państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej (negocjator zbiorowy). Ich stanowiska były reprezentowane przez państwo każdorazowej, zmieniającej się co pół roku prezydencji. Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej w 1997 r. spotkania w ramach Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej odbywały się na szczeblu szefów delegacji (ministrów spraw zagranicznych państwa kandydującego oraz Państw Członkowskich) lub na szczeblu zastępców szefów delegacji (głównego negocjatora oraz członków COREPER-u). Każda z sesji Konferencji obejmowała oddzielny zakres zagadnień, o zróżnicowanym stopniu złożoności.

Organem, który decydował o treści wspólnego stanowiska Państw Członkowskich była Rada Europejska, a dokładnie – wynegocjowane stanowisko było przekazywane Radzie przez kraj aktualnie sprawujący w niej prezydencję. (W pierwszej połowie 1998 r. prezydencję sprawowała Wielka Brytania, w drugiej połowie roku Austria, w 1999 r. Niemcy i Finlandia, w 2000 r. Portugalia i Francja, w 2001 r. Szwecja i Belgia, w 2002 r. Hiszpania i Dania, w 2003 r. Grecja i Włochy).

Komisja Europejska przygotowywała i przedkładała projekty stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej, dotyczących poszczególnych obszarów regulowanych przez prawo wspólnotowe, z wyjątkiem zagadnień dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W tym zakresie propozycje stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej były wypracowywane przez Radę we współpracy z Państwami Członkowskimi i Komisją Europejską.

Przygotowanie wszystkich stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej poprzedzone było procedurą przeglądu prawa, którą w imieniu Unii prowadziła Komisja Europejska przy pomocy TFAN 5 i dyrekcji generalnych. W większości dyrekcji powołane zostały zespoły zajmujące się kwestią poszerzenia, a w dyrekcjach bezpośrednio zaangażowanych w przebieg działań przedakcesyjnych, z racji koordynowania pomocy poprzedzającej pełne członkostwo państw Europy Środkowej – wydziały zajmujące się poszczególnymi państwami. Po procedurze przeglądu prawa i przedstawieniu przez państwo kandydujące stanowiska negocjacyjnego, następowała faza uzgodnień pomiędzy różnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej w celu wypracowania propozycji stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej.

Projekty stanowisk negocjacyjnych Unii były następnie poddane konsultacjom w ramach Grupy do Spraw Poszerzenia w Radzie Unii Europejskiej oraz dyskusji w stolicach Państw Członkowskich tak, aby mogły być jednogłośnie przyjęte przez wszystkie Państwa Członkowskie i w ten sposób stać się oficjalnym stanowiskiem Unii Europejskiej przedstawianym podczas negocjacji.

Traktat akcesyjny

Proces negocjacji zakończył się podpisaniem traktatu akcesyjnego przez Państwa Członkowskie Unii Europejskiej i kraj kandydujący. Projekt traktatu przedstawiany był do zatwierdzenia i przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Rada musiała jednogłośnie wyrazić zgodę na traktat akcesyjny, a Parlament Europejski zaaprobować go absolutną większością głosów. Zaaprobowany przez Radę i Parlament traktat podpisały Państwa Członkowskie i kandydat. Następnie traktat był przekazywany Państwom Członkowskim, gdzie stał się przedmiotem głosowania w parlamentach albo poddawany był referendum.

Dopiero po ratyfikacji we wszystkich Państwach Członkowskich, a także w państwie kandydującym, która odbywa się wedle procedury przewidzianej wewnętrznym prawem danego państwa, traktat może wejść w życie. Data wejścia w życie traktatu jest jednocześnie datą wstąpienia państwa kandydującego do Unii Europejskiej⁴.

3. Wniosek Polski o członkostwo w Unii Europejskiej

Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi dokonało się na mocy Układu Europejskiego, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Układ był podstawą do złożenia przez Polskę już 8 kwietnia 1994 r. oficjalnego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej i wdrożenia przez Unię procedury akcesji (zob. tab. 2. Kalendarium integracji Polski z Unią Europejską).

⁴ Strona internetowa: <http://www.ukie.gov.pl>

Kalendarium integracji Polski z Unią Europejską

Rok	Data i postęp integracji
1989	19 września Polska podpisała ze Wspólnotami Europejskimi umowę w sprawie handlu i współpracy gospodarczej
1991	16 grudnia Polska podpisała Umowę o Stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi – Układ Europejski
1993	21-22 czerwca Rada Europejska na spotkaniu w Kopenhadze określiła polityczne i ekonomiczne kryteria przyjęcia do Unii Europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej
	17 października Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Układ Europejski (po wcześniejszej decyzji Sejmu RP – 4 lipca 1992 r.)
1994	1 lutego wszedł w życie Układ Europejski
	8 kwietnia Polska składa oficjalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej
	8-10 grudnia Szczyt Rady Europejskiej w Essen. Zostaje przyjęte postanowienie dotyczące strategii przedczłonkowskiej dla państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej
1995	3 maja ogłoszono opracowaną przez Komisję Europejską tzw. Białą Księgę w sprawie integracji państw stowarzyszonych z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej
	15-16 grudnia w Madrycie szczyt przywódców i szefów rządów Unii Europejskiej. Przyjęto ogólny kalendarz dochodzenia do kolejnego poszerzenia. Komisja Europejska otrzymała zadanie przygotowania tzw. <i>avis</i>
1996	26 kwietnia Komisja Europejska przekazuje Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej kwestionariusz <i>avis</i>
	26 lipca Polska przekazuje do Brukseli odpowiedzi na kwestionariusz, który jest podstawą do opracowania <i>avis</i> , czyli opinii o stanie naszego przygotowania do przystąpienia do Unii Europejskiej – wstęp do rozpoczęcia procesu negocjacji
1997	16-17 czerwca Traktat Amsterdamski potwierdza wolę wzmocnienia unijnej strategii przedczłonkowskiej
	15 lipca Polska uzyskuje ze strony Komisji Europejskiej pozytywną opinię o członkostwie Polski w UE
	4 grudnia Parlament Europejski wydaje rezolucję w sprawie dokumentu Agenda 2000 – na rzecz silniejszej i poszerzonej Unii
	12-13 grudnia na Szczycie w Luksemburgu Rada Europejska przychyliła się do opinii wydanej przez Komisję Europejską. Należy to uznać za potwierdzenie zaproszenia do negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej
1998	26 stycznia – postanowienie Rady ds. Ogólnych Unii Europejskiej o rozpoczęciu w dniu 31 marca 1998 r. negocjacji z Polską, Czechami, Estonią, Słowenią, Węgrami oraz Cyprem
	4 marca – posiedzenie Komitetu Stowarzyszenia RP–UE. Temat: Analiza Partnerstwa dla Członkostwa i Narodowego Programu Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej
	16 marca – Rozporządzenie Rady (WE) nr 622/98 w sprawie pomocy udzielanej państwom kandydującym w ramach strategii przedczłonkowskiej, a w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa
	30 marca – decyzja Rady Unii Europejskiej w sprawie zasad, priorytetów, celów pośrednich i warunków zawartych w Partnerstwie dla Członkostwa dla Rzeczypospolitej Polskiej

	31 marca – rozpoczęcie procesu negocjacji „szóstki” państw kandydujących
	29 kwietnia Komitet Integracji Europejskiej zatwierdza projekt Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, jako jeden z elementów realizacji Partnerstwa dla Członkostwa
	W maju Komisja Europejska odrzuciła 14 polskich projektów, które miały być częściowo finansowane z funduszu pomocowego PHARE. Polska straciła w ten sposób 34 mln ecu
	Grudzień – rok ten kończymy tymczasowym zamknięciem negocjacji w odniesieniu do 3 obszarów: nauka i badania, edukacja i kształcenie oraz małe i średnie przedsiębiorstwa
1999	Czerwiec – po raz pierwszy ze strony Unii Europejskiej pada oficjalna deklaracja, że wejście Polski do Unii w 2003 r. jest mało realne. Jednocześnie Polska pozytywnie zakończyła negocjacje w 4 z 10 zaplanowanych obszarów: telekomunikacji i technologii informacyjnych, polityki przemysłowej, ochrony konsumentów i zdrowia oraz statystyki. Stało się to za prezydencji Niemiec
	Listopad – w corocznym raporcie Komisji Europejskiej o postępach w dostosowaniu prawa do norm Unii przez poszczególnych kandydatów, Polskę i Czechy uznano za kraje najgorzej wywiązujące się z tego zadania
	Grudzień – zdołaliśmy w drugim półroczu zamknąć negocjacje zaledwie w 2 obszarach: stosunków zewnętrznych i Unii Gospodarczej i Walutowej
2000	Czerwiec – na początku 2003 r. Polska zamierza być pełnym członkiem Unii Europejskiej, jest to deklaracja Premiera Rządu RP. Jednocześnie wkrótce po tej deklaracji Minister Spraw Zagranicznych RP stwierdza, że Polska nie będzie się domagać konkretnej daty poszerzenia ze strony UE
	Sierpień – Komisarz Rady UE Franz Fischler stwierdza, że poszerzenie Unii przed 2005 r. jest raczej niemożliwe. Jednocześnie Komisarz informuje, że Polskę wyprzedziły w negocjacjach Słowenia, Estonia, Węgry a nawet Słowacja (która rozpoczęła negocjacje później niż Polska)
	Wrzesień – Papież Jan Paweł II poparł poszerzenie Unii Europejskiej. Zwracając się do przewodniczących parlamentów UE przypomniał, że Unia winna szanować tradycje różnych krajów
	Wrzesień – Günter Verheugen, Komisarz ds. poszerzenia UE chce, by przeprowadzono w krajach UE referendum w sprawie przyjęcia nowych członków. Ta wypowiedź wzbudziła bardzo ostre reakcje. Romano Prodi, szef Komisji Europejskiej zapowiedział, że Unia zdecydowana jest na przyjęcie nowych członków
	Grudzień – Polska zdołała, podobnie jak w pierwszym półroczu, zamknąć tylko 2 rozdziały negocjacyjne: swobodę przepływu usług oraz kulturę i politykę audiowizualną
	7 grudnia – Konferencja Europejska na szczelbu szefów państw i rządów „15”. państw UE oraz „13”. państw kandydujących do UE
	7-11 grudnia – Szczyt Unii Europejskiej w Nicei. Przyjęcie Traktatu Nicejskiego
2001	Styczeń – Szwecja obejmuje przewodnictwo Unii (rola ta przypada Szwedom po raz pierwszy od momentu przystąpienia do UE w 1995 r.)
	Czerwiec – trudne negocjacje z Brukselą w sprawie pracy i ziemi. Polska zdecydowanie pozostaje w tyle w negocjacjach związanych z przystąpieniem do Unii. Z zaplanowanych na pierwsze półrocze jedenastu obszarów negocjacyjnych zdołano uporać się zaledwie z trzema: Unią Celną, swobodnym przepływem towarów oraz polityką społeczną i zatrudnieniem. W kraju narasta niezadowolenie z osiągnięć ekipy negocjacyjnej i sposobu kierowania Komitetem Integracji Europejskiej przez Przewodniczącego (Premiera RP) oraz Sekretarza
	26 czerwca – Konferencja w Brukseli zorganizowana przez Królewski Instytut Stosunków Międzynarodowych, podczas której została zaprezentowana m.in. polska koncepcja wizji dotyczącej przyszłej Europy

	15-16 czerwca – Szczyt w Göteborgu, na którym potwierdzono potrzebę realizacji zmian instytucjonalnych w łonie Unii Europejskiej. Przyjęto także dokument Komisji Europejskiej p.n. „Strategia rozszerzenia”. „Kandydaci, którzy będą gotowi” mogą zakończyć negocjacje członkowskie przed końcem 2002 roku i przystąpić do Unii w 2004 roku
	Lipiec – przejście prezydencji Unii Europejskiej na okres drugiego półrocza – 2001 r. przez Belgię. Zdaniem premiera Belgii Guy Verhofstadta – Unia dotychczas jest mało przejrzysta, zbyt zbiurokratyzowana i nie dość demokratyczna
2002	Pierwsze półrocze zaowocowało zamknięciem 5 rozdziałów: swoboda przepływu kapitału, podatki, instytucje, rybołówstwo, polityka transportowa
	Drugie półrocze, ostatnie w całym okresie negocjacji, pozwoliło negocjatorom zamknąć, przed Szczytem w Kopenhadze (13 grudnia 2002 r.), 3 trudne rozdziały: polityka konkurencji, polityka regionalna oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne
	Na sam koniec – na Szczyt w Kopenhadze – pozostawiono 2 najistotniejsze i niezwykle kontrowersyjne działy: budżet i finanse oraz rolnictwo. Ostatecznie udało się wypracować kompromis i tym samym zakończyć ponad 4-letni okres negocjacji Polski o wejście do Unii Europejskiej

Kwestionariusz Komisji Europejskiej

Wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej spowodował przesłanie do Polski przez Komisję Europejską kwestionariusza (*avis*), liczącego około 170 stron pytań, dotyczących praktycznie wszystkich dziedzin życia (23 dziedziny)⁵. Otrzymaliśmy go 26 kwietnia 1996 r. Polska miała tylko 3 miesiące na jego wypełnienie. Pełny zestaw odpowiedzi (wraz z obszerną dokumentacją) został przekazany Komisji Europejskiej 26 lipca 1996 r. Dodatkowe informacje zostały złożone w Brukseli na przełomie maja/czerwca 1997 r.

Moment nadejścia kwestionariusza Komisji Europejskiej był dla nas bardzo ważny – był przyczynkiem do podsumowania pierwszego okresu przygotowań naszego kraju w bardzo wielu dziedzinach; a także okazją do zaprezentowania stanu i tempa dokonujących się przeobrażeń. Pytania dotyczyły niemal wszystkich zagadnień gospodarczych i społeczno-politycznych Polski, między innymi:

- wskaźników makroekonomicznych,
- polityki celnej i podatkowej,
- zatrudnienia i spraw socjalnych,
- stanu przemysłu i rolnictwa,
- polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Jak zwykle w takich przypadkach, podstawą była ocena aktualnego ustawodawstwa. W tym względzie Komisję interesowało, które z naszych przepisów prawnych są już zgodne z regulacjami unijnymi. O priorytecie tych zagadnień mówił także zapis Układu Europejskiego: „Zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Pol-

⁵ *AVIS – Sprawdzian dla Polski z gotowości do UE*, Wspólnoty Europejskie, Biuletyn Informacyjny nr 7-8, 1996.

ski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie jest warunkiem wstępnym integracji Polski ze Wspólnotą (art. 68)”. Wśród najważniejszych dziedzin gospodarczych wymienione były:

- a. prawa dotyczące konkurencji,
- b. przepisy prawne dotyczące przedsiębiorstw państwowych i prywatnych,
- c. przepisy o pomocy państwa, które musiały być uregulowane w pierwszej kolejności⁶.

Odpowiedzi na kwestionariusz zostały zawarte w 26 tomach, liczących 2664 strony. Informacje w sprawie trybu współpracy i przygotowania odpowiedzi na otrzymany kwestionariusz z Komisji Europejskiej w związku z przygotowaniem opinii dotyczącej polskiego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej zawierał materiał Biura Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (26 lipca 1996 r.).

Należy dodać, że bardzo ważną sprawą był także czas zakończenia tych prac, a to z uwagi na ustalenia przyjęte w grudniu 1995 r. w Madrycie, podczas szczytu Unii Europejskiej. Chodziło bowiem o zsynchronizowanie tego z zakończeniem prac Konferencji Międzyrządowej (okres 1996–1997), by móc w tym samym czasie przystąpić, wraz z Maltą i Cyprem, do procesu negocjacji (takie były założenia wstępne)⁷.

Opinia Komisji Europejskiej

Komisja przedstawiła swoją opinię o wniosku Polski 15 lipca 1997 r. (opinia została skierowana jednocześnie do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej). Oznacza to, że prace nad polskim *avis* trwały ponad trzy lata (8 kwietnia 1994 r.-15 lipca 1997 r.). W trakcie przygotowywania opinii Komisja korzystała – poza informacjami dotyczącymi Polski, które przekazały nasze władze – także z wielu różnych źródeł, jakimi dysponowały Państwa Członkowskie czy też różne organizacje międzynarodowe.

Opinia Komisji Europejskiej była pozytywna, stanowiła więc zarazem istotną część składową rekomendacji naszego kraju Państwom Członkowskim Unii. Dostrzeżona została ogromna praca i skala przeobrażeń systemowych (prawo, instytucje) oraz reform gospodarczych i społecznych. Jednocześnie w opinii wskazano obszary, w których należy zintensyfikować działania dostosowawcze:

- w sferze politycznej wymieniono potrzebę zapewnienia pełnej wolności prasy,
- w sferze społecznej – zreformowanie systemu emerytalnego, bezpieczeństwa socjalnego,
- w sferze bankowości – reformę systemu bankowego,
- w sferze gospodarki – konieczność szybszej prywatyzacji w celu spełnienia warunków konkurencyjności oraz dokonanie modernizacji rolnictwa i polityki handlowej,

⁶ Kwestionariusz – Polska – Innowacje do przygotowania opinii (AVIS) na temat wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Odpowiedzi na pytania Komisji Europejskiej (Streszczenie), Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.

⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 r.*, Warszawa 1997, s. 337.

– w sferze prawnej – zwrócono uwagę na potrzebę intensywniejszych zmian (adaptacji) przepisów prawa, dotyczących rynku wewnętrznego Unii Europejskiej⁸.

Opinia dotyczyła czterech segmentów:

- a. kryteria polityczne,
- b. kryteria ekonomiczne,
- c. zdolność do przyjęcia członkostwa,
- d. potencjał administracyjno-prawny.

ad a) Oceniono nasze instytucje jako właściwie funkcjonujące. Uznano, że tak wybory parlamentarne, jak i prezydenckie w okresie od 1991 do 1995 r. były ważne i uczciwe. Stwierdzono, że Polska ma cechy państwa demokratycznego. Funkcjonują stabilne instytucje, które gwarantują przestrzeganie norm prawnych (prawa człowieka oraz ochrona mniejszości narodowych), nie ma zatem poważniejszych problemów w respektowaniu fundamentalnych praw. Wniesiono pewne uwagi dotyczące ograniczeń wolności prasy, uporządkowania służby cywilnej oraz potrzeby uporządkowania procedury odszkodowań z tytułu własności.

ad b) Oto opracowana na podstawie analiz opinia Komisji co do sprostania przez Polskę kryteriom ekonomicznym:

- generalnie kraj nasz jest państwem gospodarki rynkowej,
- ceny i handel zostały zliberalizowane,
- dla osiągnięcia przekonującej stabilizacji (długoterminowej) zachodzi potrzeba:
 - reformy systemu emerytalnego i ubezpieczeń społecznych (już obowiązują od 1 stycznia 1999 r.),
 - reformy systemu bankowego (przeszedł on wprawdzie w okresie 1991-1996 r. gruntowną reformę, ale poziom usług jest wciąż jeszcze niezadowolający),
 - przyspieszenia restrukturyzacji i utrzymania otwarcia gospodarki, by sprostać konkurencji wewnątrz Unii Europejskiej,
 - sprawniejszej regulacji problemów inwestycji własnych i zagranicznych oraz poprawy funkcjonującego systemu zarządzania w przedsiębiorstwach państwowych,
 - pilnej modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich.

ad c) Polska przez sam fakt złożenia wniosku o członkostwo zaakceptowała podstawowe cele Unii (poza innymi), mieszczące się w ramach prawno-instytucjonalnych zwanych *acquis communautaire*, za pomocą których Unia realizuje swoje cele. Bardzo ważne były tu postanowienia wynikające z tzw. Białej Księgi, zawierające się w kilkuset dokumentach prawnych – zasadza się w nich główny cel prawa europejskiego.

W tym miejscu trzeba stwierdzić, że jeszcze przed przygotowaniem odpowiedzi na kwestionariusz Urząd ds. Integracji Europejskiej zdołał zaopiniować tysiąc rządowych projektów aktów normatywnych pod kątem ich zgodności z prawem europejskim, a jest ich ogółem ponad 2400.

Stwierdzono, że znaczny postęp udało się osiągnąć w zakresie własności intelektualnej, prawa spółek, podatków, rachunkowości. Nie wystarczy jednak tylko

⁸ Por. *Agenda 2000 (1997 r.)*.

wysiłek w zakresie porządkowania prawodawstwa – muszą temu towarzyszyć konkretne działania wdrażające. W takich dziedzinach, jak: edukacja, badania naukowe i technologia Polska poczyniła znaczny postęp (dopuszczona została do uczestnictwa w programach unijnych: edukacyjnym – SOCRATES, praktyk zawodowych – Leonardo da Vinci oraz badań naukowych i rozwoju technologicznego – 5. Program Ramowy). Wskazano, że znaczny wysiłek musi być podjęty w dziedzinie ochrony środowiska, dużych nakładów i inwestycji wymaga transport drogowy. Problem zatrudnienia – trzeba zintensyfikować działania zmierzające do stworzenia rynku pracy z prawdziwego zdarzenia (było to trudne, ponieważ w poprzednim systemie społeczno-politycznym rynku pracy nie było), sprawy socjalne i – co najważniejsze – uporanie się z problemami służby zdrowia (reformacja wdrożona jest od 1 stycznia 1999 r.). By móc korzystać efektywnie z funduszy regionalnych i strukturalnych UE, konieczne było wdrożenie zaleceń Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Regionalnej.

Temat rolnictwa polskiego był przypadkiem szczególnym. Komisja w swojej opinii zwróciła uwagę na różne potrzeby i działania, które wynikają choćby z założeń i trybu prac nad realizacją Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. To, co należało rozwiązać w pracach restrukturyzacyjnych rolnictwa oraz daleko idącej przebudowy naszych obszarów wiejskich – nie napawało optymizmem. Nie były realne tzw. plany (perspektywy) średniookresowe, trzeba było bardzo poważnie liczyć z potrzebą podejścia długoterminowego.

Nasze uczestnictwo w trzecim etapie realizacji Unii Gospodarczo-Walutowej, wymagającej umiejętnego koordynowania polityki gospodarczej z liberalizacją przepływu kapitału oraz utrzymywania (stałe) kryteriów konwergencji, na szczęście nie było warunkiem członkostwa w Unii. Nie było zatem konieczności rozpatrywania szans przystąpienia naszego kraju do strefy „euro” (wdrożona 1 stycznia 1999 r., jak na razie partycypuje w niej 12 państw Unii Europejskiej).

ad d) Czwarty segment dotyczył problematyki zawartej w filarach II i III. W odniesieniu do filaru II – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – stwierdzono, że nie powinno być większych problemów (nie jesteśmy uwikłani w żadne konflikty terytorialne, a bezpieczeństwo wszystkich naszych granic państwowych mamy uregulowane traktatami z poszczególnymi państwami sąsiedzkimi). III filar – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne – był bardziej „wymagający”. Wyzwania, stawiane nam w tej dziedzinie (uszczelnienie wschodniej granicy zewnętrznej Unii, walka z narkotykami, nielegalną emigracją z Azji, dawnych republik radzieckich, Afryki oraz z międzynarodową przestępczością) przerastały nasze możliwości, tak finansowe, organizacyjno-administracyjne, jak i inne. Wynikało więc jasno, że jest nam potrzebna ogromna pomoc ze strony Państw Członkowskich, wszak będziemy chronić także (a może nade wszystko) ich interesy.

Następnym etapem – bardzo istotnym – było przygotowanie przez stronę polską, konkretnie przez Komitet Integracji Europejskiej, kolejnego dokumentu, który zawierał uaktualnienia i uściślenia zawarte we wcześniejszym *avis*. Przekazano go do Komisji Europejskiej 27 sierpnia 1997 r.

4. Przygotowanie do procesu akcesyjnego i negocjacji

Z formalnego punktu widzenia proces przygotowania do negocjacji trwał od chwili złożenia wniosku o członkostwo Polski w Unii Europejskiej (8 kwietnia 1994 r.). Jednak proces integracji Polski z Unią Europejską rozpoczął się wcześniej – w 1989 r. podpisana została umowa ze Wspólnotami Europejskimi w sprawie handlu i współpracy gospodarczej, w 1990 r. rozpoczęto negocjacje Umowy o Stowarzyszeniu, tj. Układu Europejskiego (podpisany w 1991 r.), a od 1993 r. realizowany był program adaptacyjny polskiej gospodarki, a przede wszystkim systemu prawnego obowiązującego we Wspólnotach (program ten był poddawany bieżącemu monitorowaniu, co roku składane były raporty Rządowi i Parlamentowi Rzeczypospolitej Polskiej). Po opublikowaniu tzw. Białej Księgi (w 1995 r.) przystąpiono do konkretnych działań. Wzbogacono dotychczasowy program o harmonogram szczegółowy, wynikający ze wskazań tej Księgi.

Mocą ustawy przyjętej przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej 8 sierpnia 1996 r.⁹ został powołany do życia Komitet Integracji Europejskiej (KIE) – instytucja ministerialna odpowiedzialna za proces integracji europejskiej. Do zadań Komitetu włączono programowanie i koordynowanie polityki integracji Polski z Unią Europejską oraz programowanie i koordynowanie działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowanie działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

Wraz z powołaniem Komitetu zniesiono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Prezes Rady Ministrów w drodze Rozporządzenia z dnia 2 października 1996 r.¹⁰ nadał statut Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, który stał się państwową jednostką organizacyjną obsługującą Komitet Integracji Europejskiej. Urząd rozpoczął działalność 16 października, natomiast inauguracyjne posiedzenie Komitetu odbyło się 12 listopada 1996 r.

Komitet Integracji Europejskiej uzyskał rangę naczelnego organu administracji państwowej, programującego i koordynującego politykę integracji Polski z Unią Europejską. W skład Komitetu weszli: Przewodniczący, Sekretarz oraz Ministrowie: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki, Finansów, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Socjalnej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Sprawiedliwości. Przewodniczącym Komitetu Integracji Europejskiej ustanowiono Prezesa Rady Ministrów. Sekretarzem Komitetu Integracji Europejskiej – szefa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

28 stycznia 1997 r. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła Narodową Strategię Integracji (NSI)¹¹ – dokument systematyzujący dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne i określający zadania dostosowawcze w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo. NSI opierała się na założeniu, że przystąpienie

⁹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, DzU 1996, Nr 106.

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 października 1996 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, DzU 1996, Nr 116.

¹¹ Narodowa Strategia Integracji, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.

Polski do Unii Europejskiej obejmie integrację we wszystkich obszarach, przyczyni się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenia liczby miejsc pracy, przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego wypełniania kryteriów Unii Gospodarczej i Walutowej. 3 czerwca 1997 r. Rada Ministrów przyjęła harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji, który określił podstawowe zadania oraz odpowiedzialne za wprowadzanie ich w życie instytucje, a także terminy realizacji tych zadań.

Odpowiadając na gotowość Unii Europejskiej do poszerzenia, w marcu 1998 r. Prezes Rady Ministrów powołał Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz Zespół Negocjacyjny w Sprawie Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Pełnomocnikiem Rządu (Głównym Negocjatorem), a następnie Przewodniczącym Zespołu Negocjacyjnego został Jan Kułakowski¹².

Kierownictwo polityczne negocjacji sprawował Prezes Rady Ministrów, wspierany przez Ministra Spraw Zagranicznych, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Premier w porozumieniu z wyżej wymienionymi osobami podejmował kierunkowe decyzje związane z procesem negocjacyjnym. Rada Ministrów zatwierdzała stanowiska negocjacyjne przygotowane przez Zespół Negocjacyjny i rekomendowane Radzie Ministrów przez Komitet Integracji Europejskiej.

Zespół Negocjacyjny był odpowiedzialny za opracowanie i realizację strategii negocjacyjnej, w tym wypracowanie stanowisk negocjacyjnych oraz innych niezbędnych dokumentów. W skład Zespołu Negocjacyjnego wchodziło osiemnastu członków-negocjatorów. Byli to przedstawiciele kluczowych resortów w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu, powoływani imiennie przez Prezesa Rady Ministrów. Nie reprezentowali oni na forum Zespołu Negocjacyjnego interesów swoich resortów. Przewodniczącym Zespołu był Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹³.

Podzespoły Zadaniowe w strukturze Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Negocjacji Akcesyjnych z Unią Europejską (zwanego dalej Zespołem Międzyresortowym) przygotowywały dokumentację i projekty stanowisk negocjacyjnych przedstawiane Zespołowi Negocjacyjnemu. W ich skład wchodziłi przedstawiciele poszczególnych ministerstw, którzy na forum Podzespołów reprezentowali stanowiska resortowe. Zespół Międzyresortowy był pomocniczym organem Premiera, powołanym Zarządzeniem nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1998 r. Podzespoły Zadaniowe nr 32 i 34 opiniowały teksty stanowisk negocjacyjnych, odpowiednio, pod względem skutków społeczno-ekonomicznych i budżetowych rozwiązań zawartych w stanowiskach negocjacyjnych. W skład Zespołu Międzyresortowego wchodziło 37 Podzespołów Zadaniowych.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów RP z dnia 24 marca 1998 r., DzU 1998, Nr 39.

¹³ Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Negocjacyjny w Sprawie Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zob. Zarządzenie Nr 19 z dnia 27 marca 1998 r.

5. Negocjacje

Opinia Komisji Europejskiej (z lipca 1997 r.), a w następstwie tego decyzja wstępna Rady Europejskiej (z grudnia 1997 r.) w Luksemburgu i finalne postanowienie Rady ds. Ogólnych (ze stycznia 1998 r.) o rozpoczęciu negocjacji z wytypowaną szóstką państw, w tym Polską, było przełomowym momentem w naszych zaciągach o wejście do Unii Europejskiej.

Zasadniczą kwestią w okresie przygotowania się do negocjacji było dokonanie strategicznych wyborów, dotyczących tempa i dróg dochodzenia Polski do Unii. Oficjalnie nasze negocjacje z Unią rozpoczęte zostały 31 marca 1998 r. Pierwszy okres poświęcony był sprawom proceduralno-technicznym. Zasadnicze rozmowy, czyli *screening*, rozpoczęto 27 kwietnia 1998 r.

Stopień dostosowania prawa krajowego był zróżnicowany, dlatego zachodziła potrzeba przyjęcia pewnej kwalifikacji w odniesieniu do różnych dziedzin. Przyjęto zasadniczo podział na trzy kategorie:

- a) akty już obowiązujące w polskim ustawodawstwie bądź takie, których przyjęcie nie powinno stanowić dla naszego kraju większego problemu, tj. akty o wysokim stopniu dostosowania,
- b) akty prawne, których przyjęcie będzie możliwe stosunkowo szybko i łatwo dzięki dostosowaniom technicznym lub łatwiejszej procedurze legislacyjnej, tj. akty o częściowym dostosowaniu,
- c) akty prawne charakteryzujące się niskim stopniem dostosowania albo też takie, w których procesy dostosowawcze dopiero się zaczynają bądź będą się zaczynać.

W negocjacjach udział brali:

- a) ze strony Polski
 - zatwierdzenie struktury negocjacji – Rząd Rzeczypospolitej Polskiej,
 - nadzór polityczny – Prezes Rady Ministrów,
 - merytoryczna koordynacja – Komitet Integracji Europejskiej,
 - prowadzenie negocjacji – Zespół Negocjacyjny.

Zespołem kierował przewodniczący, wyposażony przez rząd polski w mandat negocjacyjny (w którym zawarte były główne elementy stanowiska naszego kraju w procesie negocjacji).

W rozmowach bilateralnych bardzo poważne zadanie spoczywało na Ministerstwie Spraw Zagranicznych i naszych placówkach dyplomatycznych w krajach Unii. Szczególne miejsce i rolę spełniała Misja Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Duże znaczenie miała też dobra współpraca z pozostałymi państwami przystępującymi do Unii (prowadzono na bieżąco wspólne konsultacje).

- b) ze strony Unii Europejskiej
 - do prowadzenia negocjacji Komisja Europejska powołała grupę roboczą – nadzór w pierwszej fazie nad całością sprawował Komisarz Hans van den Broek, później – Komisarz Günter Verheugen. Za przebieg negocjacji z Polską odpowiedzialna była bezpośrednio pani Komisarz Françoise Gaudenzi.

6. Przebieg i bilans negocjacji

Rokowania naszego zespołu negocjacyjnego zostały rozpoczęte od stosunkowo łatwych obszarów, nie budzących większych kontrowersji u obu stron. Były to w zasadzie tematy o tzw. wysokim stopniu dostosowania, łącznie z Unią Gospodarczą i Walutową. Tak więc w pierwszych dwóch latach negocjacji (1998/99) zdołano dokonać tymczasowego zamknięcia w odniesieniu do 9 obszarów (zob. tab. 3).

Dzięki temu zbiegowi okoliczności Polska była w tym okresie liderem pierwszej grupy kandydatów (6 państw). Trudności pojawiły się przy następnych tematach, co spowodowało, że w roku 2000 zdołano zamknąć tylko 4 i to wcale nie najtrudniejsze obszary (wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, kontrolę finansową, swobodę przepływu usług oraz kulturę i politykę audiowizualną). Natomiast w pierwszym półroczu 2001 r. Polska zdołała zrealizować zamknięcie tylko 3 tematów (swoboda przepływu towarów, unia celna oraz polityka społeczna i zatrudnienie), co przy wyjątkowo optymistycznych zapowiedziach Premiera Rzeczypospolitej Polskiej związanych z objęciem prezydencji Unii Europejskiej przez Szwecję – o tym, że zakończymy negocjacje przynajmniej w 11 obszarach wyglądało żałośnie. W związku z powyższym Polska znajdowała się wówczas pod względem stopnia zaawansowania procedur akcesyjnych na końcu tej grupy państw, która rozpoczęła negocjacje wiosną 1998 r. Dodać należy, że Polska po pierwszym półroczu 2001 r. miała dokładnie tyle samo zamkniętych rozdziałów (16) co Słowacja, która rozpoczęła negocjować dwa lata później (2000 r.).

Co było przyczyną tego stanu rzeczy? Po pierwsze podejmowanie coraz trudniejszych tematów, takich jak np. ochrona środowiska. Trudności wynikały z rozbieżności między faktycznymi standardami obowiązującymi w Polsce i w Unii Europejskiej. Rolnictwo i obszary wiejskie w szerokim tego słowa znaczeniu, temat bodaj najtrudniejszy, bardzo kosztowny, wymagał wynegocjowania wielu okresów przejściowych. Następne tematy – wolny przepływ siły roboczej oraz zakup ziemi przez cudzoziemców sprawiły, że strony stanęły niemal w martwym punkcie. Najwyższą wrażliwość w tym względzie wykazały Niemcy i Austria. Polska stawiała żądania – 5-letniego okresu przejściowego na zakup gruntów pod inwestycje i aż 18-letniego okresu przejściowego na zakup gruntów rolnych i leśnych. Strona unijna domagała się utrzymania ograniczeń w dostępie do rynku pracy większości krajów Unii przez okres 2-5 lat po akcesji Polski, a w przypadku Niemiec i Austrii nawet 7 lat.

Obawy ze strony Polski odnośnie do wystąpienia niebezpieczeństwa zmasowanego wykupu ziemi, a ze strony państw Unii Europejskiej – dotyczące masowej migracji ze wschodu były i są irracjonalne, mocno przesadzone. Nie brakuje dowodów na to, że cudzoziemcy kupowali w Polsce średnio zaledwie 5-6 tysięcy hektarów gruntów rocznie, nie należy się także zbytnio obawiać wzmożonej migracji ludności z państw Wschodniej Europy do części zachodniej, na co wskazują wyniki wielu analiz i ekspertyz przygotowanych przez specjalistów. Do tego dochodzi jeszcze problematyka wzajemnego uznania dyplomów zawodowych oraz uprawnień do wykonywania zawodu.

Sam przebieg negocjacji (zob. tab. 3) należałoby podzielić na dwa okresy, związane z kolejnymi ekipami rządowymi. Pierwszy okres – od marca 1998 r. do września 2001 r. – związany jest z kierowaniem przebiegiem procesu negocjacji przez ekipę premiera Jerzego Buzka. W tym okresie udało się zamknąć zaledwie 17 obszarów, z których ostatnim był rozdział „Energia” (27 lipca 2001 r.). Polska, a raczej rząd premiera Buzka, usilnie dążyła od początku, by Bruksela wyznaczyła datę najbliższego poszerzenia Unii. Zabieg ten miał dwa wymiary, po pierwsze – znajomość daty miała być impulsem motywującym do przyspieszenia procesów integracyjnych, pod drugie – miał być jak gdyby częściową rekompensatą dla społeczeństwa, które ponosiło ciężar bardzo trudnych i kosztownych czterech reform przeprowadzonych w naszym kraju.

Ze strony Unii do najtrudniejszych przeszkód w ewentualnym określeniu daty poszerzenia o nowe kraje należały trudności związane z budową i przyjęciem nowego budżetu na lata 2002-2007. Po prostu w łonie Unii istniały i istnieją ostre spory związane z systemem finansowania i podziału budżetu, bardzo trudno jest osiągnąć kompromis. Hiszpania, Portugalia i Grecja nie chciały dobrowolnie zgodzić się na rezygnację choćby z części otrzymywanych funduszy strukturalnych, Francja – na jakiegokolwiek ograniczenie subwencji na rzecz swego rolnictwa. Anglicy nie byli skłonni do wyrażenia zgody na utratę choćby części ulgi, jaką mają w odniesieniu do corocznej składki na rzecz budżetu Unii, natomiast Niemcy nie chcieli i w dalszym ciągu nie chcą zgodzić się na to, by nadal wpłacać najwyższe kwoty do budżetu Unii. W Unii Europejskiej potrzebne były i są zmiany, szczególnie reformy instytucjonalne. Różnego rodzaju propozycje zawarte są w Agendzie 2000, podjęto wiele decyzji w Traktacie z Nicei (grudzień 2000 r.) i podczas Szczytu w Göteborgu (15-16 czerwca 2001 r.). Zakończona w czerwcu 2001 r. prezydencja szwedzka sprawiła, że osiągnięto wreszcie przełom w negocjacjach. Wiadomo było przecież, że proces poszerzania ma nieodwracalny charakter. Wymowne było stanowisko Rady ds. Ogólnych Unii Europejskiej, wykluczające możliwość renegotjacji Traktatu z Nicei¹⁴. Podkreślono, że proces ratyfikacji będzie przebiegał zgodnie z ustalonym harmonogramem, a jego przedmiotem pozostanie tekst Traktatu uzgodnionego w Nicei w grudniu 2000 r. Ponadto ministrowie 14 Państw Członkowskich wyrazili gotowość udzielenia pomocy rządowi Irlandii w znalezieniu rozwiązania problemu dotyczącego ratyfikacji Traktatu, zaistniałego w wyniku przeprowadzonego referendum.

Kolejnej ekipie rządzącej (SLD-UP i PSL) pozostało uporać się w okresie półtora roku z pozostałymi 13 rozdziałami negocjacji. Prezydencji belgijskiej (do końca 2001 r.) przypadło przeprowadzenie negocjacji w 3 obszarach: prawa spółek, swobodnego przepływu osób oraz środowiska. Rok 2002 był ostatnim rokiem negocjacji; Polsce pozostało wtedy jeszcze 10 z ogólnej liczby 30 tematów, każdy z nich zaliczany był do kategorii tzw. trudnych i dlatego był pozostawiany na zakończenie

¹⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz Stosunków Europejskich, Biuletyn Analiz UKiE, nr 7, wrzesień 2001, s. 7.

Tablica 3

Kalendarium negocjacji Polski z Unią Europejską

Lp.	Obszar negocjacji	Złożenie stanowiska	Otwarcie negocjacji	Tymczasowe zamknięcie obszaru
1	Nauka i badania	01.09.98	10.11.98	10.11.98
2	Telekomunikacja i technologie informacyjne	01.09.98	29.10.98	22.06.99
3	Edukacja i kształcenie	01.09.98	10.11.98	10.11.98
4	Kultura i polityka audiowizualna	01.09.98	29.10.98	04.12.00
5	Polityka przemysłowa	01.09.98	10.11.98	19.05.99
6	Małe i średnie przedsiębiorstwa	01.09.98	29.10.99	29.10.99
7	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	01.09.98	10.11.98	06.04.00
8	Prawo spółek	11.12.98	19.05.99	28.12.01
9	Ochrona konsumentów i zdrowia	11.12.98	19.04.99	19.05.99
10	Statystyka	11.12.98	19.04.99	19.04.99
11	Stosunki zewnętrzne	11.12.98	19.05.99	12.11.99
12	Unia celna	11.12.98	19.05.99	29.03.01
13	Swobodny przepływ towarów	29.01.99	21.06.99	29.03.01
14	Polityka konkurencji	29.01.99	19.05.99	20.11.02
15	Unia Gospodarczo-Walutowa	29.01.99	30.09.99	01.06.01
16	Rybolówstwo	12.02.99	19.05.99	10.06.02
17	Energia	31.05.99	12.11.99	27.07.01
18	Polityka społeczna i zatrudnienia	31.05.99	30.09.99	01.06.01
19	Polityka transportowa	15.07.99	12.11.99	10.06.02
20	Swoboda przepływu usług	15.07.99	12.11.99	14.11.00
21	Swoboda przepływu kapitału	15.07.99	30.09.99	22.03.02
22	Swoboda przepływu osób	30.08.99	26.05.00	21.12.01
23	Kontrola finansowa	06.08.99	06.04.00	14.06.00
24	Środowisko	08.10.99	07.12.99	26.10.01
25	Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	08.10.99	26.05.00	30.07.02
26	Podatki	22.10.99	07.12.99	21.03.02
27	Polityka regionalna	30.11.99	06.04.00	01.10.02
28	Budżet i finanse	30.11.99	26.05.00	13.12.02
29	Rolnictwo	16.12.99	14.06.00	13.12.02
30	Instytucje	22.04.02	22.04.02	22.04.02

Opracowanie własne: P. Wensierski

negocjacji. W pierwszym półroczu (2002 r.) udało się zamknąć 4 rozdziały: rybołówstwo, swobodny przepływ kapitału, podatki i instytucje. Ten ostatni zasługuje na szczególną uwagę, dotyczy bowiem składu instytucji wspólnotowych, podziału głosów w organach wspólnotowych, języków urzędowych oraz zatrudnienia w instytucjach wspólnotowych. Wynegocjowane zostały następujące zasady naszej reprezentacji w instytucjach wspólnotowych:

- w Parlamencie Europejskim – przyznano nam 54 miejsca (mandaty),
- w Radzie Unii Europejskiej – otrzymaliśmy 27 głosów,
- w Komisji Europejskiej – możemy mieć 1 komisarza,
- w Trybunale Sprawiedliwości – mamy prawo do nominowania 1 sędziego, natomiast w Sądzie Pierwszej Instancji – co najmniej 1 sędziego,
- w Trybunale Obrachunkowym – będziemy mieli 1 przedstawiciela,
- w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i w Komitecie Regionów – przysługuje nam po 21 miejsc,
- w Europejskim Banku Centralnym – będziemy reprezentowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Podobnie będzie w odniesieniu do Unii Gospodarczo-Walutowej (strefy euro), Prezes NBP będzie automatycznie członkiem Rady Zarządzającej Europejskim Bankiem Centralnym,
- w Europejskim Banku Inwestycyjnym nasz rodak będzie w składzie Zarządu Banku, ponadto otrzymamy stosowną liczbę miejsc dla personelu kierowniczego w Radzie Dyrektorów,
- Polska będzie uczestniczyć – poprzez swoich przedstawicieli – w pracach różnych agend Unii Europejskiej oraz w powoływanych *ad hoc* komitetach.

W drugim półroczu (2002 r.) prace skoncentrowane były nad tematami polityki konkurencji, polityki transportowej, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz polityki regionalnej. Zamknięcie dwóch stanowisk – rolnictwa oraz budżetu i finansów – pozostawiono na ostatni dzień negocjacji w czasie Szczytu Unii Europejskiej w Kopenhadze w dniu 13 grudnia 2002 r.

Rolnictwo jako temat stanowiło bardzo duży problem dla negocjujących stron. Polsce chodziło o włączenie naszego rynku towarów rolno-spożywczych do Jednolitego Rynku Wspólnoty, objęcie naszego sektora rolnego w pełni zakresem Wspólnej Polityki Rolnej. Do niezwykle ważnych problemów należało ustalenie limitów produkcyjnych mleka, cukru, skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego, surowca tytoniowego. Dalej, problematyka dopłat bezpośrednich, a także klauzula ochronna polskiego rynku rolnego oraz sprawy weterynaryjne i fitosanitarne.

Rokowania związane z finansami i budżetem należały – obok rolnictwa – do najtrudniejszych tematów negocjacji. Polska zabiegała o uzyskanie pozycji beneficjenta netto od pierwszego roku członkostwa, co ma ścisły związek z możliwością zachowania makroekonomicznej stabilności finansowej w gospodarce. Naszemu krajowi zostały przyznane dodatkowo środki w kwocie 280 milionów euro na lata 2004-2006 z przeznaczeniem uszczelnienia granicy zewnętrznej oraz naszych lotnisk międzynarodowych według wymagań Układu z Schengen. Polska otrzymała również zapewnienie, że otrzyma środki w wysokości 1 443 mln euro w okresie

2004-2006, by móc niwelować negatywne skutki dla naszego budżetu podczas dopasowywania się przepływów kasowych na linii budżet Polski – budżet Unii Europejskiej.

7. Podsumowanie rezultatów negocjacji

Przez ponad 4,5 roku trwania negocjacji właściwych udało się zakończyć rokowania z państwami Unii Europejskiej i Komisją Europejską. Należy jednak pamiętać, że efekt końcowy negocjacji to także wyteżona praca polskich rządów, a także wielu osób i zespołów w okresie ponad 11 lat bardzo złożonego procesu integracji naszego kraju z Unią Europejską. Koniec rokowań otwiera nieodwołalnie drogę do ostatecznego przyjęcia Polski od 1 maja 2004 r. do grona państw – członków Unii. Fakt ten ma ogromne znaczenie symboliczne i psychologiczne. Tworzy nowe perspektywy wszechstronnego rozwoju naszego kraju. Zmienia się nasza pozycja polityczna na arenie międzynarodowej. Będziemy uczestniczyć w kreowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Ponadto, pozycja naszego państwa będzie wzmocniona członkostwem w Pakcie Północnoatlantyckim NATO. Innego wymiaru nabiera też rola naszego państwa jako partnera we współpracy gospodarczej. Będziemy bezpośrednio uczestniczyć w funkcjonowaniu Jednolitego Rynku Europejskiego, polityce konkurencji, prawa spółek, swobodnego przepływu towarów i usług, kapitału, a także częściowo – osób (ponieważ w tym przypadku różnie rozłożyły się nasze możliwości w stosunku do różnych krajów Unii Europejskiej).

Do oceny wyników negocjacji należy podchodzić kompleksowo. Przyjmuje się, że osiągnięto najważniejsze cele, określone w poszczególnych stanowiskach negocjacyjnych. Obszary, w stosunku do których zastosowano tzw. rozwiązania przejściowe udało się ograniczyć do minimum. Wynegocjowane (niezbędne) okresy przejściowe pozwolą naszemu krajowi na łatwiejsze wprowadzenie koniecznych dostosowań, jakie wynikają ze standardów przyjętych przez Unię Europejską. Pamiętać należy, że te działania wiążą się z kosztami. Tak więc realizacja procesów dostosowawczych będzie wspomagana unijnymi środkami finansowymi z funduszy strukturalnych. Objęcie naszego kraju pomocą strukturalną będzie miało istotny wpływ na rozbudowę infrastruktury i pozwoli na likwidację wieloletnich zapóźnień w rozwoju poszczególnych regionów.

Samo przyjęcie przez nasz kraj ostrych rygorów w takich dziedzinach, jak choćby ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywności, polityka społeczna, przyczyni się do poprawy jakości życia naszego społeczeństwa. Zwiększy się znacznie nasz udział w pracach badawczo-rozwojowych, jakie są prowadzone na obszarze Unii Europejskiej, co bezpośrednio przyczyni się do postępu cywilizacyjnego Polski. Zyska też na tym nasza rodzima kultura, otwiera się bowiem możliwość różnorodnych nieskrępowanych kontaktów z kulturami krajów unijnych. Będziemy przez to wzbogać, będziemy też lepiej znać i rozumieć inne narody, co stworzy dodatkowe impulsy do rozwijania naszej kultury.

Doprowadzenie do finalizacji długiego okresu stowarzyszeniowego wiąże się z ogromnymi implikacjami natury psychologicznej. Dla naszego społeczeństwa oznacza to długo oczekiwane odprężenie. Zmęczeni procesem niekończącej się – trwającej od 1989 r. – transformacji, musieliśmy wziąć na swoje barki dodatkowo kolejne ciężary, związane z dostosowywaniem życia społeczno-gospodarczego do standardów Unii Europejskiej w wielu różnorodnych obszarach; wymagało to od nas wielu wysiłków i wyrzeczeń. Odnotowujemy też – tak po stronie polskiej, jak i unijnej – zmiany mentalności społecznej, potrzebne nie mniej niż korzyści polityczne czy gospodarcze.

Zmiany mentalności społeczeństw państw Europy Zachodniej pozwoliły elitom politycznym tych państw na podjęcie tak ważnej i odpowiedzialnej decyzji, jak poszerzenie obszaru Wspólnoty Europejskiej. Po prostu musiało zaistnieć w tej sprawie przyzwolenie społeczne. Ten fakt pozwala na uznanie Unii Europejskiej za ugrupowanie otwarte, z określoną perspektywą, zdolne do kreowania dalekosiężnej wizji przyszłości. Dowodem na to niech będzie powstanie wspólnego projektu aktu przyszłej konstytucji europejskiej, obliczonej na kilka pokoleń. Nad projektem pracowano przez 1,5 roku. Przygotowano bardzo obszerny dokument, liczący 450 stron. Szczyt w Salonikach (czerwiec 2003 r.) uznał ten dokument za dobrą podstawę do rozpoczęcia konferencji międzyrządowej. Konferencja ta ma zakończyć swoje prace przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (czerwiec 2004 r.). Wiele państw wniosło swoje uwagi podczas spotkania przywódców 25 państw (członkowskich i kandydujących). Polska wnosi do tego dokumentu następujące uwagi:

- domaga się utrzymania zasad ustalonych w Nicei w odniesieniu do przyjmowania prawa europejskiego przez Radę Unii Europejskiej,
- protestuje przeciwko budowie w ramach Unii Europejskiej sojuszu obronnego, który mógłby osłabić rolę NATO,
- obstaje za koncepcją, aby każdy kraj miał swojego przedstawiciela w Komisji Europejskiej,
- jest za utrzymaniem prawa *veta* przy przyjmowaniu przez Radę Unii Europejskiej nowych reguł podatkowych i socjalnych,
- optuje za uwzględnieniem w preambule do konstytucji odwołania się do tradycji chrześcijańskich.

Należy przyjąć, że tak jak było zawsze wcześniej przy podejmowaniu najważniejszych decyzji w Unii, do wspólnego stanowiska dochodzono drogą żmudnych negocjacji, szukania kompromisów, by ostatecznie osiągnąć porozumienie. Pozostaje mieć nadzieję, że i w tym przypadku zostanie wypracowany kompromis, który będzie przyjęty i uznany przez wszystkie strony. W tym procesie bierzemy już udział. Na comiesięcznych sesjach Konwentu Europejskiego była obecna nasza oficjalna delegacja. W ostatnich tygodniach, na przełomie listopada i grudnia 2003 r., polski rząd prowadzi bardzo intensywną ofensywę dyplomatyczną przed kolejnym, jakże ważnym szczytem przywódców państw Unii Europejskiej w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 2003 r. Szczytem, na którym powinny zapaść bardzo ważne decyzje, związane z najbliższą i dalszą przyszłością Unii Europejskiej.