

Prof. zw. dr hab. Janusz Justyński  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ekspertyza BSE nr 133  
(IP-66G)

**OPINIA NA TEMAT OPRACOWANIA PRZYGOTOWANEGO PRZEZ KOMITET  
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ I PRZYJĘTEGO  
PRZEZ RADĘ MINISTRÓW W DNIU 28 STYCZNIA 1997 r.**

Przedstawiony dokument uznaje za aksjomat założenie, iż członkostwo w Unii Europejskiej jest strategicznym celem Polski i z realizacją tego celu łączy postęp w sferze rozwoju gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego. Założenie to pozwala zarazem na pozostawienie poza jego ramami oceny różnorodnych trendów, które uwidaczniają się wśród przedstawicieli państw członkowskich uczestniczących w IGC, co do kształtu Unii i perspektyw dalszego kształtowania struktur ponadnarodowych. Postawę tę uważam za słuszną gdyż na obecnym etapie nie powinniśmy formułować stanowiska, które mogłoby oznaczać opowiedzenie się po którejkolwiek stronie toczącego się sporu.

Konstrukcja przedstawionego dokumentu nie budzi zastrzeżeń. Trafnie bowiem ocenia on dotychczasowe dokonania Polski i Unii Europejskiej w zakresie integracji, podobnie zresztą jak trafnie ujmuje skomplikowany proces przygotowania państwa aspirującego do członkostwa w Unii Europejskiej.

Warto przy tej okazji przypomnieć, iż dla zainicjowania procesu integracji decydujące znaczenie miały przeobrażenia polityczne, które dokonały się w Polsce w roku 1989 a także w latach następnych. To one bowiem umożliwiły zawarcie między Polską a Wspólnotami Europejskimi Umowy w sprawie Handlu oraz Współpracy Handlowej i Gospodarczej z 19 września 1989 roku, a następnie wynegocjowanie i podpisanie Układu Europejskiego Ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z dnia 16 grudnia 1991 roku. Fakt, iż Układ ten wszedł w życie dopiero 1 lutego 1994 roku wskazuje na rozliczne możliwe przeszkody na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z faktu, iż proces akcesji nie ogranicza się do działań w układzie dwubiegunowym: Polska - Unia Europejska, ale obejmuje skomplikowaną procedurę ratyfikacji Traktatu akcesyjnego przez parlamenty krajowe wszystkich państw członkowskich Unii. Tak więc przygotowanie polityczne do członkostwa wymagać będzie ogromnej i efektywnej pracy dyplomacji polskiej, która ani na moment nie może poprzestawać w promowaniu obrazu Polski jako państwa demokratycznego, stabilnego, w którym po-

myślnie zainicjowano i z wielką determinacją realizuje się proces przebudowy ustroju politycznego i gospodarczego. Jak bowiem twierdzi jeden z najwybitniejszych znawców prawa europejskiego, profesor Dominik Lasok "państwo prawne i praworządne, stabilne i żyjące w zgodzie z sąsiadami jest zawsze atrakcyjnym towarzystwem na wspólnej drodze, której celem jest zjednoczenie Europy". Z powyższego wypływa zarazem wniosek, iż szczególnie zabiegać winniśmy o kształtowanie pożądanego wizerunku Polski w tych krajach, które stanowią najśłabsze ogniwo Unii, a więc w tych, które ze względu na uwarunkowania wewnętrzne, zwłaszcza ekonomiczne, obawiać się mogą iż nasza akcesja tworzyłaby dla nich dodatkowy, konkurencyjny czynnik w zabiegach o środki unijne.

Wprawdzie już w Preambule do Układu Europejskiego podkreślono "znaczące osiągnięcia narodu polskiego w procesie szybkiego przechodzenia do nowego ładu politycznego i gospodarczego, opartego na praworządności i prawach człowieka, włączając w to prawne i gospodarcze ramy dla gospodarki rynkowej i systemu wielo-partyjnego, z wolnymi i demokratycznymi wyborami", to jednak nie możemy zapominać, iż były to sformułowania, którymi operowano w kontekście aktu, który zgodnie z art. 298 EWG tworzył wzajemne prawa i zobowiązania, ustanawiał także odpowiednią procedurę ich realizacji, ale nie ustalał formy uczestnictwa we Wspólnotach Europejskich. Przykłady takich państw jak Turcja, Malta, Cypr, a onegdaj także Wielka Brytania, są tu wielce pouczające.

Pełna akcesja wymaga spełnienia rygorów politycznych, społecznych i gospodarczych nieporównanie dalej idących. Sądzić można, iż konstytucja suwerennego państwa, tworząca ramy systemu prawnego oraz ustanawiająca gwarancję, iż państwo to zdolne jest do podejmowania i wykonywania zobowiązań traktatowych, będzie miała zasadnicze znaczenie dla oceny systemu politycznego Polski jako kraju aplikującego. Warto jednakże przy tej okazji podkreślić niewątpliwe atuty naszego systemu politycznego: ukształtowana i stabilna struktura parlamentu, cieszący się dużym autorytetem Trybunał Konstytucyjny z jego funkcją *judicial review* oraz Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, to instytucje odpowiadające standardom europejskim. Ich obecność i pozytywne oddziaływanie na kształtowanie klimatu życia politycznego winny być nie tylko dostrzegane, ale także mocniej eksponowane na zewnątrz.

W warunkach polskiego ustroju prawnego to przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny stał będzie na straży zgodności ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem unijnym, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich - polski ombudsman, strzegł będzie przestrzegania europejskich standardów praw człowieka. Z tego też względu Konstytucja powinna (i projekt to czyni) przewidywać mechanizm przeszczepiania prawa Unii do organizmu naszego państwa. Trzeba przy tym bardzo mocno podkreślić, iż żaden z organów naszego państwa nie ma możliwości unieważniania przepisów prawa Unii, natomiast na naszym parlamencie ciąży

obowiązek dostosowywania prawa naszego państwa do systemu normatywnego Unii. Nawet tak sceptycznie traktujący ponadnarodowe funkcje Unii Brytyjczycy, uznali iż Traktaty stanowią integralną część systemu brytyjskiego i jako zasady prawa międzynarodowego nakładają obowiązek dostosowywania norm brytyjskich do zobowiązań przyjętych przez państwo. Tak więc przystąpienie do Unii oznacza konieczność całkowitej recepcji dotychczasowego prawa Wspólnot (Biała Księga Komisji mówi o 37.000 stron ustawodawstwa wspólnotowego), a także podobne zobowiązanie na przyszłość.

Wydaje się ponadto, iż przygotowany obecnie projekt ustawy zasadniczej stanowił będzie dowód, iż podjęliśmy wyzwanie dostosowania Konstytucji Polski do systemu prawnego Unii. Fakt ten należy podkreślić tym mocniej, iż Traktat Unii (art. 8) ustanawia wspólne obywatelstwo Unii, które przysługuje każdej osobie posiadającej obywatelstwo państwa członkowskiego. Z faktu tego wypływa cały szereg ważnych implikacji praktycznych. Każdy bowiem obywatel Unii, bez względu na swoją przynależność państwową ma po pierwsze, swobodę poruszania się oraz przebywania na obszarze Państw Członkowskich, a ponadto, dysponuje w kraju swego zamieszkania biernym i czynnym prawem w wyborach samorządowych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Wprawdzie w przypadku akcesji nowych członków do Unii decydujące znaczenie ma wola polityczna, co znalazło wyraz np. w procesie przyjmowania Grecji, Portugalii i Hiszpanii, do tego stopnia, iż może ona usuwać problemy ekonomiczne na plan dalszy, to jednak słusznie Autorzy Strategii szczególnie nacisk kładą na ten właśnie aspekt naszych przygotowań integracyjnych. Ten też aspekt został mocno wyeksponowany przez zgromadzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze, które określiło pięć podstawowych warunków członkostwa:

- 1) Stabilna demokracja i system prawa, gwarantujący prawa mniejszości oraz prawa człowieka;
- 2) Gotowość przyjęcia *acquis communautaire*;
- 3) Ustanowienie skutecznej gospodarki rynkowej;
- 4) Przyjęcie i wykonanie celów integracji gospodarczej postulowanych w Traktacie Unii, tj. gotowość przyjęcia wyzwań konkurencji zachodnioeuropejskiej i wreszcie:
- 5) Zdolność Unii do przyjęcia państw tej grupy.

Skomentujmy po krotce postanowienie zawarte w punkcie 5-tym. Odniosłem się do tego zagadnienia w pierwszym akapicie niniejszej opinii wskazując, iż z zasady nie należy zajmować stanowiska wobec toczącego się wśród państw członkowskich Unii sporu co do kształtu Unii. Niemniej stanowiska te należy znać. W najogólniejszych zarysach odzwierciedlają one dwie odmienne filozofie integracyjne. Jedna, brytyjska, opowiada się za szybkim "rozszerzeniem" Unii, przy zachowaniu

pełnej suwerenności jej państw członkowskich. Druga opcja, reprezentowana przez większość państw założycielskich Wspólnot zmierza w kierunku "pogłębienia" integracji co oznacza przekazywanie na rzecz jej organów uprawnień dotyczących filaru drugiego Traktatu z Maastricht (polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) oraz filaru trzeciego (współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz ścigania przestępców). Ze stanowiskami tymi łączą się odmienne wizje zjednoczonej Europy. Nawet gdy chodzi o tzw. układ Schengen, nie wszystkie państwa członkowskie Unii są jego stronami, aczkolwiek jego znaczenie dla implementacji filaru trzeciego zdaje się być fundamentalne. Przedstawiony dokument trafnie określa problematykę granic wewnętrznych oraz zewnętrznych Unii i przewiduje koncentrację wysiłku inwestycyjnego na tych granicach (budowa przejść i strażnic), co do których zakładać można, iż w niedalekiej przyszłości stać się mogą zewnętrznymi granicami Unii. Obejmie to także wprowadzenie określonych przepisów i procedur azytowych.

Dałem już wyżej wyraz przekonaniu, iż dla akcesji Polski decydujące znaczenie będą miały decyzje polityczne, jednakże ich podjęcie będzie zależało, w znacznej mierze, od argumentów, których dostarczy rzecznikom przyjęcia Polski, stan naszej gospodarki oraz dostosowań gospodarczych naszego kraju. Wyizolowane dane statystyczne co do GNP Polski oraz państw członkowskich Unii ukazują dramatyczną przepaść, jednakże powodzenie polskiej reformy ekonomicznej wskazuje na możliwość jej pokonania, przy czym pomocne mogą być programy przedakcesyjne i późniejsze programy unijne.

Ramy dostosowań gospodarczych określone zostały przez strukturę Układu Europejskiego. Jej konstrukcja odzwierciedla układ Traktatu Rzymskiego, akcentując cztery tzw. wolności europejskie. Jednakże Układ Europejski wprowadza nas zaledwie do przedsionka dość odległego od salonów europejskich. Transformacja ekonomiczna, jak trafnie podkreślają Autorzy Strategii, jest koniecznością historyczną i cywilizacyjną w istocie rzeczy niezależną od perspektywy integracji ze strukturami europejskimi. Jest to warunek *sine qua non* naszego przyspieszonego rozwoju, natomiast standardy europejskie dobitniej ukazują jej ramy i cele. Oczywiście jest, iż proces ten napotyka i długo jeszcze będzie napotykał na bariery natury świadomościowej. Haseł, które przez okres ponad czterdziestu lat były wbijane do umysłów ludzkich, nie da się wykorzenić jednym aktem, zwłaszcza, iż rzeczywistość wolnego rynku obiecuje pomyślność i awans cywilizacyjny jako ekwiwalent za ciężką wydajną pracę. Sądzę jednak, iż znakomita większość społeczeństwa dobrze uczestniczy w przyspieszonym kursie gospodarki rynkowej. Ze świadomości społecznej coraz częściej eliminowane jest abstrakcyjne (choćby nawet opiekuńcze) państwo, które daje, pojawiają się natomiast jego instytucje, które wyposażone są w uprawnienie do optymalnej redystrybucji tego, co państwo, poprzez system podatkowy, gromadzi do budżetu. Coraz powszechniejsza jest świadomość, iż sub-

sydia to forma alokacji pieniędzy podatnika i że ich rozmiary trzeba ograniczać.

W tych skomplikowanych warunkach niezbędne jest cierpliwe kształtowanie świadomości obywatelskiej, zastępowanie "mitologii" integracyjnej, świadomością zysków, które możliwe są do uzyskania dzięki określonym wysiłkom. Oczywiście jest, iż poziom refleksji odnośnie do tych zagadnień różni się w różnych kręgach społeczeństwa, do tych którzy wątpią trzeba cierpliwie docierać z argumentami, tych natomiast, którzy z pozycji ideowych przeciwstawiają się integracji, trzeba skutecznie ograniczać w ich zdolności oddziaływania na opinię publiczną

Całość zaleceń dotyczących dostosowań gospodarczych uważam za trafne, niech więc mi będzie wolno ograniczyć się do dodatkowego podkreślenia, iż integracja gospodarcza leży u podstaw integracji europejskiej. Sprowadza się ona do tworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej o identycznych warunkach konkurencji oraz dostępu takich czynników ekonomicznych jak towar, kapitał, usługi oraz ludzie. Tak więc konieczność implementacji standardów ochrony środowiska, czy też standardów socjalnych, dyktowana jest nie tylko przez zrozumienie dla znaczenia czystego środowiska, czy też podkreślanie osobowości człowieka, ale przez kosztowny udział tych czynników w wytwarzanych produktach. Po prostu ten, kto nie przestrzega rygorów ochrony środowiska, czy też norm socjalnych, produkuje taniej, tym samym uczestniczy we wspólnym rynku jako konkurent naruszający zasady uczciwości.

Z rozległej palety dostosowań gospodarczych chciałbym wydobyć dwie kwestie, które będą zapewne przedmiotem ostrej debaty politycznej. Pierwszą z nich jest możliwość "zakupu przez podmioty zagraniczne aktywów rzeczowych". Tak oto ukryto w Strategii m.in. możliwość nabywania gruntów rolnych. Kwestia liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi wywołała przed rokiem nieproporcjonalne do jej wymiarów debaty polityczne, podobnej reakcji można oczekiwać w przyszłości w związku z koniecznością dalszego dostosowywania naszego ustawodawstwa w tym zakresie do regulacji europejskich.

Kolejną kwestią jest zasada swobodnego przepływu pracowników. Jest ona niejako funkcją ogólniejszej zasady wspólnotowej - swobody przepływu osób oraz obywatelstwa europejskiego. Odpowiednie regulacje wprowadzone zostały do Układu Europejskiego, co odczytywać można z jednej strony - jako odwzorowywanie układu Traktatu Rzymskiego, z drugiej zaś - jako wyraz woli utrzymania tej zasady w przyszłym akcie akcesyjnym Polski do Unii. Oczywiście jest, iż w interesie Polski i Polaków leży "by swoboda przepływu osób nie została wyeliminowana z ogólnego procesu liberalizacji przepływów". Warto przy tym podkreślać, także w negocjacjach, iż swoboda ta w skali Europy nie spowodowała zauważalnego ruchu migracyjnego, podobnie jak zresztą nie potwierdziły się obawy co do skutków wprowadzenia ruchu bezwizowego dla obywateli polskich. Są więc mocne przesłanki dla pełnego utrzymania tej zasady w przyszłym traktacie akcesyjnym.

Jako nauczyciel akademicki o rozległych kontaktach z uczelniami zachodnimi, które realizowane są między innymi za pośrednictwem programu TEMPUS, chcę podkreślić konieczność i zasadność podjęcia intensywnych starań o pełne, wzajemne uznawanie dyplomów akademickich, a także nacisku na wzajemność uznawania kwalifikacji. Statystyki dowodzą wprawdzie, iż poziom scholaryzacji w Polsce ciągle jeszcze jest zbyt niski, mimo znaczącego postępu jaki dokonany został w tym zakresie na przestrzeni kilku minionych lat, jednak moje obserwacje zdają się uzasadniać przekonanie, iż jakość naszej edukacji nie odbiega od standardów dobrych uczelni zachodnich. Zasady wydawania dyplomów magisterskich, doktorskich i innych certyfikatów zawodowych są w Polsce nie mniej rygorystyczne, aniżeli w zdecydowanej większości krajów europejskich, a jedynym mankamentem, mimo wyraźnej poprawy, jest ciągle jeszcze stosunkowo niski poziom czynnej znajomości języków obcych. Wskazane jest maksymalne poszerzenie zakresu wymiany studentów w ramach programu TEMPUS, następnie postulowanie płynnego przejścia do aplikacji programu Sokrates i Erasmus, które w krajach zachodnich stanowią podstawę głębokiej i rzeczywistej integracji młodzieży.

Przedstawiłem wyżej garść uwag na tle dokumentu zwartego, stanowiącego logiczną całość, bardzo wyważonego, czasami zbyt dystansującego się od możliwych debat politycznych odnośnie poszczególnych kwestii i tym samym zbyt eleganckiego. W moim przekonaniu stanowi on bardzo dobrą podstawę do dyskusji parlamentarnej nad zagadnieniem integracji. Wielką wagę przywiązuję również do zapowiadanego w Strategii "programu działań wykonawczych na lata 1997-2000", a także do "sektorowych programów dostosowawczych", dopiero bowiem te akty mogą nieść z sobą duży ładunek emocji społecznych. Redukcji wydatków budżetowych nie sposób sobie jednak wyobrazić bez radykalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, opieki zdrowotnej, oświaty, a także tych działań, które nazbyt często sięgają do budżetu państwa po środki.

Z zadowoleniem przyjąłem także informację o zamiarze stworzenia rejestru osób o przygotowaniu "europeistycznym" oraz o wsparciu idei powołania specjalnych studiów europejskich. Tego rodzaju studia już są prowadzone, ale ukrywane jako specjalności w ramach podstawowych kierunków studiów. Niezbędny jest ich odrębny, samodzielny status. Z całą pewnością środowiska akademickie nie zmarnowały "szansy integracyjnej". Świadczy o tym duża ilość publikacji dotyczących różnych aspektów integracji. Oczywiście jednak jest także i to, że kolejny etap działań integracyjnych wymagał będzie zwielokrotnienia wysiłków w tym zakresie.