

Polska na drodze do Unii Europejskiej – stowarzyszenie i perspektywa członkostwa

Wprowadzenie

Stosunki dyplomatyczne ze Wspólnotami Europejskimi nawiązał jeszcze rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jesienią 1988 r. Powstały po wyborach czerwcowych 1989 r. rząd Tadeusza Mazowieckiego przykładał dużą wagę do rozwoju stosunków z EWG – dowodem tego było zawarcie już w połowie września 1989 r. umowy w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej.¹ Była to umowa pozbawiona elementów preferencyjnych - obie strony przyznawały sobie nawzajem klauzulę najwyższego uprzywilejowania, co jest standardową praktyką w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Zawarcie tej umowy otwierało okres przyjaznych stosunków pomiędzy Wspólnotami a Polską. W tym samym okresie państwa członkowskie Wspólnot podjęły decyzję o udzieleniu Polsce i Węgrom pomocy w budowaniu gospodarek wolnorynkowych – tak powstał program PHARE.

Jednak dokumentem, który rzeczywiście rozpoczął drogę Polski do integracji ze instytucjami europejskimi, był stowarzyszający Polskę ze Wspólnotami Układ Europejski,² podpisany w grudniu 1991 r. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r, z tym dniem uchylając również umowę handlową z 1989 r.

Układ Europejski: charakter, cele, środki, najważniejsze postanowienia

Układ Europejski jest zarówno częścią prawa wspólnotowego, jak również – jako ratyfikowana umowa międzynarodowa – źródłem prawa polskiego.

Układ Europejski, wprowadzając Polskę na drogę integracji ze Wspólnotami Europejskimi, nie miał jednak wieść bezpośrednio do członkostwa Polski. Celami Układu były:

- ustanowienie ram dla dialogu politycznego, umożliwiającego rozwój bliskich stosunków politycznych;
- popieranie rozwoju handlu i stosunków gospodarczych, sprzyjających dynamicznemu rozwojowi gospodarstwu i dobrobytowi w Polsce;
- stworzenie podstawy dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnoty dla Polski;
- stworzenie ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą i określenie niezbędnych dla osiągnięcia tego celu warunków, które Polska musi spełnić;
- popieranie współpracy w dziedzinie kultury.

Repertuar środków, jakie Układ przewiduje dla realizacji tych celów jest szeroki i obejmuje zarówno instrumenty znane z praktyki wspólnotowej, jak i rozwiązania specyficzne. Do tej pierwszej grupy należą przede wszystkim zasady wprowadzania wolnego handlu między Polską a Wspólnotą, reguły ochrony konkurencji z przepisami dotyczącymi pomocy

¹ EWG-Polska. Umowa w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej. Warszawa, 19 września 1989; Dz.U. z 1990 r., nr 38 poz. 214.

² Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej, Bruksela, 16 grudnia 1991; Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38.

państwowej dla przedsiębiorstw a także dostosowanie prawa. Odmienne od stosowanych wewnątrz Wspólnot są rozwiązania dotyczące dialogu politycznego, współpracy gospodarczej i kulturalnej a przede wszystkim instytucja pomocy finansowej udzielanej Polsce przez Wspólnotę za pośrednictwem nie tylko programu PHARE, lecz również innych instrumentów.

Poprzez realizację Układu Europejskiego postępuje integracja Polski ze Wspólnotami. Integracja ta odbywa się przy użyciu trzech podstawowych metod. Metoda harmonizacyjna polega na dostosowaniu polskiego ustawodawstwa do przepisów prawa wspólnotowego. Metoda kooperacyjna polega na współpracy w szeregu dziedzin - od dialogu politycznego przez gospodarkę po kulturę. Wreszcie metoda strukturalna to finansowe wspieranie przez Wspólnotę przekształceń następujących w Polsce.

Jakkolwiek Układ Europejski zawarli partnerzy równorzędni w świetle prawa międzynarodowego, to ich stosunki wynikające z Układu jedynie częściowo oparte są na zasadzie równości. Układ zawiera przepisy dające Polsce pozycję uprzywilejowaną, szczególnie w odniesieniu do tempa otwierania polskiego rynku oraz preferencji dla podmiotów polskich inwestujących na terenie Wspólnot i dla części polskich towarów. Preferencje dla strony polskiej nie dotyczą jednak całości postanowień Układu. Wspólnota również zabezpieczyła w nim swoje interesy. Ich ochronie służą przepisy o dostępie do wspólnotowych rynków pracy i usług, o handlu artykułami rolnymi oraz zawarte przede wszystkim w dołączonych do Układu protokołach i załącznikach szczegółowe regulacje celne.

Układ przewiduje podzielony na dwa etapy 10-letni okres przejściowy, w trakcie którego Polska przygotowuje się do gospodarczej integracji ze Wspólnotami. W ramach dwóch etapów tego okresu miało nastąpić stopniowe dostosowywanie polskiego prawa oraz struktur gospodarczych i administracyjnych do standardów wspólnotowych.

Najważniejsze postanowienia Układu Europejskiego poza ustanowieniem stowarzyszenia i stałego dialogu politycznego pomiędzy Polską a Wspólnotami to zobowiązanie do stopniowego wprowadzenia strefy wolnego handlu pomiędzy stronami, wprowadzenie elementów swobody przepływu pracowników wraz z zagwarantowaniem im wszystkich uprawnień socjalnych, wprowadzenie częściowej swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa i osoby pochodzące z jednej ze stron Układu na terytorium drugiej strony oraz stopniowe wprowadzanie swobody świadczenia usług. Dalsze postanowienia Układu to podjęcie przygotowań do wprowadzenia swobody przepływu kapitału, wprowadzenie przez Polskę wspólnotowych reguł ochrony konkurencji wraz z zasadami udzielania przedsiębiorcom pomocy ze środków publicznych, uruchomienie procesu dostosowania prawa polskiego do przepisów wspólnotowych oraz ustanowienie szerokiej współpracy w dziedzinach gospodarki, kultury i finansów – w tej ostatniej dziedzinie chodzi przede wszystkim o pomoc finansową udzielaną Polsce przez Wspólnotę.

Stowarzyszenie jako forma stosunków Polska – WE

Układ Europejski nie ma charakteru unikatowego. Wspólnoty Europejskie od początku lat siedemdziesiątych zawarły wiele układów stowarzyszeniowych – nie tylko z państwami ubiegającymi się o członkostwo. Są one zawierane na podstawie artykułu 310 (dawniej 238) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Stowarzyszenie to szczególna forma stosunków – przede wszystkim gospodarczych – ze Wspólnotami. Nie jest ono formą częściowego członkostwa, oznacza jednak, że państwo pozostające poza Wspólnotą uczestniczy w pewnym zakresie w procesie integracji europejskiej. Układy stowarzyszeniowe dają się podzielić na trzy rodzaje: stowarzyszenia o

charakterze wyłącznie handlowym, ustanawiające strefy wolnego handlu, jak układ z Cyprzem z 1972 r., stowarzyszenia wspierające dążenia do członkostwa, jak układ z Polską z 1991 r. oraz stowarzyszenia wspomagające gospodarczy i społeczny rozwój państw trzeciego świata, głównie dawnych kolonii państw członkowskich, jak układ z Marokiem z 2000 r. lub układ z Lomé.

Stowarzyszenie nie jest odrębnym bytem prawnym, organizacją międzynarodową. Nie ma ono samodzielnej zdolności do działań prawnych, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej jak i międzynarodowej. Dla jego realizacji powoływane są jednak pewne organy. Układ Europejski powołał Radę Stowarzyszenia, Komitet Stowarzyszenia oraz Parlamentarną Komisję Wspólną.

Rada Stowarzyszenia jest głównym organem stowarzyszenia. Składa się ona z przedstawicieli Rady Wspólnot Europejskich i Komisji Europejskiej - z jednej strony oraz członków polskiego rządu - z drugiej. Przewodniczą Radzie Stowarzyszenia na zmianę członek Rady WE i członek rządu RP. Zbierająca się raz do roku – lub częściej, w razie potrzeby – Rada Stowarzyszenia ma za zadanie rozstrzygać wszelkie istotne kwestie, jakie pojawią się w związku z realizacją Układu a także zajmować się innymi problemami dwustronnymi i międzynarodowymi, które będą przedmiotem zainteresowania obu stron. Rada może także w przewidzianych w Układzie przypadkach wydawać decyzje, wiążące dla obu stron. Obok wiążących decyzji Rada może również wydawać zalecenia – te jednak nie mają charakteru wiążącego.

Komitet Stowarzyszenia jest organem pomocniczym Rady Stowarzyszenia. W skład Komitetu wchodzi przedstawiciele członków Rady WE z jednej strony i przedstawiciele polskiego rządu z drugiej. Zadania Komitetu określa Rada Stowarzyszenia – przy czym do tych zadań należeć będzie przygotowywanie posiedzeń Rady. Rada może również przekazać Komitetowi każdą ze swoich kompetencji – Komitet podejmuje wtedy decyzje na takich samych zasadach, jakie obowiązują Radę.

Parlamentarny wymiar stowarzyszenia tworzy Parlamentarna Komisja Wspólna. Tworzą ją członkowie Parlamentu Europejskiego oraz posłowie i senatorowie. Komisja jest forum dialogu politycznego. Może ona żądać od Rady wszelkich informacji na temat realizacji Układu, jest też informowana o wszystkich podejmowanych przez Radę decyzjach. Komisja może wydawać zalecenia dotyczące realizacji Układu – nie mają one jednak charakteru wiążącego, są jedynie wyrazem poglądów podzielanych przez jej członków.

Wszelkie spory związane z realizacją Układu rozpatrywane są na forum Rady Stowarzyszenia. W sytuacji, gdyby spór nie mógł być rozstrzygnięty przez Radę, Układ Europejski przewiduje powołanie trzech arbitrów – po jednym przez każdą ze stron oraz Radę Stowarzyszenia.

Obowiązek harmonizacji prawa z artykułu 68 Układu

Jednym z najistotniejszych zobowiązań Polski wynikających z Układu Europejskiego jest niewątpliwie zobowiązanie do dostosowania prawa. Artykuł 68 Układu mówi, że dostosowanie obowiązującego i przyszłego prawa polskiego do ustawodawstwa Wspólnoty jest „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą”. Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań dla zapewnienia zgodności tworzonego prawa z *acquis communautaire*.

Obowiązek dostosowania prawa jest sformułowany dosyć generalnie. Układ nie zawiera zamkniętej listy dziedzin prawa wymagających dostosowania – w artykule 69 wyliczone zostały jedynie najważniejsze dla powodzenia realizacji Układu. Są to: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność

intelektualna, ochrona pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrona konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne. Dostosowaniu powinny jednak podlegać wszystkie dziedziny objęte wspólnotową regulacją prawną. Lista aktów prawa wspólnotowego, do jakich powinny dostosować swoje prawo państwa stowarzyszone, zawarta została dopiero w opublikowanej przez Komisję Europejską w maju 1995 roku „Białej Księdze w sprawie przygotowania stowarzyszonych krajów Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej”.

Dostosowanie prawa jest procesem trudnym i długotrwałym, w licznych przypadkach wiąże się ono ze znacznymi kosztami. Wspólnota zobowiązała się do udzielania stronie polskiej pomocy w tym zadaniu. Dostosowanie obejmuje wszystkie rodzaje aktów prawnych wydawanych w Polsce. Obowiązki związane z dostosowaniem prawa spoczywają zarówno na rządzie, przygotowującym projekty ustaw oraz przygotowującym i wydającym akty niższego rzędu, jak na uchwalającym ustawy parlamencie i na sądach, które nie tylko muszą na bieżąco śledzić zmiany w prawie polskim, lecz także przygotowywać się do nieodległego już orzekania w oparciu również o przepisy prawa wspólnotowego.

Dostosowanie prawa nie polega bowiem jedynie na zmianie przepisów – jego istotą jest skuteczne stosowanie prawa zgodnego ze standardami Wspólnot.

Problem przejścia do drugiego etapu stowarzyszenia

Zgodnie z artykułem 6 Układu, dziesięcioletni okres przejściowy miał dzielić się na dwa - zasadniczo pięcioletnie – etapy. Przejście do drugiego etapu powinno nastąpić około 5 lat od wejścia układu w życie, czyli w pierwszej połowie 1999 r. Tak się jednak nie stało – stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami wciąż jest na pierwszym etapie. Dlaczego?

Decyzję o przejściu do drugiego etapu powinna podjąć Rada Stowarzyszenia z dwunastomiesięcznym wyprzedzeniem. Decyzja taka powinna być oparta o ocenę realizacji Układu i postępów Polski we wprowadzaniu gospodarki wolnorynkowej. Zasadniczą kwestią jest tutaj wypełnienie przez Polskę zobowiązań, jakie Układ nakładał w pierwszym etapie. Przejście do drugiego etapu stowarzyszenia oznacza przede wszystkim możliwość wprowadzenia pomiędzy Polską a Wspólnotą pełnej swobody przepływu kapitału a tym samym zniesienie istotnej przeszkody dla potencjalnych inwestorów zagranicznych zainteresowanych rozpoczęciem działalności w Polsce. Niestety, strona polska nie wywiązywała się na czas ze zobowiązań wynikających z Układu – było to powodem odsuwania przez Radę Stowarzyszenia decyzji o przejściu do drugiego etapu. Obecnie wciąż blokują tę decyzję dwie kwestie: utrzymywanie przez Polskę ograniczeń dla inwestycji podmiotów zagranicznych w media elektroniczne oraz podobne ograniczenia dla inwestycji w branży gier losowych.

Układ Europejski a negocjacje akcesyjne i przygotowania do członkostwa

Realizacja Układu Europejskiego nie jest bezpośrednio związana z negocjacjami o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Jak to już zostało powiedziane, realizacja Układu nie miała doprowadzić do uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii ale poprzez niezbędne dostosowania działać na rzecz tego członkostwa.

Trwająca obecnie procedura rozszerzania Unii Europejskiej rozpoczęła się od sformułowania przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Kopenhadze wiosną 1993 r. warunków, jakie muszą spełnić państwa ubiegające się o członkostwo w Unii. Te tzw. kryteria kopenhaskie dzielą się na trzy kategorie: kryteria polityczne, gospodarcze oraz dotyczące zdolności do przyjęcia zobowiązań członkowskich. Kryteria polityczne to

przestrzeganie zasad demokracji, rządów prawa, i poszanowania praw człowieka – w tym praw mniejszości. Kryteria gospodarcze to istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej i zdolność do sprostania presji konkurencyjnej oraz siłom rynkowym w Unii. O zdolności do przyjęcia zobowiązań członkowskich świadczyć mają przyjęcie *acquis communautaire* i sprawne funkcjonowanie stosujących dostosowane prawo administracji i sądownictwa.

Proces negocjacyjny rozpoczął się od złożenia przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. Nastąpiło to 5 kwietnia 1994 r. a więc niedługo po wejściu w życie Układu Europejskiego. Na pozytywną opinię Komisji Europejskiej o polskiej kandydaturze przyszło nam czekać trzy lata do maja 1997 r., do przyjęcia przez Komisję tzw. Agendy 2000. Polska miała już wtedy gotową Narodową Strategię Integracji. Decyzję o rozpoczęciu właściwych negocjacji strona unijna podjęła w grudniu 1997 r. Ze strony polskiej podjął je Pełnomocnik Rządu do spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, stronę unijną reprezentują negocjatorzy wyznaczeni przez Komisję.

Wstępem do właściwych negocjacji był tzw. *screening*, czyli przegląd prawa. Składał się on z dwóch części: *screeningu* wielostronnego i *screeningu* dwustronnego. Najpierw w ramach *screeningu* wielostronnego przedstawiciele strony unijnej przekazali zebranim negocjatorom państw członkowskich dwie listy aktów składających się na *acquis* oraz przedstawili główne zasady unijnego porządku prawnego. Następnie, w drodze dwustronnych spotkań, państwa kandydujące ustosunkowywały się do możliwości włączenia każdego z aktów prawa Unii do ich systemu prawnego. Trwający do listopada 1999 r. *screening* pozwolił na identyfikację istniejących rozbieżności i dokładne określenie działań koniecznych dla dostosowania prawa polskiego do unijnego *acquis*. Jednocześnie strona unijna rozpoczęła systematyczne monitorowanie osiągnięć kandydatów do członkostwa z uwzględnieniem spełniania przez nich kryteriów kopenhaskich oraz realizacji indywidualnych programów dostosowawczych. Pierwsze okresowe raporty na temat postępów państw kandydujących (w tym Polski) na drodze do Unii Europejskiej Komisja opublikowała jesienią 1998 r.

Na początku negocjacji, wiosną 1998 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o partnerstwie akcesyjnym z Polską, określający zasady, cele, priorytety i warunki integracji Polski z Unią. W odpowiedzi miesiąc później Komitet Integracji Europejskiej przyjął Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC). Rada Ministrów przyjęła ten dokument 23 czerwca tego roku i od tej pory, aktualizowany w miarę potrzeb, stanowi on podstawę działań dostosowawczych prowadzonych przez Polskę. Określa on zadania dla organów i instytucji publicznych związane z przygotowaniem tak prawa, jak i organizacji oraz funkcjonowania struktur państwa do członkostwa Polski w UE. W NPPC oprócz zadań *stricte* dostosowawczych znalazły się także dwa programy informacyjno-promocyjne, mające służyć uzyskaniu – tak w kraju, jak i zagranicą – szerokiego poparcia dla członkostwa Polski w UE: *Program Informowania Społeczeństwa – Integracja Polski z Unią Europejską* oraz *Program Ramowy Promocji Zagranicznej Procesu Akcesji RP do Unii Europejskiej*. Rząd co roku, wiosną, przygotowywał raport o stanie realizacji NPPC, który był przedstawiany Sejmowi.

Jeszcze podczas trwania *screeningu*, jesienią 1998 r., Polska przedstawiła pierwsze stanowiska negocjacyjne – tym samym rozpoczęły się właściwe negocjacje. Merytoryczne negocjacje w każdym z 29 obszarów mają doprowadzić do ustalenia akceptowanych przez obie strony warunków przystąpienia Polski do Unii. Ten etap wciąż trwa – w chwili obecnej wstępnie zamkniętych zostało 20 obszarów negocjacyjnych, negocjacje w pozostałych 9 obszarach są w toku.