

**Prezydencja niemiecka
a stan debaty o reformie Unii Europejskiej**

Aspekty polityczno-prawne

Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego

**Prezydencja niemiecka
a stan debaty
o reformie Unii Europejskiej**
Aspekty polityczno-prawne

Redakcja naukowa
Jan Barcz

Warszawa 2007

Copyright by 2007 Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
oraz Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego

Redakcja: Anna Goryńska

Tłumaczenia tekstów niemieckich na język polski: NIPMiE

Tłumaczenie tekstu wystąpienia Ambasadora R. Schweppe: Łukasz Wardyn

Projekt okładki i stron tytułowych: Paweł Rosołek

Zdjęcia: Wiesław Mazul

***Publikacja książki
wspierana przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej***



***Die Veröffentlichung dieses Buches wurde von der Stiftung
für deutsch-polnische Zusammenarbeit gefördert***



Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego
posiada akredytację EQUIS
(Europejski System Doskonalenia Jakości Kształcenia)
jako jedyna szkoła biznesu w Europie Środkowowschodniej

ISBN 978-83-89437-65-5

Spis treści

Wykaz autorów	9
Jan Barcz	
<i>Wstęp</i>	11
Jan Truszczyński	
<i>Stan debaty o reformie UE w przededniu spotkania Rady Europejskiej 14–15 grudnia 2006 r.</i>	15
Reinhard Schweppe	
<i>Priorytety Prezydencji Niemiec w Unii Europejskiej</i>	19
Rainer Arnold	
<i>Znaczenie Traktatu konstytucyjnego dla reformy ustrojowej UE i stan procedury ratyfikacyjnej</i>	29
Stephan Hobe	
<i>Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu konstytucyj- nego</i>	57

Jan Barcz

Możliwość reformy ustrojowej UE w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego 83

Jerzy Kranz

Stan dyskusji w Polsce nad reformą Unii Europejskiej 109

Dokumenty 131

Łukasz Wardyn

Der Stand der Debatte über die Reform der EU am Vortag der deutschen Präsidentschaft. Politisch-juristische Aspekte – Die Zusammenfassung 139

Inhaltsverzeichnis

Autorenverzeichnis	9
Jan Barcz	
<i>Vorwort</i>	11
Jan Truszczyński	
<i>Der Stand der Debatte über die Reform der EU am Vortag der Sitzung des Europäischen Rates am 14.–15. Dezember 2006</i>	15
Reinhard Schweppe	
<i>Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft</i>	19
Rainer Arnold	
<i>Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Reform der EU und Stand des Ratifizierungsprozesses</i>	29
Stephan Hobe	
<i>Die deutsche Präsidentschaft und die Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrages</i>	57

Jan Barcz

Möglichkeiten der Reform der EU im Falle des (Nicht)Inkrafttretens des Verfassungsvertrages 83

Jerzy Kranz

Der Stand der Diskussion in Polen über die Reform der Europäischen Union 109

Dokumente 131

Łukasz Wardyn

Der Stand der Debatte über die Reform der EU am Vortag der deutschen Präsidentschaft. Politisch-juristische Aspekte – Die Zusammenfassung 139

Wykaz autorów

- ❑ **Prof. dr Rainer Arnold** – kierownik Katedry Prawa Publicznego (Katedra Jean-Monnet Prawa Europejskiego) Wydziału Prawa Uniwersytetu w Regensburgu
- ❑ **Prof. dr hab. Jan Barcz** – kierownik Katedry Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, wykładowca w WSPiZ im. L. Koźmińskiego (były Ambasador RP w Wiedniu)
- ❑ **Prof. dr Stephan Hobe** – kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego, Prawa Europejskiego, Gospodarczego Prawa Europejskiego i Międzynarodowego (Katedra Jean-Monnet Prawa Europejskiego) Wydziału Prawa Uniwersytetu w Kolonii
- ❑ **Prof. dr hab. Jerzy Kranz** – Katedra Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (były Ambasador RP w Berlinie)

- ❑ **Dr Reinhard Schweppe** – Ambasador Republiki Federalnej Niemiec w Warszawie

- ❑ **Jan Truszczyński** – przewodniczący Zarządu Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej (były Ambasador RP przy UE i Główny Negocjator w toku negocjacji akcesyjnych)

- ❑ **Mgr Łukasz Wardyn, MES** – asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej w WSPiZ im. L. Koźmińskiego

Wstęp

Niniejsza publikacja powstała w związku z konferencją, jak została zorganizowana 15 grudnia 2006 r. przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego oraz Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego. Temat konferencji dotyczył stanu debaty nad przyszłością Unii Europejskiej w przededniu niemieckiej Prezydencji w Radzie UE.

Temat konferencji oraz data jej zorganizowania nie były przypadkowe. W wyniku zablokowania procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego przez Francję i Niderlandy Unia Europejska znalazła się w kryzysie, który pogłębiany jest bezradnością Unii wobec wyzwań procesu globalizacji, niechęcią społeczeństw części państw członkowskich wobec strategii rozszerzenia oraz generalnym brakiem wizji rozwoju Unii wśród państw członkowskich.

Nie jest obecnie jasne, jaki zostanie wybrany kierunek wyjścia z tego kryzysu. Unia ma wszelkie podstawy ku temu, aby poradzić sobie z tym kryzysem – przeprowadzić głęboką reformą ustrojową, konsekwentnie pogłębiać liberalizację w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego, umacniać swą tożsamość polityczną – i z czasem zająć ważne miejsce w procesie decyzyjnym w skali globalnej. Unia może też pójść inną drogą – okazać się niezdolną do reformy instytucjonalnej, zablokować strategię rozszerzenia, pogrążyć się w klaustrofobii interesów narodowych. W konsekwencji proces integracji europejskiej uległby osłabieniu, a nawet fragmentacji.

Początek 2007 r. (okres Prezydencji niemieckiej w Radzie UE) jest niezmiernie istotny. Stosownie bowiem do zakładanego przez Radę Europejską planu, w tym czasie – tzw. okresu refleksji – Prezydencja ma przedłożyć raport analizujący stan nastawienia poszczególnych państw członkowskich UE do reformy ustrojowej Unii oraz stworzyć podstawy dla wyjścia z kryzysu. Ostateczna decyzja dotycząca sposobu dalszego działania ma zostać podjęta podczas Prezydencji Francuskiej w drugiej połowie 2008 r. Widać więc wyraźnie, że zasadnicze decyzje mają zapaść w ramach tworzonych przez Niemcy i Francję – dwa państwa założycielskie Wspólnoty Europejskiej, uważane tradycyjnie za „motor” integracji europejskiej.

Zamiarem organizatorów konferencji było włączenie się w dyskusję akademicką (a po części również polityczną) w Polsce na temat reformy ustrojowej Unii, zwłaszcza zaś podkreślenie wagi polsko-niemieckiego dialogu w tych sprawach. Nie jest bowiem tajemnicą, że oficjalne stanowisko rządu polskiego wobec Traktatu konstytucyjnego jest bardziej niż wstrzeźliwe, natomiast turbulencje w bilateralnych stosunkach polsko-niemieckich nie ułatwiają przeprowadzenia głębszej dyskusji z Niemcami na temat reformy ustrojowej Unii. Z drugiej zaś strony społeczeństwo polskie wykazuje wysokie poparcie (często przekraczające 80%) zarówno dla samego członkostwa Polski w UE, jak i dla Traktatu konstytucyjnego (w grudniu 2006 r. przekroczyło ono znacznie 60% i było najmocniejsze wśród państw członkowskich).

Podczas konferencji zajęto się aspektami polityczno-prawnymi reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Na szczególną więc uwagę zasługuje fakt, że priorytety Prezydencji niemieckiej, zwłaszcza jeśli chodzi o podejście do rozwiązania kryzysu instytucjonalnego w Unii, naświetlił Ambasador RFN w Warszawie, dr Reinhard Schweppe. Z drugiej zaś strony, Jan Truszczyński (obejmujący właśnie stanowisko wicedyrektora w Dyrekcji Generalnej ds. rozszerzenia w Komisji Europejskiej) wskazał na te aspekty reformy ustrojowej Unii, które wiążą się z kontynuacją strategii rozszerzenia.

W drugiej części konferencji znawcy prawa UE z Niemiec i Polski odnieśli się do aspektów prawnych kryzysu ustrojowego Unii. Prof. Rainer Arnold (Regensburg) omówił znaczenie Traktatu konstytucyjnego dla reformy instytucjonalnej UE oraz wybrane aspekty procedury ratyfikacyjnej. Prof. Stephan Hobe (Kolumbia) odniósł się do kwestii znaczenia Traktatu dla procesu konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej oraz w tym kontekście poddał analizie priorytety niemieckiej Prezydencji, prof. Jan Barcz (Warszawa) omówił rozważane obecnie warianty prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii w przypadku ostatecznego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego, a prof. Jerzy Kranz (Warszawa) podjął niełatwą próbę oceny stanu dyskusji w Polsce w omawianej dziedzinie.

Generalny wniosek, jaki wypływa z przedstawionych referatów oraz z przebiegu dyskusji jest jednoznaczny. Wynik obecnej debaty nt. reformy ustrojowej Unii będzie miał zasadniczy wpływ na przyszły los Unii Europejskiej, będzie miał również istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego państw członkowskich i ich pozycji w procesie integracji europejskiej. Stąd też Polska powinna jak najszybciej i zdecydowanie włączyć się w toczącą się debatę, zwłaszcza zaś wykorzystać w tym celu możliwości wynikające z Prezydencji niemieckiej.

W książce zamieszczono wyimki z najważniejszych dokumentów, stanowiących podstawę toczącej się debaty nad reformą ustrojową Unii i losem Traktatu konstytucyjnego.

Organizatorzy konferencji składają podziękowanie Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej za wsparcie finansowe, dzięki któremu konferencja mogła zostać przeprowadzona.

Jan Barcz

Warszawa, grudzień 2006 r.



Jan Truszczyński

*Stan debaty o reformie UE
w przededniu spotkania Rady Europejskiej
14–15 grudnia 2006 r.*

Blisko rok temu zarząd Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej podjął decyzję o uruchomieniu odrębnego „okienka” dotacyjnego, zatytułowanego *Polacy i Niemcy – razem o potrzebach Europy*. Pragnęliśmy w ten sposób przyczynić się do ożywienia dialogu o integracji europejskiej między Polską a Niemcami, mając na uwadze fakt niedawnego powstania w obu krajach nowych rządów, brak wystarczającej gęstości kontaktów między większością wchodzących w skład nowych koalicji sił politycznych, a także celowość nasilenia wzajemnych konsultacji w fazie przygotowań Niemiec do Prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2007 r.

Na 15 dni przed rozpoczęciem owej Prezydencji należy stwierdzić, że popyt na nasze dotacje okazał się znacznie mniejszy od zakładanego. Polskie ciała i organizacje w kilku jedynie przypadkach skorzystały z tej możliwości stworzenia dodatkowego kanału wymiany poglądów i koncepcji z partnerami niemieckimi. Odzew po stronie niemieckiej był jeszcze

słabszy. Przyczyny tego stanu rzeczy są wielorakie, a szukać ich trzeba raczej poza Fundacją.

Jeśli jednak jakość i intensywność dialogu polsko-niemieckiego pozostaje daleko poniżej optimum, to tym bardziej trzeba się cieszyć z każdej próby jego aktywizacji, takiej jak niniejsza konferencja. Równoległe z nią odbywa się wczoraj i dziś w Brukseli szczególnie istotna debata. Jednym z głównych tematów aktualnej sesji Rady Europejskiej jest bowiem kwestia wydolności integracyjnej Unii, czyli zbioru przesłanek, jakie musiałyby zostać przez naszą organizację spełnione dla kontynuacji procesu rozszerzenia. Nie jest to rzecz jasna temat nowy. Gotowość Unii do rozszerzenia, określana mało szczęśliwym terminem „wydolność absorpcyjna”, stanowi już od czerwca 1993 r. jedno z głównych kryteriów tego procesu. W ostatnich dwóch latach, a zwłaszcza po nieudanych referendum we Francji i w Niderlandach w 2005 r., błyskawicznie wzrosła jednak waga owego kryterium.

Jak wiadomo, z inicjatywy Komisji Spraw Zagranicznych Parlament Europejski w marcu 2006 r. przyjął rezolucję, domagającą się od Komisji Europejskiej przygotowania na sesję Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. raportu, określającego kwestie wymagające rozwiązania przed kolejnymi fazami rozszerzenia Unii. To zlecenie zostało potwierdzone przez Radę Europejską w czerwcu 2006 r. Rada uznała, że tempo rozszerzenia musi uwzględniać wydolność absorpcyjną Unii, w tym jej sprawność instytucjonalną. Zwróciła się do Komisji, by wraz z dorocznym dokumentem dotyczącym strategii rozszerzenia został sporządzony raport *on all relevant aspects pertaining to the Union's absorption capacity*. Jednocześnie poprosiła Niemcy – obejmujące od stycznia 2007 r. półroczną Prezydencję w Radzie UE – o przedłożenie w czerwcu 2007 r. sprawozdania o stanie dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym w poszczególnych państwach członkowskich oraz o określenie na tej podstawie możliwych dalszych kierunków rozwoju sytuacji.

Komisja Europejska całkowicie podziela pogląd o konieczności reformy instytucjonalnej Unii, niezbędnej dla poprawy sprawności i skuteczności

naszego wspólnego działania. Uważa – czemu dawali wielokrotnie wyraz przewodniczący Barroso i komisarz Rehn – że nowe rozwiązania instytucjonalne winny zostać uzgodnione do momentu, w którym realne stanie się przyjęcie do Unii nowego państwa członkowskiego. Tym zatem poglądem kierowała się Komisja w raporcie, przedłożonym 8 listopada 2006 r.

Trudno byłoby w nim jednak szukać recepty na wyjście z obecnego zastoju instytucjonalnego, bowiem pozostaje to *par excellence* zadaniem i odpowiedzialnością państw członkowskich. Raport podkreśla jedynie, że Unia potrzebuje reformy dla samej siebie, a nie tylko i nie przede wszystkim ze względu na kolejne rozszerzenia. Zapowiada ponadto, że w swoich przyszłych opiniach na temat poszczególnych kandydatur Komisja przedstawiać będzie analizę wpływu kolejnych akcesji na funkcjonowanie instytucji Unii.

Czy tak ogólny tekst oznacza, że Komisja uchyla się w obecnej fazie dyskusji od szczegółowego i precyzyjnego stanowiska? Nie, ponieważ – na co warto zwrócić uwagę – w grudniu 2006 r. Komisja przedstawiła także na forum Komitetu Instytucjonalnego Parlamentu Europejskiego wyniki swojej analizy Traktatu konstytucyjnego, wskazujące te obszary, w których zastosowanie zawartych w Traktacie innowacji uprościłoby funkcjonowanie Unii, czyniąc je zarazem bardziej skutecznym i bardziej demokratycznym. Wiceprzewodnicząca Wallström, prezentująca ten dokument w imieniu Komisji Europejskiej, wyeksponowała w tym kontekście m.in. Kartę Praw Podstawowych, Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, dziedziny energii i zdrowia, politykę zewnętrzną Unii oraz modyfikacje instytucjonalne (rozszerzenie zakresu współdecydowania, wzmocnienie roli parlamentów narodowych, redefinicję większości kwalifikowanej w Radzie). Przedstawiła ponadto pogląd, że substancja polityczna Traktatu konstytucyjnego powinna zostać zachowana w możliwie najwyższym stopniu, a tzw. mini-traktat nie byłby najszcześniejszym rozwiązaniem.

Trzeba przyznać, że raport Komisji Europejskiej na sesję Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. nie spotkał się początkowo z entuzjastycznym

przyjęciem. Wprawdzie kulturalowa krytyka ze strony państw członkowskich UE oraz publiczne wyrazy niezadowolenia w Parlamencie Europejskim dotyczyły przede wszystkim innych niż sprawy instytucjonalne elementów raportu. Jednak i w tych kwestiach sporządzony przez Komisję Broka projekt rezolucji krytykował „powierzchność, z jaką Komisja Europejska odnosi się do zagadnień instytucjonalnych”, stwierdzając jednocześnie, że bez Traktatu konstytucyjnego nie może być kontynuacji rozszerzenia, a państwa członkowskie UE powinny jednoznacznie zobowiązać się do rozstrzygnięcia kwestii reformy instytucjonalnej przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Przygotowany natomiast równoległe w ramach Komitetu Instytucjonalnego raport deputowanego Stubba zawierał w towarzyszącym projekcie rezolucji wykaz reform, jakich wymagać będzie każde kolejne rozszerzenie Unii. Wykaz ten obejmuje w istocie wszystkie kluczowe modyfikacje i zmiany, zawarte w Traktacie konstytucyjnym. Można by rzec, że przed sesją Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. Parlament Europejski podbił stawkę; takie jest jednak jego prawo, wynikające z logiki jego usytuowania wśród instytucji Unii.

Jak wiadomo, oba te raporty zostały w grudniu 2006 r. przyjęte przez Parlament Europejski przytłaczającą większością głosów (Brok – 481 za, 66 przeciw, Stubb – 398 za, 99 przeciw). Napływające z Brukseli sygnały o przebiegu dyskusji szefów państw i rządów u progu szczytu potwierdzałyby natomiast, że przeważająca większość akceptuje raport Komisji Europejskiej i jednoznacznie opowiada się za instytucjonalnym przygotowaniem Unii do kolejnego rozszerzenia. Pojawiły się także nowe elementy dynamiki na rzecz zmian instytucjonalnych, na czele z listem ministrów ds. europejskich Hiszpanii i Luksemburga do tych pozostałych 18 państw członkowskich, które już ratyfikowały Traktat konstytucyjny.

Należy podkreślić, że sam proces rozszerzenia nie jest i nie może być wyłączną czy główną motywacją dla dokonania reformy instytucjonalnej. Dobitnie wskazał na to dwa dni temu komisarz Rehn: potrzebujemy reformy, by usprawnić proces podejmowania decyzji, umocnić legitymizację Unii oraz rolę Europy w wymiarze globalnym, a także – przede wszystkim – utrzymać w interesie obywateli Unii dynamikę integracyjną.



Reinhard Schwappe

Priorytety Prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej

To dla mnie pierwsza okazja, by zabrać głos na temat rozpoczynającej się za 14 dni Prezydencji Niemiec. Czekałem z tym do dziś, gdyż właśnie teraz kończy się posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, a tym samym właściwie również Prezydencja Finlandii. Wcześniej nie chciałem się na ten temat wypowiadać, postanawiając wstrzymać się do tej chwili.

W tym sensie mają Państwo szczęście. Ponieważ po raz pierwszy zabieram głos na temat Prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, nie doszło jeszcze do powstania tego, co Amerykanie nazywają *stump speech*. W ciągu najbliższych miesięcy będą Państwo być może mieli okazję śledzić ewolucję moich wypowiedzi.

W mojej karierze zawodowej przeżyłem już pięć Prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej. Ta nadchodząca jest szósta i dlatego nie jestem już tak bardzo podekscytowany. Rektor Koźmiński wspomniał

właśnie, że w znacznej mierze uczestniczyłem w przygotowaniach Prezydencji Niemiec w 1999 r. wówczas jeszcze w Bonn. Dla mnie, jako ambasadora Niemiec w Warszawie, jest także oczywiste, że główną areną wydarzeń tej Prezydencji będzie Bruksela, a w drugiej kolejności także Berlin. Natomiast Polska będzie miała przyjemność sprawowania Prezydencji w 2011 r.

Przekonają się Państwo, że przewodniczenie Radzie może być całkiem przyjemne. W ramach rozpoczynającej się wkrótce Prezydencji Niemiec będziemy mieli do czynienia z pewnym *novum*, tzw. trójprezydencją. Nasz wspólny plan, opracowany wraz z Portugalią oraz Słowenią, które przejmą po nas przewodnictwo, obejmować będzie 18 miesięcy. Dopóki bowiem nie zostanie uchwalony Traktat konstytucyjny, będziemy w Unii Europejskiej mieli do czynienia z sytuacją, kiedy następować po sobie będą Prezydencje bardzo różnych krajów – dużych i małych, biednych i bogatych, zachodnich i wschodnich, południowych i północnych, co może powodować niejaką chwiejność kursu. Poza tym nie jest realne, aby w ciągu sześciu miesięcy Prezydencji w Radzie całkiem w pojedynkę dojść do prawdziwie trwałych rezultatów. Stąd zapewnienie ciągłości przez łączenie trzech następujących po sobie Prezydencji i nasza intensywna współpraca z Portugalią i Słowenią.

Druga moja uwaga dotyczy kwestii planowania Prezydencji. Można ją wprawdzie zaplanować, ale i tak będzie jak z meczem piłki nożnej: z góry zaplanować można pewne rzeczy tylko do pierwszego gwizdka. Później potrzebne jest szczęście. Podam Państwu tylko dwa przykłady z niedalekiej przeszłości. 1 stycznia 2006 r. Prezydencję przejęła Austria. Właśnie tego pierwszego dnia na krótki czas zakrecono Ukrainie kurek z rosyjskim gazem. Byłem już wtedy w Polsce i mam jeszcze żywo w pamięci, jak bardzo ta sytuacja absorbowwała polską scenę polityczną. Austria stanęła nagle przed całkiem nowym wyzwaniem, zupełnie nieprzewidzianym, dla rozwiązania którego musiała wykazać się zdolnością improwizacji.

Drugi przykład to Finlandia, której Prezydencja w Radzie UE dobiega właśnie końca. W czternastym dniu tej Prezydencji wybuchła wojna między Izraelem i Hezbollachem w południowym Libanie. Wydarzenie to przesłoniło agendę Finów. Myślę nawet, że Finowie chętnie zmierzyl się z tą wcześniej przez nikogo nieoczekiwaną, interesującą materią o wielkim ciężarze politycznym. Chcę przez to tylko powiedzieć, że takich nadzwyczajnych wydarzeń nie da się zaplanować. Z drugiej strony – bez żadnego planu w kieszeni – Prezydencja też nie może spodziewać się sukcesu. Wszystko zależy od odpowiednich proporcji: Dobre przygotowanie i duże umiejętności improwizacyjne to istotne przesłanki udanej Prezydencji.

Teraz kolejny temat, który z pewnością zajmie naszą uwagę w ciągu najbliższych sześciu miesięcy Prezydencji niemieckiej, a mianowicie sprawa europejskiego Traktatu konstytucyjnego. Z dużą satysfakcją odnotowałem wypowiedź profesora Koźmińskiego, że bez Traktatu konstytucyjnego Europa jako globalny gracz będzie miała kłopot – nie tylko z Amerykanami i Rosją, lecz także z dynamicznie rozwijającymi się przyszłymi mocarstwami światowymi, takimi jak Chiny i Indie. Podzielam ten pogląd. Pozwolę sobie jednak poczynić kilka uwag i spostrzeżeń dotyczących projektu tego Traktatu.

Za nami pięć rund rozszerzania Unii. Ostatnia była największą w jej dotychczasowej historii. W ramach ostatniej tury członkiem Unii Europejskiej stała się również Polska. Szósty i jak na razie ostatni etap nastąpił na początku 2007 r. Można go w zasadzie zapisać jeszcze na konto poprzedniego powiększenia, jako że Rumunia i Bułgaria od samego początku stanowiły część kompleksowego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Chciałbym zatem jeszcze raz podkreślić, że 1 stycznia 2007 r. świętowaliśmy szóstą turę rozszerzenia Unii Europejskiej.

W ujęciu historycznym wyglądało to zawsze tak, że po każdym etapie rozszerzenia następowały zmiany w traktatach Wspólnot Europejskich.

Rozszerzenie oznacza bowiem powiększenie obszaru Unii Europejskiej, lecz niesie ze sobą także tendencję do osłabienia jej wewnętrznej spójności. Aby ją zrekompensować, po każdym rozszerzeniu w odstępach kilkuletnich zwoływane były tzw. konferencje międzyrządowe, w wyniku których zawierano traktaty rewizyjne. Pierwszym z nich był Jednolity Akt Europejski, po nim nastąpiły traktaty z Maastricht, z Amsterdamu i ostatecznie z Nicei. Tak doszliśmy do czwartej modyfikacji traktatu. Obecnie zaś mamy już za sobą piąte rozszerzenie Unii, a tuż przed nami – szóste.

Innymi słowy, po ostatnim dużym rozszerzeniu Unii Europejskiej, tak naprawdę największym w jej historii, dotychczas nie zaszły żadne zmiany wewnętrznej struktury Unii. Być może popełniono pewien błąd, mówiąc zbyt górnolotnie o Traktacie konstytucyjnym. W rzeczywistości nie chodzi tutaj o nic innego, jak o uzupełnienie procesu powiększenia Unii Europejskiej z 15 do 25 państw członkowskich o reformę jej wewnętrznych struktur. Unia Europejska, licząca 27 członków, może być globalnym graczem tylko wówczas, gdy ta wewnętrzna struktura będzie bardziej spójna niż obecnie. W gruncie rzeczy mamy dziś do czynienia ze strukturą, która jest rozwiniętą strukturą dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1958 r., liczącej sześć państw członkowskich. Zmiany te, z wyjątkiem Traktatu z Maastricht, były w istocie niewielkie. W zasadzie to, co zostało stworzone jako podstawa traktatowa dla małego rdzenia europejskiego składającego się z sześciu zachodnioeuropejskich państw członkowskich, *mutatis mutandis* obowiązuje do dzisiaj. Sądzę, że dla każdego jest oczywiste, że licząca 27 krajów członkowskich Unia, jeżeli ma funkcjonować prawidłowo, powinna być całkiem inaczej ukonstytuowana.

Do tej pory poruszałem się poniekąd w sferze abstrakcji. Teraz chciałbym wymienić kilka kwestii, które w projekcie Traktatu konstytucyjnego wydają mi się szczególnie ważne.

Pierwszą sprawą, która w Polsce budzi szczególne kontrowersje, jest procedura decyzyjna. Kiedy jestem w Sejmie lub w Senacie i rozmawiam

z posłami zajmującymi się sprawami europejskimi, dowiaduję się od nich, że procedura tzw. podwójnej większości nie cieszy się tu uznaniem, że przedkłada się nad nią formułę Traktatu z Nicei, gdyż zapewnia on Polsce względnie dobrą pozycję. W tym kontekście chciałbym zaznaczyć, że Polska zawdzięcza kanclerzowi federalnemu Schröderowi, iż swego czasu, w trakcie negocjacji Traktatu z Nicei zrównano jej prawa w zakresie liczby głosów z Hiszpanią. Byłem wtedy w Nicei i pamiętam dobrze, jak inni szefowie państw lub rządów chcieli zróżnicować te dwa kraje, porównywalne demograficznie, bo liczące blisko po 40 mln mieszkańców.

Często słychać w Sejmie, że zmiana procedury decyzyjnej z Nicei jest jakoby niepotrzebna, że procedura decyzyjna oparta o głosowanie większościowe i tak wykorzystywana jest bardzo rzadko, a decydujące znaczenie ma groźba jej zastosowania. W praktyce zawierane są rzekomo kompromisy, uzyskiwane prawie zawsze w drodze konsensusu. Jest tak w istocie, ale tylko w przypadku prawdziwej procedury legislacyjnej. W rzeczywistości nowy Traktat konstytucyjny przewiduje jednak liczne dodatkowe dziedziny, w których w przyszłości będzie podejmować się decyzje kwalifikowaną większością głosów. Ponadto istnieje wiele zagadnień o charakterze raczej wykonawczym, które muszą być szybko rozstrzygnięte. Traktat z Nicei jest w tym przypadku mało elastyczny i ogranicza zdolności Unii Europejskiej, składającej się z 27 państw członkowskich, do podejmowania szybkich i koniecznych działań.

Przyjrzyjmy się większości decyzji podejmowanych w Europie. Nie są to ustawy, lecz raczej akty o charakterze decyzji wykonawczych. Muszą być one szybko rozstrzygane i dlatego nie można ich rozpatrywać w ramach formuły przewidzianej pierwotnie tylko dla sześciu państw członkowskich. Nicejska procedura decyzyjna powstała w znanej obecnie formie tylko dlatego, że była to wówczas kwestia prestiżowa dla Francji, która nie chciała mieć mniej głosów niż Niemcy. Nie jest to już aktualne. Dziś Francja uważa, że kwestie prestiżowe są mniej istotne niż skuteczny system podejmowania decyzji. System nicejski niewspółmiernie faworyzuje bardzo małe państwa. Niestety, z demokracją nie ma to wiele wspólnego i wywodzi się z czasów, kiedy Unia Europejska miała raczej charak-

ter konfederacji państw. Z tego też względu zasada tzw. podwójnej większości, jaką przewiduje Traktat konstytucyjny, jest znacznie lepsza. Z jednej strony odpowiada ona charakterowi konfederacji państw, przydzielając każdemu państwu członkowskiemu jeden głos, z drugiej zaś uwzględnia czynnik demograficzny określając, że obok osiągnięcia wymaganej większości 55% głosów państw konieczne jest, aby ta większość odpowiadała co najmniej 65% mieszkańców UE. Zasada podwójnej większości odzwierciedla dokładnie podwójny, państwowy i prawnomiędzynarodowy charakter Unii Europejskiej.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia dalszego wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w nowym Traktacie konstytucyjnym. Nie ma to jeszcze miejsca w takim wymiarze jak w przypadku państw narodowych. Oprócz prawa do uchwalania budżetu Parlament Europejski otrzymałby równoprawną pozycję w procedurze legislacyjnej. Wprowadza się nawet załączki odpowiedzialności parlamentarnej rządu, tj. Komisji i Rady. Moim zdaniem byłoby rzeczą zdumiewającą, gdyby w obliczu zaniechania przez taki kraj jak Francja jego wcześniejszych zastrzeżeń dotyczących parytetu czy prestiżu, podobne zastrzeżenia pojawiły się nagle nad Wisłą. Nie sądzę, by takie stanowisko leżało w interesie Polski.

Powstaje więc teraz pytanie o dalszy kierunek działania. Nikt nie może zdominować dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym. Wszyscy musimy wspólnie postarać się o znalezienie kompromisu. Koniec Prezydencji Niemiec nie przyniesie nam gotowego rozwiązania. Naszym celem jest raczej postawienie na tory pociągu, który wypadł z szyn, tak, aby mógł on punktualnie wjechać na dworzec przed 2009 r., gdy będzie wybierany nowy Parlament Europejski.

O sukcesie Prezydencji Niemiec będziemy mogli mówić wtedy, gdy uda się załatwić trzy sprawy. Po pierwsze – porozumienie co do istoty treści traktatu; po drugie – osiągnięcie konsensusu w odniesieniu do czasu potrzebnego na sfinalizowanie sprawy, i po trzecie – porozumienie doty-

czące procedury określającej, jakimi metodami chcemy się posłużyć dla osiągnięcia celu w ustalonym terminie.

W jaki sposób można to wszystko osiągnąć? Myślę, że są to sprawy, których nie należy omawiać publicznie. Wymagają one poufnych rozmów. W związku z tym kanclerz federalna zwróci się do państw członkowskich z prośbą, aby każde z nich wyznaczyło po dwie osoby uprawnione do reprezentowania stanowiska rządu w sprawie konstytucji, a zatem po dwie osoby z 27 państw członkowskich. Do tego dojdą jeszcze przedstawiciele Komisji Europejskiej i Parlamentu, co da łącznie ok. 60 osób. Osoby te otrzymają w najbliższych tygodniach zaproszenie do Berlina na rozmowy według tzw. metody konfesjonału. W tym przypadku Prezydencja niemiecka nie będzie robiła nic innego, jak tylko wsłuchiwała się w stanowiska. Po zebraniu wszystkich opinii Prezydencja podejmie próbę sformułowania propozycji.

Na szczęście do czerwca 2007 r., przed posiedzeniem Rady Unii Europejskiej zamykającym Prezydencję Niemiec, odbędą się jeszcze uroczystości z okazji 50. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. Na 25 marca 2007 r. kanclerz Angela Merkel zaprosi szefów państw i rządów Unii Europejskiej do Berlina w celu uchwalenia uroczystej deklaracji. Nie sądzę, by był to bardzo długi dokument. Uważam, że powinien on zawierać dwa elementy. Jeden to retrospekcja wielkich osiągnięć europejskiego porozumienia: Unia Europejska ma na swym koncie wielkie dokonania – zapewniła nam pokój, bezpieczeństwo i dobrobyt – najpierw w Europie Zachodniej, gdzie dany nam został jeden z najdłuższych w historii europejskiej okresów pokoju i dobrobytu. Teraz cieszyć się tym będzie mogła także Europa Wschodnia. Drugi, z pewnością ważniejszy element, to perspektywa na przyszłość. Jak ma wyglądać dalsze europejskie porozumienie?

Jest duża szansa na wspólne porozumienie dotyczące filozofii przyszłości. Wydaje mi się, że nie ma w tej materii zasadniczych różnic między

Polską a Niemcami. Także polscy przywódcy pragną silnej Europy. Rektor Koźmiński podkreślił w swoim wystąpieniu, że Europa musi być w stanie rozmawiać na równych prawach z innymi wielkimi partnerami na świecie i reprezentować interesy 27 państw. Wydaje mi się, że właśnie o to chodzi. Dopóki pozostaniemy przy tej ogólnej filozofii, dopóty będziemy mieć dużą szansę na szybkie porozumienie w sprawie wspólnej deklaracji. Potem nastąpi kolejny krok dotyczący sposobu, w jaki można przełożyć tę wspólną filozofię na wspólny język prawa traktatów. Jest to znacznie trudniejsze. Jednak deklaracja berlińska będzie z pewnością miała duże znaczenie jako krok pośredni.

Pozwolę sobie powiedzieć jeszcze kilka słów na temat przebiegu naszego przewodnictwa. Podczas Prezydencji Niemiec, tak jak podczas każdej Prezydencji przypadającej w pierwszym półroczu, odbędą się dwa spotkania Rady Europejskiej: pierwsze w marcu i drugie – na zakończenie – w czerwcu. Posiedzenie Rady Europejskiej w marcu będzie tradycyjnie poświęcone gospodarce, a więc kwestii realizacji Strategii lizbońskiej, udoskonaleniu rynku wewnętrznego i innym podobnym kwestiom. Jest też nowy temat, niesłychanie ważny dla Polski, związany z energetyką. Podczas pierwszego spotkania Rady Europejskiej, chyba 9 marca, ma być uchwalony akcyjny plan polityki energetycznej „Energia”. Miał on pierwotnie charakter raczej rutynowy. Mam jednak wrażenie, że do tego czasu wymagania znacznie wzrosły, szczególnie z uwagi na dramatyczny rozwój ostatnich wydarzeń.

Wydaje mi się, że trzeba rozmawiać o wspólnej energetycznej polityce zagranicznej. Innymi słowy: wspólna europejska polityka zagraniczna i obrony musi otrzymać także wymiar energetyczny. Drugim istotnym tematem jest bezpieczeństwo energetyczne. Są to dwa tematy szczególnie ważne dla Polski, lecz zapewniam Państwa, że dla Prezydencji Niemiec są one równie istotne. Silniejsza europeizacja tematu energetyki niesie ze sobą ponadto szansę na wkomponowanie istniejących bila-

teralnych problemów niemiecko-polskich (gazociąg północny) w szerszy europejski kontekst i tym samym być może – na łatwiejsze ich rozwiązanie.

Kolejne ważne zarówno dla Państwa, jak i dla nas zagadnienie to dalszy rozwój polityki wschodniej Unii Europejskiej. Unia utrzymuje liczne stosunki i ma liczne strategie polityczne wobec krajów wschodnich. Dotyczy to zarówno naszych sąsiadów, jak i krajów bardziej odległych. Zagadnienia te powinny zostać uporządkowane, głęboko przeanalizowane i połączone tak, aby mogły być rozpatrywane w jednym kontekście. Zacznę od eksportu mięsa do Rosji, który jest związany z tematem uchwalenia mandatu dla nowego Układu w sprawie partnerstwa i współpracy Unii Europejskiej z Rosją. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przebywa obecnie w Brukseli i prowadzi rozmowy z przedstawicielami Prezydencji fińskiej. Minister spraw zagranicznych Anna Fotyga jeszcze wczoraj wyraziła nadzieję, że rozwiązanie uda się znaleźć do końca roku. My również ufamy, że będzie to możliwe. Jeżeli tak się jednak nie stanie, to będzie się tym musiała zająć rozpoczynająca się Prezydencja Niemiec. Nie uchylamy się oczywiście od tego zadania, ale mam mimo wszystko nadzieję, że fińscy koledzy wcześniej dokonają przełomu w tej sprawie we współpracy z Polską i Rosją. Od przyjęcia mandatu negocjacyjnego zależy bowiem, czy będzie można wynegocjować nowe porozumienie Unii Europejskiej z Rosją. To z kolei jest ważne w odniesieniu do przyszłych stosunków UE z bliższymi i dalszymi sąsiadami na wschodzie.

W tym kontekście drugie zagadnienie stanowi dalszy rozwój polityki Unii Europejskiej dotyczącej sąsiedztwa, a mianowicie jej stosunków z Ukrainą, Białorusią, Mołdawią, ale również z krajami południowego Kaukazu. Kraje takie jak Niemcy czy Polska, geograficznie najbliższe tych sąsiadów położone, są tym – co oczywiste – jak najbardziej zainteresowane. Szczególnie Polska posiada wielowiekowe i bardzo cenne doświadczenia. Również Niemcy mają swoje intensywne doświadczenia, wykra-

czające daleko poza doświadczenia innych państw członkowskich Unii Europejskiej położonych na zachodnich lub południowych jej krańcach.

Trzecim elementem, który w mojej ocenie również należy tu uwzględnić, jest stosunek Unii Europejskiej do Azji Środkowej. Kraje te są ważnymi dostawcami źródeł energii, ale stanowią również strategiczny dostęp do Afganistanu. Relacji UE z tymi państwami nie można według mnie dalej rozwijać w stanie konfliktu z Rosją. Europa musi dążyć do takiego rozwiązania, z którym Rosja mogłaby przynajmniej się pogodzić.

Z obszernego programu Prezydencji Niemiec wybrałem dla Państwa te punkty, które, jak mi się wydawało, szczególnie Państwa zainteresują. Oczywiście program obejmuje wiele innych zagadnień, priorytetów i posteriotetów, których wyliczanie sobie daruję. Może jednak w trakcie dyskusji nadarzy się okazja, by zadać pytania dotyczące dziedzin, których ze względu na ograniczenie czasowe nie mogłem poruszyć.



Rainer Arnold

Znaczenie Traktatu konstytucyjnego dla reformy ustrojowej UE i stan procedury ratyfikacyjnej

Problemy zasadnicze

Traktat konstytucyjny a Prezydencja niemiecka

Jednym z celów Prezydencji niemieckiej, która rozpoczęła się 1 stycznia 2007 r. jest przyczynienie się do zażegnania europejskiego kryzysu konstytucyjnego. Kanclerz Angela Merkel ujęła ten cel następująco: „Europa potrzebuje Traktatu konstytucyjnego, aby zachować zdolność do działania”, „Europa zasadza się na ‘wspólnym pojmowaniu wartości’”¹. Podobnie odniósł się do tego problemu minister spraw zagranicznych, Frank-Walter Steinmeyer, podkreślając podczas konferencji prasowej, która odbyła się 19 grudnia 2006 r. w Brukseli w związku z niemiecką Prezydencją, że jednym z jej zasadniczych celów będzie osiągnięcie postępu w spra-

¹ <http://www.eu2007.de>.

wie Traktatu konstytucyjnego, która to sprawa stała się „symbolem samoblokowania się Europy”. Miałoby to również zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia motta niemieckiej Prezydencji – *Europa powiedzie się wspólnie*².

W ten sposób debata konstytucyjna weszła w nową fazę. Po okresie stagnacji, będącym następstwem negatywnych referendum we Francji i w Niderlandach coraz wyraźniej krystalizuje się problem, czy Traktat konstytucyjny, ratyfikowany obecnie przez więcej niż dwie trzecie państw członkowskich powinien zostać zmieniony, czy też – jak to planuje niemiecki minister spraw zagranicznych – tekst Traktatu powinien zostać przedłożony Radzie Europejskiej w czerwcu 2007 r. bez żadnych zmian³. Niemniej jednak wielu przedstawicieli polityki i nauki wątpi, aby Traktat konstytucyjny mógł być utrzymany w obecnej formie. Wiele różnych projektów w tej dziedzinie zostało już przedyskutowanych. Nie chodzi o to, aby szczegóły tych propozycji analizować ponownie, a raczej o refleksję, dlaczego Unia Europejska potrzebuje konstytucji, jakie reformy powinny być przeprowadzone na mocy takiego Traktatu konstytucyjnego oraz jaki jest obecny stan procedur ratyfikacyjnych Traktatu konstytucyjnego.

Pierwszy z tych problemów powiązany jest z zasadniczymi założeniami, które przedstawiono poniżej.

Konieczność europejskiej konstytucji

(a) „Uponadnarodowienie” zadań państwa

Pierwszą, istotną przyczyną, która uzasadnia ustanowienie dla Unii Europejskiej prawnego porządku podstawowego, czyli konstytucji jest okoliczność, że państwa członkowskie „uponadnarodowiły” w znaczącym zakresie swoje zadania. Przekazały one kompetencje, które uprzednio wykonywały same, na Wspólnoty, dokonując tym samym ich europeizacji. Wspólnota natomiast działa za pośrednictwem aktów prawnych,

² http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/1912AA.html.

³ Ibidem, s. 3 – *Verfassungsprozess*.

które wywołują skutek bezpośredni oraz korzystają z pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego. W odpowiednim więc zakresie funkcje państwowych konstytucji – regulowanie i ograniczanie procesu politycznego oraz ochrona jednostek – zostały „uwspólnotowione”, przeniesione na szczebel Wspólnoty. Na szczeblu ponadnarodowym skryształizowała się więc obecnie potrzeba regulacji konstytucyjnej. Im więcej kompetencji otrzymuje Wspólnota, tym mocniejsza jest potrzeba uregulowania na szczeblu Wspólnoty wyżej wskazanych, specyficznych funkcji konstytucji⁴.

Wynika to z faktu, że „uponadnarodowienie” materii przekazanych przez państwa członkowskie UE pociąga za sobą „uponadnarodowienie” **funkcji konstytucyjnych**. Funkcje te mają charakter **instytucjonalny**, tj. ustanawiany jest pewien system, który powinien spełniać zadanie ponadnarodowego kształtowania polityki. Znajduje to swój wyraz w ustanawianiu instytucji, określaniu zakresu kompetencji oraz ustalaniu wzajemnych relacji między podmiotami podejmującymi decyzje. Funkcja konstytucyjna w tym znaczeniu jest funkcją instytucjonalną, ustanawiającą władze i dzielącą władze, obejmującą płaszczyznę **horyzontalną** – między instytucjami Wspólnoty i płaszczyznę **wertykalną** – dotyczącą stosunków między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi. Funkcja ta wypełniania jest już obecnie przez instytucje przewidziane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską⁵.

Przesunięcie funkcji konstytucyjnych na szczebel ponadnarodowy jest również wyraźnie widoczne w dziedzinie **ochrony jednostek**: wraz z przeniesieniem kompetencji państwowych powstaje możliwość, aby instytucje wspólnotowe wkraczały w sferę wolności jednostek. Tym samym konieczne jest zagwarantowanie ochrony praw podstawowych na szczeblu ponadnarodowym. Wymiar taki został rozwinięty w wieloletnim orze-

⁴ R. Arnold, *Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechtes*, w: *Staat – Kirche – Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer*, M.E. Geis, D. Lorenz (Hrsg.), München 2001, s. 855–868.

⁵ R. Arnold, *Europézace ústavního práva členských států Evropské unie a evropské ústavní právo*, w: *Ve Službách práva*, C. H. Beck, Prag 2003, s. 53–61.

orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a następnie Sądu Pierwszej Instancji⁶; obecnie znajduje on swoje odzwierciedlenie w formie spisanej w Karcie Praw Podstawowych z Nicei. Potrzeba więc umocnienia katalogu wartości występuje również na szczeblu ponadnarodowym i jest wynikiem przekazanych kompetencji materialnych.

Trzeci wymiar związany jest z konstytucją jako porządkiem podstawowym związku społecznego: ustanowienia wartości instytucjonalnych, stanowiących na szczeblu narodowym tzw. określenie celów państwa. Zaliczyć do tego należy zasadę państwa prawnego („państwa prawa”), demokracji, państwa socjalnego, otwarcia w stosunku do prawa międzynarodowego, itd. Również ten wymiar został rozwinięty w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: koncepcja tzw. wspólnoty prawnej, która w istocie przejęła elementy niemieckiego pojęcia państwa prawa⁷, zasada wspólnoty socjalnej, realizowanej w istocie rzeczy jedynie w drodze współdziałania państw członkowskich, otwarcie w stosunku do prawa międzynarodowego zasadzające się raczej na koncepcji zbliżonej do systemu monistycznego⁸, itd.

Omówiona wyżej funkcja instytucjonalna konstytucji uzupełniana jest *funkcją ochronną*. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w prawach podstawowych i obecnie odgrywa w prawie konstytucyjnym rolę zasadniczą. Związane z tym określenie wartości rozciąga się – z jednej strony – na prawa podstawowe i w tym zakresie jest identyczne z funkcją ochronną. Z drugiej strony obejmuje również zasadnicze ramy kształtowania polityki, określane wartościami instytucjonalnymi (wspólnota prawna, wspólnota socjalna, demokracja, przyjazne nastawienie do prawa międzynarodowego). Właśnie to ustanowienie wartości oznacza, że konstytucja stwarza zasadnicze ramy dla państwa i społeczeństwa. Ustanowienie wspólnych reguł podstawowych o charakterze instytucjonalnym

⁶ Por. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, wyd. drugie, 2005, s. 719–744.

⁷ Por. wskazania orzecznictwa u R. Geiger, *EUV/EGV*, (czwarte wydanie) 2004, Art. 220, Rz 25–31.

⁸ Por. Art. 300 ust. 7 TWE.

oraz określenie podstawowych wartości wiążących w stosunku do wszystkich oznacza stworzenie niezbędnych ram dla wspólnoty 27 państw członkowskich.

Ustalenie ram oznacza jednocześnie ustalenie **porządku**, powiązanego z ustanowieniem oczekiwań normatywnych. Konstytucja zawiera bowiem w sobie bardzo istotną, podstawową funkcję porządkującą.

Można więc stwierdzić w rezultacie, że „uponadnarodowienie” dużej części zadań państwa przeniosło na szczebel ponadnarodowy typowe funkcje konstytucji państwowej: funkcje *instytucjonalne* i określenia wartości, a tym samym funkcje ustalające ramy porządku normatywnego.

(b) Aspekt związany z legitymacją

Integracja europejska rozwijała się dynamicznie. Z traktatu, który początkowo pojmowany był raczej w kategoriach techniczno-wykonawczych wykształcił się stopniowo porządek zasadniczy o charakterze podobnym do konstytucyjnego, określający wspólnotowy proces stanowienia prawa. Towarzyszyło temu stopniowe, postępujące przenoszenie kompetencji materialnych na Wspólnotę. Kumulacja politycznej władzy, pozwalającej na działalność legislacyjną w skali europejskiej, mającej pierwszeństwo przed prawem krajowym i umożliwiającej ingerencją w sferę wolności jednostek sprawiła, że kwestią pilną stał się problem **legitymacji demokratycznej**. Legitymacja taka może znaleźć uzasadnienie jedynie w zgodzie wyrażanej przez większość obywateli Unii. Tego rodzaju nadanie konstytucji nie wchodzi jednak w rachubę ze względu na zasadniczą strukturę międzypaństwową Unii Europejskiej o charakterze prawnomiędzynarodowym. Zasadniczo muszą działać raczej państwa członkowskie, tym samym więc proces stanowienia konstytucji podlega fragmentacji. Konsekwencją jest więc istotna słabość, wyrażająca się w tym, że odrzucenie Traktatu konstytucyjnego w jednym państwie członkowskim hamuje cały proces, nawet wtedy, gdy przeważająca większość ludności w pozostałych państwach wspiera Traktat.

Niezależnie jednak od tego należy przyjąć, że niezbędną legitymację zapewnia zgoda wyrażona przez parlamenty państw członkowskich, o ile naturalnie jest to przewidziane w ich systemach konstytucyjnych.

Podsumowując – w drodze Traktatu konstytucyjnego można byłoby przyczynić się do umocnienia niezbędnej legitymacji władzy Wspólnoty. Tym samym z Traktatem konstytucyjnym powiązana byłaby funkcja legitymacyjna.

(c) Funkcja integracyjna konstytucji

Funkcja integracyjna jest kolejnym aspektem, istotnym z punktu widzenia konstytucji. Niemniej jednak ma ona znaczenie raczej integracyjno-polityczne, wzmacniające istniejącą integrację i dające jej rozwojowi impulsy.

Konstytucja, Traktat konstytucyjny czy porządek podstawowy?

Dotychczasowe ustalenia odnoszą się ogólnie do systemu norm, charakteryzującego się wskazanymi wyżej funkcjami. Terminologia ma przy tym znaczenie wtórne. W miejsce pojęcia „konstytucji” można z powodzeniem zastosować pojęcie „porządku podstawowego”, „ustawy zasadniczej” (szereg konstytucji europejskich jest właśnie tak określanych), „traktatu podstawowego” czy jakiegoś podobnego terminu.

Nie ma przy tym znaczenia kwestia, czy zwyczajowe pojęcie konstytucji, powiązane z porządkiem państwowym, może być zastosowane do nowych zjawisk struktur państwowych o charakterze ponadnarodowym. Można to jednak potwierdzić ze względu na nakreślony wyżej proces przeniesienia funkcji konstytucyjnych na wspólnotę ponadnarodową⁹.

⁹ R. Arnold, *The different levels of Constitutional Law in Europe and their interdependence*, w: J. Nergelius, P. Policastro, K. Urata (Hrsg.), *Challenges of multi-level constitutionalism*, 21. Weltkongress Lund, Szweden, Aug. 2003, Kraków 2004, s. 101–113.

O ile zostanie wybrane pojęcie „konstytucji”, o tyle w żadnym wypadku nie może to oznaczać, że nowa Wspólnota będzie państwem. Pojęcie konstytucji zostaje bowiem oddzielone od państwa i używane jest w tym przypadku w szerokim rozumieniu funkcjonalnym¹⁰. Tego rodzaju podejście nie ma znaczących konsekwencji prawnych, ma raczej naturę integracyjno-polityczną. W ten bowiem sposób zostaje podkreślone, że nie chodzi tutaj jedynie o umowę w rozumieniu prawa międzynarodowego, ustanawiającą Wspólnotę, lecz o porządek podstawowy związku, zastępującego po części państwo w wykonywaniu jego zadań i posługującego się różnymi instrumentami, które w podobny sposób stosowane są przez państwa (jak prawodawstwo ponadnarodowe, skuteczne bezpośrednio, przenikające skorupę suwerenności państw członkowskich).

Pojęcie „Traktatu konstytucyjnego”, używane zwykle w języku polityki i nauki, wiąże w sobie dwa elementy mające różny kontekst. Pojęcie „traktat” charakteryzuje wielostronne stosunki między państwami członkowskimi o charakterze prawnomiędzynarodowym, wyrażające się w **formie** ustanowienia konstytucji, a mianowicie w ratyfikacji przez poszczególne państwa członkowskie. Inny kontekst ma charakter **substancjonalny**: z punktu widzenia treści, Traktat ten – ustanawiający instytucje, określający prawa podstawowe i wartości – jest porównywalny z treścią konstytucji krajowej. Jeżeli Traktat konstytucyjny zostałby mimo wszystko zaakceptowany przez państwa członkowskie, to termin „konstytucja” stałby się terminem wiążącym na mocy tego Traktatu.

(a) Istnienie materialnego porządku konstytucyjnego

Opisane wyżej funkcje konstytucji zostały już urzeczywistnione w obowiązującym prawie wspólnotowym. System instytucjonalny jest szczegółowo uregulowany w sprawie pierwotnym Wspólnoty; prawa podstawowe wykryształizowały się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawie-

¹⁰ R. Arnold, *Thesen zur Frage der Konstitutionalisierung und Demokratisierung in der EU (Teze k otázkám konstitucionalizace a demokratizace Evropské unie)*, w: *International and Comparative Law Review*, Bd. 9, Olomouc 2003, s. 41–51.

dliwości; wspólnota prawa stała się ogólną zasadą prawa wspólnotowego, a pozostałe zasady instytucjonalne można wyprowadzić z obowiązującego prawa wspólnotowego. Mamy tu do czynienia z „narastającym prawem konstytucyjnym”, skodyfikowanym jedynie częściowo. Przejście od tego „narastającego” prawa konstytucyjnego do prawa „stanowionego”, do formalnego prawa konstytucyjnego, które zaistniałoby wraz z przyjęciem pisanej konstytucji, oznaczałoby przeprowadzenie obszernej **kodyfikacji** już istniejących zasad konstytucyjnych, a po części – jeśli chodzi o prawa podstawowe – ustanowienie prawa pozytywnego w miejsce prawa jeszcze niepisanego, które co prawda znalazło swój wyraz w Karcie Praw Podstawowych z Nicei, niemniej jednak tekst ten nie ma charakteru prawnego.

Tego rodzaju przejście do formalnej konstytucji byłoby prawniczym procesem „samodefinicji”, który miałby zasadniczo naturę socjologiczno-polityczną. Tego rodzaju konstytucja skutkowałaby ustanowieniem nowej „podstawy obowiązywania” porządku ponadnarodowego. Jeżeli przyjrzymy się Traktatowi konstytucyjnemu, to na jego podstawie Wspólnota Europejska i Unia Europejska stopiłyby się w jedną osobowość prawną, a Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat o UE zostałyby przejęte przez Traktat konstytucyjny. W tym wyrażałoby się nowe prawnicze stanowienie wraz z przejściem większej części już istniejącego prawa wspólnotowego.

(b) *Constitution de traditon*

O ile europejska konstytucja stałaby się rzeczywistością na podstawie obecnego projektu, to chodziłoby zasadniczo o przejęcie obowiązującego prawa, a więc o konstytucję składającą się w ponad dwóch trzecich z już obowiązującego prawa wspólnotowego. Głównym następstwem nowej konstytucji byłaby kodyfikacja i zmiana prawa niepisanego w prawo pozytywne. Tym samym taka konstytucja spełniłaby funkcję wyjaśniającą.

Zasady reformy proponowanej w Traktacie konstytucyjnym

Trzy wymiary regulacyjne konstytucji

Należy wyróżnić płaszczyznę instytucjonalną w rozumieniu horyzontalnym, płaszczyznę instytucjonalną w rozumieniu wertykalnym oraz płaszczyznę ustanawiania wartości. Pierwsza z nich dotyczy instytucji samego porządku ponadnarodowego, druga relacji między Wspólnotą i państwami członkowskimi, natomiast trzecia płaszczyzna obejmuje ochronę jednostek w drodze praw podstawowych.

Jeżeli za punkt wyjścia przyjmiemy europejski Traktat konstytucyjny, to możemy – jak było to już zauważone – ustalić jako jego cechę charakterystyczną, że recypuje on *acquis communautaire*. Niemniej jednak przeprowadza on również zmiany, które stały się konieczne w Unii Europejskiej, obejmującej 27 państw członkowskich. Ponadto w wielu dziedzinach dotychczas niepisane prawo zmieniłoby się w prawo pozytywne.

Najważniejsza reforma dotyczy jednak relacji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, a więc wymiaru wertykalnego. Wynika to z wprowadzenia katalogu kompetencji oraz umocnienia zasady pomocniczości. W tym kontekście szczególne znaczenie ma również umocnienie tożsamości państw członkowskich oraz wyraźne zakorzenienie w Traktacie konstytucyjnym zasady pierwszeństwa.

Istotne znaczenie ma następnie reforma w dziedzinie **praw podstawowych**: Traktat konstytucyjny przejmuje w istocie bez zmian nicejską Kartę Praw Podstawowych. Oznacza to kodyfikację i przejście do prawa pisanego praw podstawowych, które odgrywają centralną rolę w nowoczesnej myśli konstytucyjnej.

Jeśli chodzi natomiast o wymiar horyzontalny, a więc o system instytucjonalny samej Unii Europejskiej, to przeprowadzono w tej mierze liczne i ważne zmiany. Niemniej jednak zasadnicze struktury pozostały niezmienione. Fundamentalne znaczenie ma przy tym reforma podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz zmiany instytuc-

jonalne w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Kwestie te zostaną poniżej rozważone bardziej szczegółowo.

Poszczególne zasadnicze obszary reform proponowanych w Traktacie konstytucyjnym

(a) Własna osobowość prawna Unii

W Traktacie konstytucyjnym przewidziano, że Unia Europejska będzie miała – jako jedyna – własną osobowość prawną. Stałaby się ona następczynią prawną Wspólnoty Europejskiej oraz przejęłaby zadania państw członkowskich objęte Unią Europejską w ramach filara II i filara III TUE. Tym samym zakończyłyby się okres paralelnego istnienia ponadnarodowej Wspólnoty i międzyrządowych obszarów Unii Europejskiej. Oznaczałoby to również zastąpienie Traktatu ustanawiającego WE i Traktatu o UE przez nowy Traktat konstytucyjny.

Model taki oznacza nie tylko ustanowienie jednolitej osoby prawnej, lecz również „uponadnarodowienie” obecnego filara II i III Unii Europejskiej. Może to spowodować istotne umocnienie efektywności wypełniania zadań wspólnotowych.

(b) Umocnienie tożsamości państw członkowskich

Traktat konstytucyjny przewiduje w ważnym miejscu umocnienie gwarancji, nakierowanej na rozwój tożsamości państw członkowskich. Tego rodzaju gwarancja zawarta jest już w art. 6 ust. 3 TUE. W Traktacie konstytucyjnym zostaje bliżej wyjaśnione, co objęte byłoby tożsamością państw członkowskich. Szanowane muszą być nie tylko zasadnicze decyzje polityczne, lecz również podstawowe struktury konstytucyjne. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie może więc naruszać tej istoty państwowej tożsamości. Wynika więc z tego pewna relatywizacja absolutnego dążenia do pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jak to wyraża orzeczenie ETS w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹.

¹¹ EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, s. 1125.

Kumulacja władzy na szczeblu ponadnarodowym sprawia właśnie, że niezbędne staje się podjęcie działań na rzecz ustanowienia równowagi władz wewnątrz Wspólnoty. Już ustanowienie równowagi między władzą ponadnarodową i władzą państw członkowskich – przy włączeniu rozwijającej się właśnie trzeciej płaszczyzny regionalnej – umożliwi osiągnięcie trwałej, politycznej stabilności w Unii skupiającej 27 i więcej państw członkowskich. Z tego względu istotne znaczenie ma wyraźne umocowanie w Traktacie konstytucyjnym gwarancji tożsamości.

(c) Wprowadzenie do Traktatu zasady pierwszeństwa prawa unijnego

Zaraz u progu historii Wspólnot Europejski Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w znanym orzeczeniu w sprawie *Costa v. ENEL*¹² fundamentalną zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. Pierwszeństwo regulacji ponadnarodowej wobec regulacji krajowej jest „niepisaną zasadą fundamentalną” prawa wspólnotowego¹³ oraz prawniczą wytyczną rozwoju integracji.

Wraz z wyraźnym włączeniem zasady pierwszeństwa do tekstu Traktatu konstytucyjnego powtarzane byłoby w zasadzie prawo sędziowskie, niemniej jednak przesunięciu ulega podstawa obowiązywania pierwszeństwa prawa wspólnotowego do ponadnarodowego prawa konstytucyjnego. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego – po części w literaturze naukowej, po części w orzecznictwie, jak na przykład w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – jest umieszczana również w krajowym prawie konstytucyjnym. W ocenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁴, która mieści się w nurcie orzecznictwem innych sądów konstytucyjnych, „podstawa obowiązywania skutku bezpośredniego oraz pierwszeństwa prawa wspólnotowego tkwi w konstytucyjnych normach integracyjnych, a więc w art. 24 ust. 1 UZ oraz – o ile chodzi o Unię Europejską – w art. 23 ust. 1 UZ”. Krajowa ustawa, na mocy której wyrażona została zgoda na związanie się trak-

¹² EuGH, Rz 6/64, Slg. 1964, 1251.

¹³ G. Nicolaysen, *Europarecht I*, 2. Aufl. 2002.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 73, 339 ff., 375.

tatami wspólnotowymi traktowana jest przy tym jako konkretyzacja owej normy integracyjnej. Natomiast zarówno skutek bezpośredni prawa wspólnotowego, jak i jego pierwszeństwo wobec prawa krajowego kwalifikowane są jako zasadnicze elementy podstawowej cechy ponadnarodowości.

Umocowanie zasady pierwszeństwa w ponadnarodowym prawie konstytucyjnym jest więc sprawą o zasadniczym znaczeniu. Jest to szczególnie istotne w tak licznej Unii, w skład której wchodzi znacząca liczba państw członkowskich, wywodzących się z różnych kultur prawnych. Chodzi bowiem o to, aby nie powstało zagrożenie dla spójności i jednolitości prawa wspólnotowego.

(d) Wyjaśnienie systemu podziału kompetencji

Kwestia wertykalnego podziału kompetencji jest jednym z najistotniejszych problemów dla wyważonego ustalenia relacji między władzą ponadnarodową i państwową, tj. dla podziału kompetencji działania między UE i jej państwami członkowskimi¹⁵. Problem ten był dotychczas, podczas istnienia EWG/WE i UE, rozwiązywany pragmatycznie w sposób, który nie prowadził do istotniejszych konfliktów. Symptomatyczne jest, że w 50-letniej historii ponadnarodowej integracji w zasadzie, abstrahując od sporadycznych przypadków, nie dochodziło do unieważniania prawnych aktów wspólnotowych ze względu na przekroczenie kompetencji. Niemniej jednak w znaczącym zakresie panowała niepewność co do tego, jak w rzeczywistości przebiega podział kompetencji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził wyraźnie wyłączne kompetencje Wspólnoty jedynie w dziedzinie zewnętrznych stosunków gospodarczych¹⁶. Jeżeli chodzi o pozostałe dziedziny, można było zaobserwować wiele poglądów, po części znacznie się różniących.

¹⁵ La conferencia intergubernamental de 2004 y la creación de una carta de competencias, w: *Estructura política de la Unión Europea*, M. M. Cuadrado (Hrsg.), Madrid 2001, s. 71–80.

¹⁶ Por. EuGH, Gutachten 1/75, Slg. 1975, s. 1355.

Z tego względu znaczącą zasługą Traktatu konstytucyjnego byłoby przyczynienie się do stworzenia jasności w tej mierze. Punktem wyjścia byłoby ustanowienie systemu zasadzającego się na zrównoważeniu kompetencyjnym. Jedynie nieliczne kompetencje Unii miałyby charakter wyłączny: pieniądz, stosunki zewnętrzne o charakterze gospodarczym, zasady europejskiego prawa konkurencji. Wszystkie pozostałe kompetencje miałyby zasadniczo być „kompetencjami dzielonymi” (*shared competences*). Oznaczałoby to, że tego rodzaju kompetencje – a chodzi o ich podstawowy zasób – przysługiwałyby dwóm podmiotom: państwom członkowskim i Unii Europejskiej. Unia mogłaby wykonywać tego rodzaju kompetencje, o ile byłaby do tego upoważniona, przy przestrzeganiu zasady pomocniczości.

Zasada pomocniczości jest regułą odnoszącą się do wykonywania kompetencji, a nie dotyczącą podziału kompetencji. Z tego względu najwyższe znaczenie należy przypisać postulatowi jak najbardziej efektywnego korzystania z zasady pomocniczości. Również to jest jednym z celów Traktatu konstytucyjnego.

(e) Umocnienie zasady pomocniczości

Protokół do Traktatu konstytucyjnego, mający taki sam walor prawny jak sam Traktat, dotyczy stosowania zasady pomocniczości.

Zasada ta, wprowadzona do Traktatu ustanawiającego WE na mocy Traktatu z Maastricht, oznacza, jak wiadomo, że w obszarach nieobjętych wyłącznymi kompetencjami Wspólnoty, państwa członkowskie mają pierwotną władzę regulacyjną, o ile są w stanie skorzystać z niej w wystarczającym stopniu. Wspólnota może jedynie wówczas sięgnąć do tego rodzaju kompetencji, jeżeli działanie państw członkowskich nie jest wystarczające, a niezbędne jest uregulowanie na szczeblu ponadnarodowym. Zasada pomocniczości jest uzupełniona zasadą proporcjonalności.

Zasada proporcjonalności, skonstruowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości na wzór zasady rozwiniętej przez niemiecki Federalny

Trybunał Konstytucyjny¹⁷, oznacza, że wszelkie ingerencje w sferę wolności jednostek możliwe są jedynie wówczas, jeżeli jest z tym związana realizacja uzasadnionego celu, a jednostka nie jest tym obciążana w zakresie nieuzasadnionym. W przypadku przeniesienia zasady proporcjonalności do legislacji wspólnotowej nabywa ona jeszcze sensu dodatkowego: ma wspomagać tendencję do unikania zbędnych normatywnych regulacji w stosunku do państw członkowskich. Chodzi zwłaszcza o stosowanie łagodniejszych form aktów prawnych, o ile byłyby one wystarczające do osiągnięcia zakładanego celu – na przykład dyrektywy zamiast rozporządzenia.

Dotychczas odwoływanie się do zasady pomocniczości nie przyniosło jakiś szczególnych praktycznych sukcesów. Natomiast zasada proporcjonalności doprowadziła do tego, że w niektórych dziedzinach zmniejszył się zakres regulacji ponadnarodowej.

Należy oczywiście postawić pytanie, w jaki sposób nowy Traktat konstytucyjny miałyby umocnić zwłaszcza zasadę pomocniczości. W tekście Traktatu konstytucyjnego można zauważyć, że jego twórcy świadomi byli tego, iż umocnienie tej zasady w **sferze prawnej** raczej nie wchodzi w rachubę. Należałoby więc sięgnąć do mechanizmów mających **znaczenie polityczne**. Z tego też względu protokół do Traktatu konstytucyjnego odnoszący się do zasady pomocniczości wprowadza tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania. Jego istota polega na tym, że po obszernej i efektywnej informacji skierowanej do parlamentów narodowych w sprawie działalności legislacyjnej instytucji wspólnotowych, inicjatywa legislacyjna Komisji Europejskiej poddawana byłaby krytycznej analizie przez parlamenty narodowe. Stosownie do art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, parlamenty narodowe, w tym każda z ich izb, przekazują w ciągu sześciu tygodni od chwili otrzymania projektu wspólnotowego aktu prawnego do Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnione stanowisko, w którym mogą określić, dlaczego według ich oceny projekt wspólno-

¹⁷ EuGH 1980, 1997.

towego aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Instytucje wspólnotowe muszą „uwzględnić” stanowisko parlamentów narodowych, względnie izb parlamentów narodowych. Nie oznacza to obowiązku kierowania się takim stanowiskiem, lecz jedynie obowiązek poważnej analizy postawionych zarzutów.

W ramach tego mechanizmu każdy z parlamentów narodowych miałby po dwa głosy (w przypadku istnienia dwóch izb, każdej z niej przysługiwałby jeden głos). Jeśli stanowiska krytycznie oceniające projekt wspólnotowego aktu prawnego wyniosłyby co najmniej jedną trzecią liczby wszystkich głosów przypadających parlamentom narodowym, to projekt aktu prawnego musiałby być ponownie przejrany. W istocie rzeczy stosowna instytucja wspólnotowa mogłaby obstawać przy danym projekcie aktu prawnego, mogłaby ten projekt zmodyfikować, czy też w ogóle od projektu odstąpić. W końcu postępowanie takie może stać się punktem wyjścia dla – możliwego już obecnie – złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nowym aspektem byłaby możliwość wnoszenia skarg przez Komitet Regionów ze względu na naruszenie zasady pomocniczości – ale jedynie w stosunku do aktów prawnych, odnośnie do których Komitet ma uprawnienie do wyrażania swojej opinii (art. 8 Protokołu).

Jak widać, proponowane zmiany miałyby w płaszczyźnie prawnej jedynie ograniczony zasięg (z wyjątkiem prawa Komitetu Regionów do wnoszenia skarg). Niemniej jednak w mechanizmie wczesnego ostrzegania tkwi znacząca dynamika polityczna, która mogłaby doprowadzić do wykrystalizowania się „kultury pomocniczości” po stronie podmiotów uczestniczących w tym procesie politycznym. Wprowadzenie tego rodzaju mechanizmu byłoby bez wątpienia ważne dla umocnienia równowagi między władzą ponadnarodową i władzą państw członkowskich.

(f) Suwerenność państw członkowskich Unii – prawo do wystąpienia z Unii

W trakcie debat integracyjnych cały czas podnoszony był problem, czy państwa członkowskie mogą być jeszcze określane jako państwa suwerenne. Pojęcie suwerenności jest bez wątpienia terminem bardzo elas-

tycznym, objętym dynamiką rozwoju historycznego. Jest również sprawą jednoznaczną, że w prawie międzynarodowym nie istnieje już pierwotna, nieograniczona suwerenność państwa. Zasada zakazu użycia siły zawarta w Karcie Narodów Zjednoczonych ograniczyła w istotny sposób suwerenność. Również jednak przekazywanie kompetencji na organizacje międzynarodowe oraz fenomen globalizacji doprowadziły do relatywizacji suwerenności państwowej: na obszarze europejskim „uponadnarodowiona suwerenność” stała się wyrazem jeszcze dalej idącego stopnia „europejskich uwarunkowań” państw członkowskich UE.

O ile była właśnie mowa o konieczności zachowania równowagi sił wewnątrz Unii, to również istotną sprawą byłoby zachowanie suwerenności państw. Ich tożsamość musi być zachowana; gwarancja tożsamości zawiera w sobie również zobowiązanie do nienaruszania istoty suwerenności państw członkowskich. Jedynie przejście w przyszłości w stadium europejskiego państwa federalnego prowadziłyby do rezygnacji z suwerenności państwowej.

Gwarancja tożsamości oraz wprowadzone właśnie prawo każdego państwa członkowskiego do wystąpienia z Unii są dowodami na dalsze istnienie państw jako tworów suwerennych. W nauce panował dość powszechnie pogląd, że wraz z przekazaniem praw zwierzchnich na ponadnarodową Wspólnotę powstaje jednolita władza wspólnotowa o charakterze trwałym, a tym samym nie istnieje w rozumieniu prawnym możliwość wystąpienia państwa członkowskiego. Czasami wskazywano jedynie w dyskusjach na aspekt prawnomiędzynarodowy, a mianowicie możliwość wystąpienia z powołaniem na istotne okoliczności. Historia Wspólnot zna tylko przypadek wyłączenia się Grenlandii ze Wspólnot Europejskich, nie zna jednak przypadku wystąpienia jednego z państw członkowskich.

Możliwość wystąpienia, proponowana w Traktacie konstytucyjnym, mogłaby nastąpić jedynie w porozumieniu z pozostałymi państwami członkowskimi. Musiałaby bowiem zostać zawarta umowa w sprawie wystąpienia. Art. 60 Traktatu konstytucyjnego mówi co prawda o dobrowolnym wystąpieniu z Unii. Decyzja w tej sprawie państwa członkows-

kiego nie powoduje jednak wystąpienia w rozumieniu prawnym. Jest ona jedynie sygnałem, aby podjąć negocjacje nad umową, która miałaby ustalić warunki wystąpienia, przy czym decyzje w tej sprawie podejmuje Rada większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Zachodzi więc możliwość, co najmniej teoretyczna, że podjęta będzie decyzja odmawiająca zawarcia umowy i tym samym wystąpienia z Unii. W takim przypadku – przynajmniej na podstawie analizy prawnej stosownego postanowienia Traktatu – wystąpienie nie byłoby możliwe. Niemniej jednak z politycznego punktu widzenia trudno byłoby ignorować wolę polityczną wskazującą na zamiar wystąpienia z Unii.

Umocowanie praw podstawowych w Traktacie

(a) Podejście antropocentryczne dzisiejszego prawa konstytucyjnego i ochrony praw podstawowych

Traktat konstytucyjny przejmuje w części II prawie dosłownie Kartę Praw Podstawowych. To pierwszy wielonarodowy dokument, obejmujący ponad 50 artykułów, jednoczący klasyczne wolności obywatelskie i prawa socjalne, odpowiadający w swojej treści i w swoim funkcjonalnym nastawieniu obecnemu pojmowaniu konstytucji w Europie. Zasada się on się na ogólnoeuropejskich tradycjach konstytucyjnych, pochodzących z różnych źródeł ideowych, niemniej jednak spokrewnionych ze sobą. Z jednej strony można w nim odnaleźć zarówno prawo konstytucyjne państw członkowskich, jak i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który zwłaszcza w pierwszym okresie swojego orzecznictwa odwoływał się w najistotniejszych kwestiach do krajowych tradycji konstytucyjnych. Z drugiej strony można w KPP odnaleźć również Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwłaszcza w rozdziale szóstym), następnie należąca do zasobu prawnego Rady Europy Europejską Kartę Socjalną, jak też pozytywne prawo wspólnotowe, szczególnie zawarte w TWE gwarancje odnoszące się do obywatela Unii.

W KPP zjednoczone zostały idee wywodzące się z różnych źródeł, niemniej jednak objęte wspólnym głównym nurtem. Odpowiada to w pełni metodologii stosowanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, uwzględniający w swoim orzecznictwie jednolity europejski kontekst. W celu uniknięcia fragmentacji praw podstawowych wbudowano do KPP klauzule harmonizacyjne. Dotyczy to zwłaszcza postanowień, według których interpretacja KPP w zakresie, w jakim przejmuje ona prawa regulowane Europejską Konwencją o Ochronie Praw Podstawowych i Podstawowych Wolności musi odpowiadać orzecznictwu Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Powinny zostać również odpowiednio uwzględnione tradycje konstytucyjne państw członkowskich. Odpowiada to koncepcji rozwijanej dotychczas w ramach systemu wspólnotowego.

(b) Obszerny, merytoryczny zakres umocowania praw podstawowych

Konieczną przesłanką nowoczesnej myśli konstytucyjnej jest kształtowanie praw podstawowych nie jako partykularnych gwarancji, lecz jako obszernego systemu wartości, zapewniającego jednostce efektywną ochronę. Odpowiednio do tego, sześć rozdziałów KPP obejmuje prawa podstawowe ze wszystkich dziedzin, zachowując jednocześnie otwarcie na ochronę nowych kategorii jednostek potrzebujących wsparcia. Wysunięcie na pierwszy plan **godności ludzkiej** jako fundamentu praw podstawowych należy do nowoczesnej świadomości. Znalazło to wyraz w art. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej już w 1949 r. Szerzej zostało jednak uwzględnione dopiero w najnowszym rozwoju konstytucyjnym w Europie przy ustanawianiu konstytucji w Europie Środkowej i Wschodniej.

Ogólnie można stwierdzić, że KPP charakteryzuje się nowoczesną i efektywną ochroną praw podstawowych. Stałaby się ona zasadniczą częścią Traktatu konstytucyjnego i – jak się wydaje – jest dla konsolidującego się w coraz większym stopniu tworzu, jakim jest Unia Europejska, niezbędna. Spisanie katalogu praw podstawowych odzwierciedla ogólną tendencję, stosownie do której prawa podstawowe jednostek powinny być jasno określone, a nie pozostawione potwierdzeniom sędziowskim w formie

kazusowej. Już Rudolf von Jhering słusznie zauważył: forma jest bliźniaczą siostrą wolności¹⁸.

(c) Funkcjonalna nowoczesność Karty Praw Podstawowych

Postanowienia odnoszące się do praw podstawowych nie powinny być traktowane jako rodzaj programu politycznego, który miałyby być dopiero zrealizowany przez ustawodawcę. Muszą one być prawami podmiotowymi, które mogą być wykonywane bezpośrednio przez jednostkę i które mogą być bezpośrednią podstawą orzekania sądów – jak to z pełną świadomością formułuje niemiecka Ustawa Zasadnicza. Tak byłoby również w przypadku Karty Praw Podstawowych¹⁹. Pewien wyjątek stanowiłoby prawa socjalne.

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonalnej efektywności praw podstawowych ma ograniczona możliwość ustanawiania wyłączeń. Karta Praw Podstawowych stwierdza jednoznacznie, że ograniczenia praw podstawowych mogą być wprowadzane jedynie na mocy ustawy. Należy w związku z tym wskazać, że według postanowień Traktatu konstytucyjnego pod pojęciem tym rozumiane byłyby również unijne akty prawne²⁰. Okoliczność, że dla ustawodawcy zastrzeżone pozostałoby ustanawianie ograniczeń dla wolności jednostek, jest w sumie konsekwencją prawa do samostanowienia jednostki. Przecież przedstawiciele jednostek, czyli narodu, zebrani w ciałach ustawodawczych, podejmują sami decyzje w sprawie ograniczeń wolności.

Zasadnicze znaczenie ma jednak to, aby ustawodawca nie dysponował nieograniczoną możliwością ingerowania w sferę wolności jednostek. Karta Praw Podstawowych przejmuje w tej dziedzinie określenie granic w postaci

¹⁸ R. von Jhering, *Vom Geist des Römischen Rechts*, wyd. V, 1898, II/2, s. 471.

¹⁹ *The concept and structure of „Fundamental rights” protection in the future European Constitution*, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej (Contemporary challenges of European legal space)*, Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Prof. Eugeniusza Piontka, Kraków 2005, s. 137–146.

²⁰ Miałyby one nosić nazwy: zamiast obecnego „rozporządzenia” – „ustawa europejska”, zamiast obecnej „dyrektywy” – „europejska ustawa ramowa”.

istoty praw podstawowych i zasady proporcjonalności, kierując się orzecnictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który z kolei nawiązywał w tej mierze do niemieckiego prawa konstytucyjnego²¹. Oba te aspekty musiałyby być brane pod uwagę przy podejmowaniu środków ograniczających prawa podstawowe gwarantowane w KPP. Nie jest naturalnie sprawą łatwą określenie istoty prawa podstawowego. Wiele przemawia za tym, że może być ona identyfikowana z zasadą proporcjonalności, tak jak to wyraził Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Hauer²².

Funkcjonalna efektywność Karty Praw Podstawowych byłaby zależna również od jej „skuteczności sądowej”. Zakres obowiązywania Karty Praw Podstawowych – podobnie jak samego Traktatu konstytucyjnego – obejmowałyby działalność instytucji unijnych oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim wykonują one prawo Unii. Prawo to powinno być pojmowane szeroko. W stosunku do aktów instytucji Unii byłaby otwarta droga do Trybunału Europejskiego, w stosunku do działań państw członkowskich – droga do sądów krajowych. Musiałyby by one stosować i interpretować również Kartę Praw Podstawowych. Zadaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości byłoby zapewnienie jednolitości wykładni – wykorzystałby on w celu takiej interpretacji Karty Praw Podstawowych postępowanie prejudycjalne. Niemniej jednak szereg problemów w tym obszarze pozostaje otwartych.

Zasadnicze reformy w dziedzinie instytucji Unii

(a) Reforma instytucji

Traktat konstytucyjny przewiduje szereg drobniejszych reform w strukturze instytucjonalnej. Nie ma tu miejsca na szczegółowe umówienie tych propozycji. Z tego względu wywody zostaną ograniczone jedynie do ważniejszych zagadnień.

²¹ Por. zwłaszcza: EuGH Rs 44/79. Slg. 1979, s. 3727.

²² Ibidem.

O ile od początku było jasne, że w Radzie Ministrów każde z państw członkowskiej miałyby swojego przedstawiciela, to skład **Komisji Europejskiej**, a więc instytucji rozwijającej się w kierunku europejskiego rządu, nie byłby pewny. Z jednej bowiem strony państwa członkowie nie zamierzają rezygnować z prawa desygnowania swojego własnego obywatela do składu Komisji, mimo że nie mogą one wywierać żadnego wpływu „narodowego” ze względu na niezależność Komisji. Tym niemniej państwom członkowskim zależy na możliwości prezentowania własnych idei prawnych w miejscu decydującym, w Komisji, która ma prawo inicjatywy legislacyjnej. Z drugiej strony należałoby podjąć próbę ustanowienia efektywnego „teamu rządowego”, który ograniczyłby liczbę 27 komisarzy (obecnie) do liczby odpowiadającej odpowiednio najważniejszym resortom. Traktat konstytucyjny przewiduje, że pierwsza (po jego wejściu w życie) Komisja objęłaby przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, wliczając w to jej Przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych (którzy musieliby pochodzić z różnych państw). Po zakończeniu 5-letniego okresu rotacji liczba członków Komisji miałaby zostać zmniejszona do 2/3 liczby państw członkowskich. System rotacji opartej o zasadę równości miałby gwarantować, że wszystkie państwa byłyby odpowiednio brane pod uwagę w toku kolejnych zmian.

Parlament Europejski miałby liczyć nie więcej niż 750 członków, przy czym żadne państwo nie mogłoby mieć więcej niż 96 miejsc (co najmniej jednak 6 miejsc). Pojawiają się również oznaki rozwoju zmierzającego do parlamentarnego systemu rządowego, ponieważ Parlament Europejski miałby wybierać przewodniczącego Komisji zależnie od politycznego układu sił w Parlamencie. Komisja zachowałaby zasadnicze wpływy polityczne, zwłaszcza przez wykonywanie prawa inicjatywy legislacyjnej, nie byłaby jednak jedynym politycznym aktorem w Unii. Wybory przewodniczącego Komisji odbywałyby się bowiem po części w sposób podobny do wyborów szefa rządu przez parlament narodowy.

W Radzie Ministrów zmianie uległby głównie **system podejmowania decyzji**. Na mocy Traktatu konstytucyjnego kolejna grupa obszarów zostałaby objęta procedurą podejmowania decyzji większością kwalifiko-

waną. Podnosi to znaczenie podejmowania decyzji w tym trybie w Radzie, przy czym formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przybrałaby formę tzw. podwójnej większości. Dla podjęcia decyzji w tym trybie należałoby zebrać co najmniej 55% liczby członków Rady, o ile potencjał demograficzny odnośnych państw członkowskich przekraczałby łącznie 65% ludności zamieszkałej w Unii. Mniejszość blokująca musiałaby obejmować co najmniej czterech członków Rady.

(b) Deficyt instytucjonalny w dziedzinie „zewnętrznych działań Unii”
(Tytuł V)

Głównymi aktorami w dziedzinie polityki zagranicznej Unii stałoby się Rada Europejska, Rada Ministrów i minister spraw zagranicznych Unii, który jednocześnie byłby wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Rada Europejska ustalałaby – tak jak obecnie – ogólne wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym w dziedzinach o aspektach polityczno-obronnych. Minister spraw zagranicznych Unii sprawowałby przewodnictwo w Radzie „Spraw Zagranicznych”. Jednocześnie byłby wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej oraz powierzono mu zadanie czuwania nad wykonaniem decyzji europejskich uchwalanych przez Radę Europejską i Radę Ministrów. Miałby on również prawo wysuwania propozycji w odniesieniu do ustaleń dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ponadto miałby prawo reprezentacji Unii w tej dziedzinie, prowadziłby w imieniu Unii dialog z państwami trzecimi podczas konferencji międzynarodowych i w ramach organizacji międzynarodowych. Równolegle tworzona byłaby Europejska Służba Zewnętrzna.

W ramach polityki zagranicznej istotną rolę odgrywałby również Przewodniczący Rady Europejskiej, wybierany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną na dwa i pół roku z możliwością jednej reelekcji. Sprawowałby przewodnictwo podczas prac Rady Europejskiej. Tym samym byłby w zasadniczym zakresie włączony w europejską politykę zagraniczną, ponieważ Rada Europejska ustanawia w tym zakresie ogólne wytyczne, a więc podejmuje zasadnicze decyzje. W pracach Rady

Europejskiej brałby udział również minister spraw zagranicznych Unii, nie będąc jednak jej członkiem.

Jak widać, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa spoczywałaby na wielu barkach. Możliwe, że wywołałoby to konkurencję między Przewodniczącym Rady Europejskiej, Przewodniczącym Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych Unii. Ponieważ minister spraw zagranicznych Unii byłby jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, byłby on związany również postanowieniami Komisji podejmowanymi kolegialnie. Przewodniczący Komisji Europejskiej może zwłaszcza ustalać wytyczne dla działalności Komisji. Z pewnością nie jest łatwo rozgraniczyć powyższe funkcje. Chodzi tu bowiem o wspólne kształtowanie polityki. Może być z tym związana pewna instytucjonalna powolność. Wymagałoby to również budowania konsensusu między różnymi aktorami politycznymi.

W obszarze tym jako regułę pozostawionoby jednomyślność, ponieważ obstawanie przy suwerenności przez niektóre państwa członkowskie nie pozwoliło na wprowadzenie zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, niezbędną *nota bene* dla efektywnej polityki zagranicznej.

Stan przebiegu ratyfikacji

Uwagi ogólne

Znacząca część państw członkowskich, a mianowicie 18 z 27 ratyfikowało dotychczas Traktat konstytucyjny. Oba państwa, które przystąpiły do UE 1 stycznia 2007 r., tj. Bułgaria i Rumunia, przyjęły Traktat konstytucyjny jako część Traktatu akcesyjnego²³.

Nie we wszystkich przypadkach doszło jednak do ostatecznego aktu ratyfikacji. W Niemczech Prezydent Federalny Horst Köhler przesunął

²³ Źródła dotyczące tej części opracowania: http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm

moment formalnej ratyfikacji do czasu rozstrzygnięcia sporu konstytucyjnego, po tym jak w stosunku do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie Traktatu konstytucyjnego, przyjętej olbrzymią większością w Bundestagu w Bundesracie skierowano skargę konstytucyjną do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Dwa państwa członkowskie (Francja i Niderlandy) odrzuciły Traktat konstytucyjny w drodze referendum ogólnonarodowych, a pewna niewielka liczba państw członkowskich przesunęła na czas nieokreślony ustosunkowanie się do Traktatu przez gremia parlamentarne względnie w referendach ogólnonarodowych.

Możemy więc rozróżnić cztery grupy państw członkowskich:

- (a) państwa członkowskie, które dokonały w pełnym zakresie ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego;
- (b) państwa członkowskie, w których na ratyfikację Traktatu wyraziły już zgodę gremia parlamentarne, lecz głowa państwa nie dokonała jeszcze formalnego aktu ratyfikacji;
- (c) państwa członkowskie, w których ratyfikacja została odrzucona w drodze referendum konsultacyjnych;
- (d) państwa członkowskie, które przesunęły rozpoczęcie czy kontynuowanie procedury wyrażenia zgody i ratyfikowania Traktatu konstytucyjnego.

Jak wiadomo, żeby Traktat konstytucyjny wszedł w życie, musi być ratyfikowany przez wszystkie 27 państw członkowskich.

Stan ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich

W **Niemczech** Bundestag (12.5.05) i Bundesrat (27.5.05) wyraziły swoją zgodę olbrzymią większością; ostateczny akt ratyfikacji nie został dokonany z przyczyn wyżej już omówionych.

W **Austrii** Izba Narodowa (11.5.05) oraz Bundesrat (6.4.05) udzieliły swojej zgody.

W **Belgii** zgody udzieliły Senat (28.4.05) i Izba Deputowanych (19.5.05), podobnie jak parlamenty Brukseli, wspólnoty niemieckiej, wspólnoty francuskiej, Walonii (wszystkie w 2005 r.) i Flandrii (na początku 2006 r.).

W **Luksemburgu** Izba Deputowanych wyraziła zgodę w pierwszym czytaniu (28.6.05) 56 głosami, a następnie przeprowadzone zostało referendum konsultacyjne, przy czym 52% głosów padło za ratyfikacją Traktatu (a 43,48% przeciwko); następnie Izba Deputowanych podjęła ostateczną decyzję 57 głosami (przy jednym głosie przeciwnym).

W **Niderlandach** przeprowadzono 1 czerwca 2005 r. referendum konsultacyjne, w którym 61,6% głosów oddanych zostało przeciwko ratyfikowaniu Traktatu konstytucyjnego.

We **Włoszech** zgoda została udzielona przez Izbę Deputowanych (25.1.05) oraz przez Senat (6.4.05).

W **Hiszpanii** przeprowadzono 20 lutego 2005 r. referendum konsultacyjne, w którym Traktat konstytucyjny został zaakceptowany większością 76,7% głosów; następnie zgodę wyraziły Kortezy (28.4.05) i Senat (18.5.05).

W **Grecji** Traktat konstytucyjny został zaakceptowany 19 kwietnia 2005 r. przez parlament.

Portugalia przesunęła referendum w sprawie Traktatu konstytucyjnego na czas nieokreślony.

Na **Malcie** parlament wyraził zgodę na Traktat konstytucyjny 6 lipca 2005 r., natomiast na **Cyprze** parlament wyraził zgodę 30 czerwca 2005 r.

Szwecja przesunęła decyzję dotyczącą Traktatu konstytucyjnego na czas nieokreślony. Podobną decyzję podjęła **Dania** w sprawie przeprowadzenia referendum (które w Danii jest obowiązkowe), **Finlandia** natomiast ratyfikowała Traktat konstytucyjny 5 grudnia 2006 r. (podczas swojej Prezydencji), dając tym samym ważny sygnał na przyszłość.

Wielka Brytania zawiesiła proces ratyfikacji 6 czerwca 2005 r. (zarówno postępowanie parlamentarne, jak i przeprowadzenie konsultacyjnego referendum).

Irlandia zawiesiła na czas nieokreślony przeprowadzenie stosownej procedury parlamentarnej oraz przeprowadzenie obowiązkowego referendum.

W obu nowych państwach członkowskich, tj. w **Bułgarii** i **Rumunii** Traktat konstytucyjny został przyjęty na mocy Traktatu akcesyjnego²⁴.

Bibliografia

- Arnold R., *Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechtes*, w: *Staat – Kirche – Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer*, M.E. Geis, D. Lorenz (Hrsg.), München 2001.
- Arnold R., *Europeizace ústavního práva členských států Evropské unie a evropské ústavní právo*, w: *Ve Službách práva*, C. H. Beck, Prag 2003.
- Arnold R., *The different levels of Constitutional Law in Europe and their interdependence*, w: J. Nergelius, P. Policastro, K. Urata (Hrsg.), *Challenges of multi-level constitutionalism*, 21. Weltkongress Lund, Schweden, Aug. 2003, Kraków 2004.
- Arnold R., *Thesen zur Frage der Konstitutionalisierung und Demokratisierung in der EU (Teze k otázkám konstitucionalizace a demokratizace Evropské unie)*, w: *International and Comparative Law Review*, Bd. 9, Olomouc 2003.
- EuGH, Gutachten 1/75, Slg. 1975.
- EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970.
- EuGH Rs 44/79. Slg. 1979.
- EuGH, Rz 6/64, Slg. 1964.
- EuGH 1980, 1997.
- Geiger R., *EUV/EGV*, (czwarte wydanie) 2004.
- <http://cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/bulgarien.php>

²⁴ Źródła dotyczące Bułgarii i Rumunii:
<http://cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/rumaenien.php>
<http://cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/bulgarien.php>

<http://cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/rumaenien.php>

http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm

<http://www.eu2007.de>.

http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/1912AA.html.

von Jhering R., *Vom Geist des Römischen Rechts*, wyd. V, 1898, II/2.

La conferencia intergubernamental de 2004 y la creación de una carta de competencias, w: *Estructura política de la Unión Europea*, M. M. Cuadrado (Hrsg.), Madrid 2001.

Lenaerts K., van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, wyd. drugie, 2005.

Nicolaysen G., *Europarecht I*, 2. Aufl. 2002.

The concept and structure of „Fundamental rights” protection in the future European Constitution, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej (Contemporary challenges of European legal space)*, Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Prof. Eugeniusza Piontka, Kraków 2005.

Vgl. BVerfGE 73, 339 ff., 375.



Stephan Hobe

Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu konstytucyjnego

Wprowadzenie

Europa dochodzi powoli do siebie po wielkim wstrząsie jakim była – przejściowa – porażka Traktatu konstytucyjnego w wyniku jego odrzucenia w referendum we Francji i w Niderlandach w maju i czerwcu 2005 r. Głęboka depresja, związana z „utknięciem w miejscu” spraw europejskich ulega powoli chłodnemu pragmatyzmowi. Przeważa stanowisko, że sprawy muszą jakoś iść do przodu, a poprzez związaną z tym konieczność działania musi w końcu dojść do rozsądnych rozwiązań. Ostatnio zrobiło się zastanawiająco spokojnie, chyba z tego względu, że nie widać w zasadzie żadnej alternatywy dla długo negocjowanego Traktatu konstytucyjnego.

Warto przypomnieć, że to przecież rozszerzenie (uważane za zasadne) Unii Europejskiej o 10 państw, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej

przyczyniło się do przemyślenia na nowo formy działania instytucji i instrumentów oraz nadania Europie nowej struktury. Zadanie to nadal stoi przed nami. Można oczywiście powiedzieć, że Europa będzie (jakoś) funkcjonowała również bez formalnego wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Jednak „jakoś” może okazać się niewystarczające; struktura Europy składającej się z 27 państw członkowskich jest czymś innym niż Unia, względnie Wspólnota gospodarcza 6 państw członkowskich z lat 50., która rozrastała się do 9, 12 i 15 państw członkowskich.

U podłoża rozrostu projektu europejskiego tkwił zawsze szeroki konsensus. Niemniej jednak w tym konsensusie pojawiają się rysy.

W niniejszym opracowaniu chciałbym odnieść się do problemu konstytucjonalizacji Europy, aby następnie – zwięźle – przedstawić najważniejsze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym, i w końcu przedstawić możliwości działania do czasu kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego w lecie 2009 r., czyli w okresie uważanym za realistyczny, czasowy punkt odniesienia również dla dyskusji konstytucyjnej, która musi zostać przeprowadzona.

Chciałbym przy tym szczególną uwagę poświęcić perspektywie pierwszej połowie 2007 r., podczas którego będzie trwać niemiecka Prezydencja w Radzie UE, przede wszystkim z tego względu, że – według w mojej ocenie słusznego założenia – w nadchodzącej połowie roku zostaną określone zasadnicze założenia dla rozpoczynającej się dyskusji konstytucyjnej. Analizując rysujące się priorytety i kierunki działania niemieckiej Prezydencji, chciałbym skonkretyzować perspektywę dla procesów konstytucjonalizacji.

Znaczenie Traktatu konstytucyjnego w procesie konstytucjonalizacji

Zwróćmy się więc najpierw ku problemowi, w jakim stopniu Europa jest obecnie spójna. Na początku moich rozważań pozwolę sobie sformułować zasadniczą tezę, że Europa już obecnie, niezależnie od kwestii

wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego, posiada konstytucję w rozumieniu materialnym¹. Chciałbym poniżej podjąć próbę uzasadnienia tej tezy. Wydaje mi się przy tym sprawą zasadniczą, aby oswobodzić się od pojęcia konstytucji powiązanego z państwowością² i rozwinąć pojęcie konstytucji oraz ustanowienia konstytucji odpowiadające szczególnej konstelacji europejskich państw i związku konstytucyjnego.

Konstytucja europejska jako proces

Punktem odniesienia dla odpowiedniej analizy jest przede wszystkim założenie, że europejskie stanowienie konstytucji przebiega w procesie stałego rozwoju³. Konstytucja europejska nie powstała więc w następstwie jednorazowego aktu, a więc w wyniku rodzaju pierwotnego, wielkiego wybuchu *pouvoir constituant*, lecz rozwijała się od początku integracji europejskiej, a więc od wczesnych lat 50. XX w., w drodze różnych aktów zarówno na poziomie europejskim, jak i państwowym⁴. Tym samym wykazuje się wzajemne powiązanie rozwoju europejskiego i państwowego.

Początki procesu konstytucjonalizacji sięgają traktatów wspólnotowych z 1952 r., względnie z 1957 r. ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz – odpowiednio – Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Istotnymi etapami tego procesu konstytucjonalizacji były wielkie rewizje traktatów, przede wszystkim na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., Traktatu z Maastricht z 1992 r, Traktatu z Amsterdamu z 1997 r., obrad Konwentu, który w grudniu 2000 r. zakończył się przyjęciem Karty Praw

¹ Na ten temat: A. Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001; I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2000), s. 158 i nast.; S. Hobe, *Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung*, EuR 2003, s. 1 i nast.

² S. Hobe, op. cit., s. 4 i nast.

³ S. Oeter, *Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess*, ZaöRV 59 (1999), s. 901 i nast.; A. Peters, op. cit., s. 360 i nast.

⁴ W. Mickel, *Handlexikon der Europäischen Union*, 3. Aufl., Stuttgart 2005, załącznik: *Zur Geschichte der Europäischen Einigung*, numer 5 i nast.; S. Hobe, *Europarecht*, 3. Aufl., Köln 2006, s. 4 i nast., (numer boczny 11-43).

Podstawowych, Traktatu z Nicei z 2001 r., ustanowienia Konwentu UE na podstawie Deklaracji z Laeken z grudnia 2001 r. i w końcu na podstawie przedłożonego przez Konwent UE 20 czerwca 2003 r. projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy oraz jego ostatecznej wersji przyjętej w końcu 2004 r. w wyniku Konferencji Międzyrządowej. Istotnymi aktami procesu konstytucjonalizacji było również rozszerzenie struktury europejskich wspólnot gospodarczych i włączenie ich na mocy Traktatu z Maastricht jako I filara do Unii Europejskiej, jak również zwiększenie liczby państw członkowskich z 6, przez 9, do 12 i następnie 15, a w końcu w 2004 r. do 25. Państwa te musiały ratyfikować odpowiednie traktaty akcesyjne, akceptując w ten sposób *acquis communautaire*. Powyższe akty ponownie ukazują jednoznacznie powiązania wzajemne poziomu państwowego i europejskiego w toku kształtowania się struktur konstytucyjnych⁵.

Jak już zostało wskazane wielokrotnie w innych miejscach, europejskie stanowienie konstytucji nie jest sprawą „punktową”, lecz należy je pojmować jako proces o charakterze ciągłym⁶. Jest to proces, w którym uczestniczą różne podmioty konstytucji europejskiej – od instytucji Wspólnot i Unii, do obywateli i obywateli w Europie⁷.

Uważam, że dotychczasowy rozwój konstytucyjny przyniósł już ze sobą europejską konstytucję w rozumieniu materialnym. Należy ją pojmować jako zasadniczy porządek, w ramach którego ustanowione są określone granice dla wykonywania władzy zwierzchniej w europejskim systemie wielopłaszczyznowym, w którym – jak wiadomo – zarządza się zarówno

⁵ I. Pernice, op. cit., s. 173; J. Schwarze, *Auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung*, EuR Beiheft 2000, 1, s. 7 i nast., 27 i nast.

⁶ Ibidem s. 2, przypis 3 i 4; M. Nettesheim, *EU-Recht und nationales Verfassungsrecht*, „EuR Beiheft” 2004, 1, s. 7 i nast., s. 107 i nast.

⁷ Patrz: przypis 4; D. Hine, *Constitutional Reform and Treaty Reform in Europe*, w: *From a Nation State to Europe*, New York 2001, s. 106, 135 i nast.; A. Peters, *The Constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty*, w: S. Puntcher Riekman, W. Wessels, *The Making of a European Union Constitution*, Wiesbaden 2006, s. 35, s. 47 i nast.; szczegółowo w związku z sytuacją we Francji: P. Griémon, *State, Europe, and Republic*, w: *From a Nation State to Europe*, New York 2001, s. 46 i nast.

na płaszczyźnie narodowej, jak i europejskiej. Aby unaocznić to stwierdzenie, chciałbym odnieść się do niektórych centralnych, europejskich zasad konstytucyjnych.

Zasady konstytucyjne

Art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wskazuje na podstawy, na których Unia zasadza wykonywanie swojej władzy. Artykuł ten stwierdza: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”.

W ten sposób wyraźnie dochodzi do głosu wzajemne powiązanie zasadniczych struktur konstytucyjnych na poziome państw członkowskich oraz na poziomie wspólnotowym, względnie unijnym⁸. Z drugiej natomiast strony staje się jasne, że również dla wykonywania władzy na szczeblu europejskim – przecież przy projekcie konstytucji, chodzi o znalezienie odpowiedzi na pytanie dotyczące struktury wielopłaszczyznowej wykonywania władzy w Europie w drugiej połowie XX i na początku XXI w. Tak więc także dla wykonywania władzy na szczeblu europejskim muszą być zagwarantowane określone *esencjalna*, nawiązujące do *esecjaliiów* obowiązujących w konstytucjach państwowych: demokracja, zasada państwa prawnego, ochrona praw podstawowych, szanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich. W stosunku do konstytucji państw członkowskich koncepcja konstytucji europejskiej zasadza się na założeniu, że obie te komplementarne konstytucje stanowią władzę publiczną, zorganizowaną na różnych szczeblach systemu wielopłaszczyznowego⁹. Zarówno więc dla konstytucji narodowych, jak i dla konstytucji europejskiej istnieje jednoznaczne uzasadnienie, wyrażające się właśnie w wykonywaniu władzy zwierzchniej każdorazowo na innej płaszczyźnie.

⁸ I. Pernice, op. cit., s. 173; Ch. Dorau, *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*, Dissertation, Baden-Baden 2001, s. 194 i nast.

⁹ Ibidem.

Tym samym ważna zasada konstytucyjna, dotycząca wykonywania władzy w Europie wyraża się w pytaniu o zasady będące podstawą wykonywania kompetencji. Jak wiadomo, zasada kompetencji powierzonych, zawarta w art. 5 TWE i wzmocniona zasadami pomocniczości i proporcjonalności wskazuje dobitnie na to, że Wspólnota i Unia mogą działać jedynie w granicach upoważnienia wyrażonego w europejskich traktatach. Istnieje więc domniemanie suwerenności państw członkowskich i w konsekwencji upoważnienie do działania, które państwa członkowskie mogą w istocie rzeczy wykorzystać do tego, aby przekazać kompetencje władz zwierzchnich na europejskie Wspólnoty – do czego upoważnia na przykład art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN organy Republiki Federalnej Niemiec¹⁰.

Należy przy tym wziąć pod uwagę, że od Traktatu z Maastricht zasada kompetencji powierzonych pozostaje uzupełniona zasadą pomocniczości – obowiązek dowodu obciąża wyższy poziom koniecznością wykazania potrzeby załatwienia danej sprawy na wyższym szczeblu¹¹, oraz zasadą proporcjonalności (każdorazowo należy zastosować najbardziej łagodny środek).

Jak wiadomo, w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego w dziedzinie podziału kompetencji, które najczęściej należą do kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i Wspólnoty spierano się, przy czym należy uwzględnić, że znane są nam jedynie nieliczne przypadki występowania wyłącznych kompetencji Wspólnot¹². W tym zakresie Traktat konstytucyjny odzwierciedla stosunkowo wiernie obecny *status quo* w dziedzinie niewielu kompetencji wyłącznych Wspólnot/Unii oraz znacząco przeważającej liczbie tzw. kompetencji dzielonych.

¹⁰ Na temat art. 23 – patrz na przykład: S. Hobe, Art. 23, w: K.-H. Friauf, W. Höfling, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlin Stand 2004.

¹¹ Na ten temat patrz m.in.: S. Hobe, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin 1998, s. 345 i nast.

¹² Na temat propozycji polskich przedstawicieli: W. Czapliński, *Die Zukunft der Europäischen Union und die europäische Verfassung aus polnischer Sicht*, w: R. Herzog, S. Hobe, *Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung*, München 2004, s. 119 i nast.

Konstytucyjną zasadę stanowi następnie w istocie rzeczy zasada demokracji¹³. W tym przypadku należy gruntownie rozstać się z wyobrażeniem, że zasada demokracji w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej miałaby podobny wyraz i musiałaby mieć w konsekwencji podobny kształt jak w krajowym porządku konstytucyjnym. Może w tym przypadku chodzić jedynie o to, aby nadać treść demokratyczną odpowiednim, europejskim aktom zwierzchnim, oznaczającym wykonywanie władzy zwierzchniej w stosunku do obywateli i obywateli państw członkowskich. Znajduje to obecnie wyraz na przykład w coraz bardziej umacniających się kompetencjach Parlamentu Europejskiego, mającego bezpośrednią legitymację demokratyczną. Niemniej jednak legitymacja demokratyczna aktów zwierzchnich Unii i Wspólnot jest w dalszym ciągu znacznie słabsza w porównaniu z szczeblem państw członkowskich. Z tego punktu widzenia można zrozumieć zasadniczą debatę, która dotyczyła na przykład problemu, czy zasadnicze akty prawne nie powinny być ponownie, wyraźnie sankcjonowane przez mającego jednoznaczną legitymację demokratyczną ustawodawcę krajowego w wyniku wymogu wyrażenia zgody przez parlamenty narodowe. Z tego problemu wynikają jednoznaczne dalsze kwestie¹⁴, obejmujące procedurę stanowienia prawa pochodnego w formie rozporządzeń i dyrektyw, które są przede wszystkim aktami europejskiej egzekutywy, przy stanowieniu których Parlament co prawda uczestniczy, jednak nie jest wyłącznym ustawodawcą.

Kolejną, trzecią przesłanką konstytucyjną jest zasada państwa prawnego (*rule of law*). Akty, które miałyby legitymować ingerencję w wolności obywatelskie wymagają podstawy ustawowej. W tym obszarze umiejscowić również należy zasadę podziału władzy. Zwłaszcza w tej ostatniej dziedzinie możemy odnotować – jeśli przyglądamy się aspektowi europejskiemu – istotne modyfikacje w stosunku do regulacji w płaszczyźnie

¹³ Na ten temat m.in.: A. Peters, op. cit., s. 626 i nast.; K. Doehring, *Demokratiedefizit in der Europäischen Union*, DVBl. 1997, s. 1137; A. Randelzhofer, *Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft*, w: P. Hommelhoff, P. Kirchhof, Heidelberg 1994; krytycznie na ten temat: G. Lübbe-Wolff, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), s. 246 i nast.

¹⁴ G. Lübbe-Wolff, op. cit., s. 246 i nast.

państwowej. W przestrzeni europejskiej mówimy o tzw. równowadze instytucjonalnej między instytucjami¹⁵ i tym samym zwracamy uwagę na to, że nie należy przyjmować *sensu stricto* jako punktu wyjścia klasycznej zasady podziału władzy.

W końcu należy zwrócić się do ważnego działu praw podstawowych¹⁶, w którym luka w prawie pierwotnym była – jak wiadomo – już od lat 60. XX wieku stopniowo wypełniania przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sprawa ta ma istotne znaczenie w omawianym kontekście, ponieważ Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjmował w swoim orzecznictwie prawa podstawowe, formułowane w państwach członkowskich oraz zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako istotne elementy standardu praw podstawowych w prawie wspólnotowym. Niemniej jednak, ponieważ stosowanie prawa nie dla wszystkich było dostatecznie przejrzyste, bardzo szybko problemem stała się potrzeba kodyfikacji w tej dziedzinie, co doprowadziło najpierw do ustanowienia Konwentu, który zajął się kodyfikacją praw podstawowych, a następnie do przyjęcia Karty Praw Podstawowych¹⁷. Jednak Karta Praw Podstawowych, mimo że przyjęta przez szefów państw lub rządów podczas szczytu w Nicei, nie ma wiążącego charakteru prawnego.

Uwzględniając powyższe uwagi, można stwierdzić, że rozstrzygające, koncepcyjne zasady podstawowe zawarte są nie tylko w konstytucyjnych ramach państwowych, lecz również w europejskich ramach ponadnarodowych, przy czym podlegają one modyfikacji wynikającej z natury rzeczy. Wokół tych konstytucyjnych zasad podstawowych budowany jest dalszy szkielet konstytucyjny.

W sprawie europejskiej pouvoir constituant

W końcu należy zwrócić uwagę na problem, zajmujący wszystkich prawników. Chodzi mianowicie o to, czy komplementarnie do *pouvoir*

¹⁵ S. Hobe, przypis 4, s. 64 i nast., (Rn. 232–238).

¹⁶ Dalsze wskazania: S. Hobe, *Europarecht*, op. cit., s. 156 i nast. (Rn. 523 ff.).

¹⁷ Na ten temat – patrz: S. Hobe, *Bedingungen...*, op. cit., s. 10 i nast.

constituant na szczeblu państw członkowskich działa również europejska *pouvoir constituant*, czyli europejska władza stanowienia konstytucji.

Uważam, że w związku z tym słusznie zauważono, że u źródeł europejskiej konstytucji – stosownie do jej specyficznej natury – tkwi szereg podmiotów. Z jednej strony naturalnie Wspólnoty, a zwłaszcza instytucje wspólnotowe, jak na przykład Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który – jak wyżej wskazano na przykładzie praw podstawowych – przyczynia się do rozwoju konstytucji¹⁸. Wyraźnie jest to również widoczne w działalności Rady Europejskiej, nakierowanej na rozwój prawa. Niezależnie od tego – jak już wskazano – same państwa członkowskie przyczyniają się do procesu rozwoju konstytucji poprzez wzajemny związek konstytucji europejskiej i konstytucji narodowych; tym samym pewien wpływ na rozwój konstytucji europejskiej mają w końcu sami obywatele Unii – wykazały to dobitnie wyniki referendum we Francji i w Niemczech. W takim zakresie zasadnie mówi się o *constituants pouvoirs* w Europie w kontekście wielorakich podmiotów władzy ustanawiającej i rozwijającej konstytucję¹⁹.

W sprawie prac Konwentu

Jakie znaczenie mają więc usiłowania Konwentu oraz ostateczne przyjęcie europejskiego Traktatu konstytucyjnego przez szefów państw lub rządów²⁰ w kontekście debat o europejskiej konstytucji?

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie ma zasadnicze znaczenie również dla dalszych przemyśleń. Jest bowiem jednoznaczne, że w europejskim Traktacie konstytucyjnym w zasadzie jedynie potwierdzono obecny stan rozwoju konstytucyjnego. Z tego punktu widzenia można też

¹⁸ Szczegółowo na ten temat: A. Peters, op. cit., s. 360 i nast.; L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1977, s. 344 i nast.; P. Badura, *Die Bundesrepublik Deutschland im Prozess der europäischen Integration*, wykład wygłoszony 29.6.1993 w Europa Institut der Universität des Saarlandes, s. 14 i nast.

¹⁹ A. Peters, op. cit., s. 426.

²⁰ S. Hobe, *Europarecht*, op. cit., s. 339 i nast., (Rn. 1056–1081).

objaśnić zadanie Konwentu, które polegało na „przelaniu” istniejącego europejskiego prawa konstytucyjnego oraz istniejącego prawa europejskiego w jeden pisany dokument. W ten sposób jedna konstytucja miała właśnie wyczyścić dotychczasową nieprzejrzystość w dziedzinie źródeł europejskiego prawa konstytucyjnego. Czy wykonanie tego zadania można uznać za udane w związku z dużą objętością Traktatu? Na pytanie udzielane są różne odpowiedzi: Francuzi i Holendrzy wyrazili w każdym razie bardzo poważne wątpliwości.

W mojej ocenie zadanie Konwentu należy rozumieć w taki sposób, że miał on przelać istniejące europejskie prawo konstytucyjne oraz całe prawo pierwotne w jednolity dokument²¹. Przykłady takiego przemieszczenia podstawowych zasad konstytucyjnych znajdziemy w części I w artykule I-9 i nast. (prawa podstawowe), jak również w artykule I-11 i nast. (zasada kompetencji powierzonych, zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności) i w artykule I-45 i nast. (demokracja), przy czym również w innych częściach Traktatu konstytucyjnego można znaleźć dalsze zasady konstytucyjne.

Powracając do pytania postawionego na wstępie i udzielając na nie jednoznacznej odpowiedzi – Europa jest konstytucyjnie spójna; wyszła ona już jednoznacznie poza strukturę opierającą się wyłącznie na postanowieniach traktatowych i polegającą wyłącznie na samej kooperacji. Wykazuje obecnie jednoznacznie, zwłaszcza w obszarze rozwiniętego porządku praw podstawowych, cechy wertykalne.

Zasadnicze struktury Traktatu konstytucyjnego

Wychodząc z powyższego założenia, dalszej, koniecznej konstytucjonalizacji Europy, zostaną zwięźle przedstawione niektóre zasadnicze propozycje Traktatu konstytucyjnego.

²¹ S. Hobe, *Zwischen Vertrag und Verfassung – wie verfasst ist Europa?*, s. 9 i nast. Wykład autora wygłoszony 31 marca 2006 r. przed Gesellschaft für Sozialen Fortschritt. Wykład ten zostanie opublikowany w: „Zeitschrift Sozialer Fortschritt” 2007, nr 3 lub 4.

Filarowa struktura Unii Europejskiej

Traktat konstytucyjny zmierza do ustanowienia mocnego, instytucjonalnego dachu dla obecnej Unii Europejskiej, podzielonej na trzy filary, tj. na Wspólnoty Europejskie jako wspólnotowy filar pierwszy, Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Współpracę policyjną i sądowną w sprawach karnych jako – odpowiednio – drugi i trzeci filar. Nie przeceniamy jednak tego zamiaru – w zasadzie wszystko pozostaje przy strukturze filarowej, nawet jeżeli Traktat konstytucyjny wykazuje pewne tendencje do „uwspólnotowienia” trzech filarów, a zwłaszcza filara drugiego i trzeciego²². Co prawda miałyby powstać urząd europejskiego ministra spraw zagranicznych, nawet z własnym aparatem administracyjnym, niemniej jednak polityka zagraniczna i polityka obronna nie zostałyby w wyniku tego transferowane do Europy, lecz pozostałyby nadal domeną wyłącznie narodową. Z pewnością mianowanie europejskiego ministra spraw zagranicznych mogłoby być pierwszym krokiem do przezwyciężenia narodowej segmentacji w tej dziedzinie, lecz z pewnością nie jest z tym związana rzeczywista instytucjonalna reforma.

Zmiana taka mogłaby wynikać raczej z najnowszego wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w sprawie Marii Pupino²³. W tym przypadku, w znaczącym wyroku, Trybunał rozpoczyna proces przejmowania wspólnotowych zasad stanowienia i interpretacji prawa do trzeciego filara współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Nie wchodząc w szczegóły oceny tego wyroku²⁴, widać jednak wyraźnie, że – jak się wydaje – to orzecznictwo ponownie rozpoczyna proces uwspólnotowania Unii.

²² S. Hobe, *Europarecht*, op. cit., s. 347, (Rn. 1077); tegoż: *Eine Europäische Verfassung – wünschenswert oder überflüssig?*, Köln 2003, s. 14 i nast.

²³ EuGH Rs. C 105/03, Slg. 2005, I-5285; S. Hobe, w: JURA 2006, s. 859 i nast.

²⁴ S. Hobe, op. cit., s. 859 i nast.

Struktura instytucjonalna

Struktura instytucjonalna miałaby być dopasowana do wzrastającej właśnie liczby państw członkowskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Można odnotować ostrożną tendencję do umocnienia zdolności do działania coraz liczniejszej Unii, wyrażającą się m.in. w zamiarze zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich czy też ograniczenia liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Jest sprawą znaną, że niektóre państwa członkowskie widzą w tym groźbę zmniejszenia się ich wpływów: niemniej jednak problematyczne byłoby budowanie na takich zastrzeżeniach zasadniczego, negatywnego nastawienia do całego Traktatu konstytucyjnego, zwłaszcza w związku z wielkim zakresem zadań stojących przed Europą oraz koniecznością podejmowania decyzji w przyszłości.

Formy działania

Traktat konstytucyjny stara się w pewnym zakresie umocnić demokratyczną podbudowę struktury regulacji odnoszącej się do form działania. Dotychczas występował szereg przypadków, w których następowała znacząca ingerencja w prawa podstawowe na podstawie rozporządzenia czy dyrektyw, niemająca w żadnym przypadku odpowiedniej legitymacji.

Tego rodzaju całkowite zaniedbanie – na przykład przez (nie)wykorzystanie charakterystycznej dla niemieckiego prawa konstytucyjnego teorii istoty (*Wesentlichkeitstheorie*)²⁵ czy też jej częściowej substytucji przez niezbędny udział parlamentu przy stanowieniu odpowiednio ograniczonych aktów prawnych – miałyby być obecnie zastąpione nowymi instrumentami ustawy europejskiej i europejskiej ustawy ramowej, które byłyby przyjmowane obowiązkowo z udziałem parlamentu, a tym samym w legitymowanej demokratycznie procedurze stanowienia prawa.

²⁵ Ostatnio na ten temat: S. Röder, *Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie*, rozprawa doktorska – zostanie prawdopodobnie opublikowana w 2007 r.

Ze względu na od dawna krytykowany tzw. deficyt demokratyczny Europy jest to bez wątpienia rozwój ze wszech miar pozytywny²⁶.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wyraźne jest również dążenie do umocnienia roli Parlamentu Europejskiego. Odpowiada to bez wątpienia dotychczasowej tendencji rozwoju, co miałyby zostać bardziej jednoznacznie uregulowane.

Prawa podstawowe

Logiczną konsekwencją dotychczasowego rozwoju jest w końcu wyraźne włączenie Karty Praw Podstawowych (która została uroczyście proklamowana jako dokument niewiążący prawnie) do części II Traktatu konstytucyjnego. Należy przy tym podkreślić, że również te państwa członkowskie, które początkowo wzbraniały się przed włączeniem Karty Praw Podstawowych do europejskiego Traktatu konstytucyjnego i które obstawały przy tym, aby Karta pozostawała jedynie „uroczyście proklamowana”, lecz nie była aktem wywierającym skutki prawne, w końcowym etapie prac nad Traktatem konstytucyjnym były gotowe do wyrażenia zgody na włączenie Karty Praw Podstawowych do części II Traktatu. Wydaje się, że byłby to kamień milowy w rozwoju skuteczności praw podstawowych we wspólnotowej Europie, pierwotnie gwarantowanej przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Generalnie można stwierdzić, że Traktat konstytucyjny w zasadzie stosunkowo dokładnie trzymał się dotychczasowej linii rozwoju konstytucjonalizacji i zawarł w swojej treści w najszerszym zakresie to, co i tak odpowiada stanowi procesu konstytucjonalizacji²⁷. Nie rozciąga się to jednoznacznie na mechanizmy podejmowania decyzji w instytucjach, których zresztą dotyczy zasadniczy spór.

²⁶ Por. S. Hobe, *Europarecht*, op. cit., s. 346 i nast., (Rn. 1076); tenże: przypis 22, s. 18 i nast.

²⁷ Pozytywna ocena – patrz: S. Hobe, *Europarecht*, op. cit., s. 348, (Rn. 1080 f.); J. Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf*, EuR 2003, s. 535, s. 571 i nast.

Opcje niemieckiej Prezydencji w Radzie w pierwszej połowie 2007 r.

Z punktu widzenia powyższych uwarunkowań prawnych niemiecka Prezydencja w Radzie w pierwszej połowie 2007 r. zostanie skonfrontowana z istotnymi zadaniami. Generalnie, istnieje powszechne przekonanie, że do połowy 2009 r. powinien pojawić się wynik procesu konstytucyjnego, tak aby mógł on być poddany ponownej legitymacji przez narody Europy wraz z następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Jeśli uwzględnimy, że w końcowej fazie niemieckiej Prezydencji odbędą się wybory prezydenckie we Francji, to staje się oczywiste, że sama Prezydencja niemiecka nie jest w stanie posunąć sprawy do przodu. Powinna ona raczej odczekać na przebieg wydarzeń na Zachód od Renu. Wynika z tego również, że sama Francja będzie w stanie do czerwca 2007 r. określić swoje stanowisko jedynie w ograniczonym zakresie. Generalnie – i w tej sprawie panuje również zgoda – oczekuje się od Prezydencji niemieckiej spełnienia ważnej funkcji przygotowawczej.

W związku z tym celowy byłby zwięzły komentarz dotyczący stanu procesu ratyfikacyjnego w Niemczech. Jak wiadomo, poseł do Bundestagu, dr Peter Gauweiler zaskarżył do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w drodze skargi konstytucyjnej ustawę ratyfikacyjną odnoszącą się do Traktatu konstytucyjnego. Prezydent Federalny zobowiązał się nie dopełniać aktu ratyfikacyjnego, dopóki sprawa zawisła w Karlsruhe. Natomiast Federalny Trybunał Konstytucyjny ogłosił niedawno, że ze względu na trwającą dyskusję wokół Traktatu konstytucyjnego w innych państwach członkowskich zawiesza rozpatrywanie sprawy skargi konstytucyjnej posła Gauweilera. Tym samym Traktat tymczasowo nie może być w Niemczech ratyfikowany. Aby jednak była jasność: nie jest tak, jak to twierdzi autor skargi konstytucyjnej²⁸, że tym samym ostatecznie załamał się europejski proces konstytucyj-

²⁸ Zgodnie z oświadczeniem prasowym dr. Petera Gauweilera z 29.10.2006: www.peter-gauweiler.de/pdf/PresseerklaerungEUVerfassung31.10.06.pdf.

ny²⁹. Niemniej jednak powyższe nastawienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zostało powszechnie potraktowane jako osłabienie pozycji negocjacyjnej kanclerz Angeli Merkel³⁰ i nie pozostało bez krytyki³¹.

W przededniu niemieckiej Prezydencji w Radzie w kręgach praktyków i naukowców rozważane były różne warianty³². Nie było łatwe w przeszłości ich jednoznaczne sprecyzowanie, ponieważ brakowało wyraźnego określenia priorytetów³³. Komisja Europejska przyczyniła się do wprowadzenia pewnego okresu do refleksji, co w znacznej mierze było respektowane przez państwa członkowskie. Wydaje się jednak, że z rozważanych planów najpoważniej dyskutowana jest możliwość określana jako Nicea-plus. Wariant ten zasadza się na podstawowej przesłance, że – wychodząc z ostatniego, europejskiego traktatu rewizyjnego, tj. Traktatu z Nicei z 2001 r. byłoby pożądane albo zawarcie – obok Traktatu z Nicei – znacznie bardziej zwięzłego Traktatu konstytucyjnego, w skład którego weszłyby części I, II i IV (obecnego Traktatu konstytucyjnego), albo też – według innej możliwości tego wariantu – zawarcie traktatu rewizyjnego, odnoszącego się do Traktatu z Nicei, który uwzględniłby zasadnicze idee europejskiego Traktatu konstytucyjnego³⁴. Określenie zakresu, jaki miałyby objąć zamierzone reformy należy do problemów, które miałyby zostać rozstrzygnięte podczas niemieckiej Prezydencji w Radzie.

²⁹ Niemniej jednak sceptycyzm jest zauważalny również u A. Maurera, D. Schwarzer, „Financial Times Deutschland”, 3.11.2006: www.aicgs.org/analysis/c/maurer110906ger.aspx.

³⁰ www.euobserver.com/9/22780; „Frankfurter Rundschau”, 1.11.2006, s. 1; U. Lücke, „Generalanzeiger”, 1/2.11.2006, s. 1 nast.; M. Winter, „Süddeutsche Zeitung”, 3.11.2006, s. 4.

³¹ Zwłaszcza w kontekście uzasadnienia, stosownie do którego Federalny Trybunał Konstytucyjny miałby w wyniku wyroku przejąć „rolę współkształtującą europejski proces konstytucyjny, co byłoby niezgodne z jego funkcją jako podmiotu posiadającego kompetencją do rozstrzygania ostatecznego”. Rolę taką wypełnia on właśnie poprzez swoje działanie. Por. A. Maurer, D. Schwarzer, op. cit.; M. Winter, op. cit.

³² S. Hobe, *Zwischen Vertrag und Verfassung...*, op. cit., s. 10 i nast., s. 12 i nast.

³³ B. Laffan, I. Sudbury, *Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik*, „Integration” 2006, s. 271 i nast.

³⁴ Por. źródła podane u: S. Hobe, *Zwischen Vertrag und Verfassung...*, op. cit., s. 14 i nast.

Podczas gdy francuski minister spraw wewnętrznych i prawdopodobny kandydat na prezydenta, Nicolas Sarkozy ujęcie najważniejszych kwestii widziałby w rodzaju mini-traktatu³⁵, Komisja Europejska traktuje propozycję takiego mini-traktatu z dużą dozą sceptycyzmu³⁶.

Pierwszy wariant przewiduje więc rodzaj „odchudzonego” Traktatu konstytucyjnego. Proponuje się przy tym przejście jedynie części I, II i IV (obecnego Traktatu konstytucyjnego), co skutkowałoby zredukowaniem liczby artykułów do około 125. Zasadnicze natomiast postanowienia części III (obecnego Traktatu konstytucyjnego) pozostałyby w takim przypadku w obecnym Traktacie ustanawiającym Wspólnotę³⁷.

Według innego poglądu zasadniczą treść zmian proponowanych w Traktacie konstytucyjnym należałoby przejąć do istniejących traktatów, zwłaszcza zaś do Traktatu z Nicei³⁸. W tym celu zasadnicze, nowe propozycje powinny zostać zidentyfikowane, a następnie – w postaci traktatu rewizyjnego – wprowadzone do prawa pierwotnego, zgodnie z tradycjami reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Amsterdamu i Traktatu z Nicei. Zmiany takie dotyczyłyby zwłaszcza systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, procedury podejmowania decyzji i głosowania oraz instrumentów elastycznej integracji w odniesieniu do szeregu postanowień strukturalnych. Przy tym wariantcie nie doszłoby do zawarcia nowego traktatu podstawowego, względnie regulującego pewien zakres problemów, lecz jedynie zmieniono i dopasowano obowiązujące traktaty,

³⁵ Wykład wygłoszony 8.9.2006 r. w think-tanku Friends of Europe/Amis de l'Europe i Fundacji Roberta Schumana. Patrz również: „Neue Zürcher Zeitung”, 9.9.2006.

³⁶ www.euobserver.com/9/22932; A. Duff, członek Parlamentu Europejskiego, *Plan B: How to Rescue the European Constitution*, 16, Notre Europe/Studies and Research N° 52: www.notre-europe.eu.

³⁷ www.euobserver.com/9/22902; U. Diedrichs, W. Wessels, *Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen*, „Integration” 2005, s. 287 i 296; D. Thym, *Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsänderung*, „Integration” 2005, s. 307 i nast.; krytycznie na ten temat A. Duff, op. cit., s. 16 i nast.

³⁸ B. Thalmaier, *Nach dem gescheiterten Referendum: Die Zukunft des Verfassungsvertrages*, „CAP Analysen”, November 2005, 12 m. w. N.

tj. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę i Traktat ustanawiający Euratom.

Według tego wariantu traktaty musiałyby zostać przygotowane podczas Konferencji Międzyrządowej i ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie stosownie do ich krajowych wymogów konstytucyjnych. Niemniej jednak w ten sposób zachowanoby istotę Traktatu konstytucyjnego, która zostałaby włączona w obecnie obowiązujące prawo pierwotne.

W przededniu niemieckiej Prezydencji w Radzie ujawniane są pewne przemyślenia, spośród których najistotniejsze znaczenie mają te, które prezentowane są przez kanclerz Angelę Merkel. Niektóre z tych przemyśleń zostaną później sprecyzowane i skomentowane z prawnego punktu widzenia.

Program niemieckiej Prezydencji w Radzie, który został przedłożony przez rząd federalny 30 listopada 2006 r. pod hasłem *Europa powiedzie się wspólnie*, w dalszym ciągu – jak się wydaje – nakierowany jest na urzeczywistnienie istoty Traktatu konstytucyjnego³⁹. Wydaje się, że jest to zasadne podejście już z tego powodu, że – jak zostało wykazane – Traktat i tak zawiera istotę europejskiego procesu konstytucjonalizacji, i w tym zakresie pisane prawo konstytucyjne pozostawałoby w użyteczny sposób w zgodzie z powstającą praktyką.

Kanclerz federalna określiła pięć obszarów⁴⁰, które warto poddać głębszej analizie. Tylko jeden z nich zajmuje się wprost Traktatem konstytucyjnym, niemniej jednak również pozostałe warte są rozważenia, ponieważ mają one bezpośrednie powiązanie z Traktatem. Obszary te charak-

³⁹ *Europa gelingt gemeinsam*, Präsidentschaftsprogramm 1.1.2007 bis 30.6.2007, vom Bundeskabinett verabschiedet am 29.11.2006, s. 4 i nast.: www.auswaertigesamt.de/diplo/de/EU-P/EU-P-Vorbereitung.html. Zgodnie z tradycją program ten został omówiony przez kanclerz A. Merkel podczas pierwszego posiedzenia Parlamentu Europejskiego 17 stycznia 2007 r.

⁴⁰ Por. A. Merkel, przemówienie wygłoszone 22.9.2006 r. z okazji otwarcia Międzynarodowego Forum Bertelsmanna *Die Zukunft der Europäischen Union*.

teryzują się również tym, że istnieje szeroki konsensus co do potrzeby ich urzeczywistnienia. Odpowiadałoby to wynikom uzyskanym podczas dialogu z obywatelami Unii, odbytego w ramach Planu D (D jak demokracja, dialog i dyskusja)⁴¹.

Uświadomienie wartości europejskich

*Należy sobie przede wszystkim uświadomić, czym są wartości Europy*⁴². Tak brzmi pierwszy postulat kanclerz federalnej. Niemiecka Prezydencja w Radzie zamierza przyczynić się do takiego uświadomienia w drodze zainicjowania deklaracji z okazji 50-lecia podpisania Traktatów Rzymskich. W tym kontekście miałyby zostać podkreślona przede wszystkim konieczność dialogu międzykulturowego, w tym między religiami⁴³.

Wydaje się, że jest to niezmiernie ważny punkt widzenia. Szczególnie ważnym aspektem jest bowiem to, że w istocie rzeczy integracja europejska jest celem samym w sobie. 50 lat integracji europejskiej to 50 lat pokoju i dobrobytu. W wymiarach historycznych jest to proces szczególny, w ramach którego zwłaszcza w wyniku powiązań gospodarczych, ale również wzrastających powiązań politycznych Europy utworzono przestrzeń wewnętrzną (*Binnenraum*), która nigdy jeszcze nie istniała w dziejach kontynentu. Wszyscy obywatele wspólnotowej, unijnej Europy powinni zdawać sobie z tego sprawę. Ani pokój, ani demokracja nie istnieją same z siebie, lecz muszą być utwierdzane każdego dnia. Integracja europejska nie może być dopełniania bez woli wszystkich państw członkowskich. Jestem jednak w tym względzie optymistą, bowiem perspektywa pokoju, wolności i dobrobytu ma tak dużą siłę przekonywania, że będzie w stanie prowadzić również do uzyskania stosownej większości.

⁴¹ *Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, COM(2006) 211, endg, passim.*

⁴² A. Merkel, op. cit., s. 2 i nast.

⁴³ Patrz na ten temat: Program niemieckiej Prezydencji w Radzie, przypis 39, s. 19; kanclerz Angela Merkel widzi w związku z tym możliwość powrócenia do dyskusji nad włączeniem *invocatio dei* do Traktatu konstytucyjnego. Patrz: www.euobserver.com/9/22527.

W tym sensie zasadne jest oczekiwanie, aby integracja gospodarcza rynku została uzupełniona przez wspieranie wartości podstawowych. Oczekiwanie takiego wsparcia wyrażane jest nie tylko ze strony obywateli Unii⁴⁴, lecz również niemieckiej Prezydencji w Radzie⁴⁵.

Wyostrenie konturów europejskich na zewnątrz

Kanclerz federalna przypisuje szczególne znaczenie większemu pogłębieniu obecnego procesu integracji w Europie⁴⁶, który prawdopodobnie zostanie uzupełniony przez państwa bałkańskie (które przez kanclerz jednoznacznie nie zostały z tego procesu wyłączone). Na więcej nadziei i oczekiwań dotyczących przystąpienia do Unii nie można było liczyć. Nawiązując do różnych doświadczeń, należałoby tutaj raczej dążyć do jakiegoś rodzaju szczególnego partnerstwa z innymi sąsiadami⁴⁷. Dotyczy to zwłaszcza problemu trwających negocjacji akcesyjnych z Turcją, które nie oznaczają automatycznie przystąpienia tego kraju do UE.

Uważam, że negatywne wyniki referendum we Francji i w Niderlandach były pochodną polityki poszerzenia Europy, za którą obywatele Unii nie zawsze nadążają. Z tego też względu – w mojej ocenie – ważną i zasadną przesłanką oraz konsekwencją procesu konstytucjonalizacji, która powinna być pilnie wzięta pod uwagę, jest zawarta wśród kryteriów kopenhaskich „zdolność samej Unii” do przyjęcia nowych państw członkowskich.

Spójność wewnętrzna

Postulat mocniejszej spójności wewnętrznej Europy zawarty w procesie konstytucjonalizacji stanowi niezbędną, drugą stronę trzeciego obszaru,

⁴⁴ Eine Bürgernahe Agenda, op. cit., s. 5 i nast.

⁴⁵ Programm der deutschen Ratspräsidentschaft, przypis 39, s. 13.

⁴⁶ A. Merkel, op. cit., s. 3.

⁴⁷ W związku z tym patrz również: *Programm der deutschen Ratspräsidentschaft*, przypis 39, s. 22.

wskazywanego przez Angelę Merkel⁴⁸. W ramach tego obszaru wskazuje się na konsekwentne dopełnianie rynku wewnętrznego, przy czym należy jasno stwierdzić, że jak dotychczas nie zdołano urzeczywistnić założeń Strategii lizbońskiej. Ponadto kanclerz federalna zasadnie wskazuje przede wszystkim na problemy redukcji biurokracji, umocnienia kontroli parlamentarnej, badań i rozwoju, na przykład w dziedzinie VII programu ramowego.

Wszystko to należy również do ważnego obszaru określania priorytetów. Z jednej strony problem redukcji biurokracji ma stać się jednym z tematów zasadniczych, co jest sprawą ważną i prawidłową, jeżeli zamiarem jest przeniesienie większego zakresu kompetencji na Europę⁴⁹. W takim przypadku niezbędne jest umocnienie przejrzystości⁵⁰. Jeżeli natomiast chodzi o sposób regulacji, to należałoby dogłębnie przemyśleć w związku z tym propozycję „legislacji ograniczonej w czasie” (*Gesetzgebung auf Zeit*)⁵¹, która po części działa już w obszarze narodowym. Dlaczego Europa nie miałaby działać w tej dziedzinie uprzedzająco i – na przykład – nie móc przyjmować warunkowo dyrektyw, rozporządzeń czy też ustaw europejskich, względnie europejskich ustaw ramowych jedynie na określony czas z możliwością przedłużenia?

Należy do tego wszystkiego dodać, że obywatele Unii mają wielkie oczekiwania do UE jako Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości⁵². Konfrontuje to politykę europejską oraz jej mechanizm podejmowania decyzji z nowymi wyzwaniami⁵³.

⁴⁸ A. Merkel, op. cit., s. 3 i nast.

⁴⁹ Patrz w związku z tym: *Programm der deutschen Ratspräsidentschaft*, przypis 39, s. 8; Arbeitsdokumente der Kommission COM(2006) 689 endg., Com(2006) 690 endg. und Com(2006) 691 endg.; w związku z tym E. C. Page, *The European Union and the Bureaucratic Mode of Production*, w: *From the Nation State to Europe?*, New York 2001, s. 139 i nast.

⁵⁰ J. M. Barroso, *Seeing through the hallucinations: Britain and Europe in the 21st century*, Hugo Young Lecture London, 16.10.2006, SPEECH/06/602.

⁵¹ Temat ten był już wcześniej przedmiotem dogłębnej analizy.

⁵² Eine Bürgernahe Agenda, op. cit., s. 6 i nast.

⁵³ *Programm der deutschen Ratspräsidentschaft*, op. cit., s. 17 i nast.

Podsumowując, należy cały czas podkreślać, że wewnętrzna spójność musi również gwarantować utrzymanie zdolności do działania Wspólnoty Europejskiej oraz Unii wraz z jej 27 państwami członkowskimi w takim zakresie, aby powyższe priorytety mogły być realizowane.

Europa w procesie globalizacji

Jeżeli natomiast chodzi o funkcjonowanie Europy w ramach procesu globalizacji, to kanclerz federalna koncentruje się przede wszystkim na umocnieniu jedności Europy w polityce zagranicznej⁵⁴. W tym przypadku umocnienie instytucjonalne przez ustanowienia europejskiego ministerstwa spraw zagranicznych mogłoby prowadzić do mocniejszej i koordynacji europejskich punktów widzenia, na przykład w toku negocjacyjnych rund Doha i Kyoto⁵⁵. To jednak z reguły zakładałoby konieczność europejskiego sprecyzowania polityki zagranicznej jako przedmiotu polityk narodowych. Znaczenie tego problemu ujawnia się zwłaszcza w obecnej debacie dotyczącej europejskiej polityki energetycznej wobec Rosji⁵⁶.

Pojęcie konstytucji

Kanclerz Angela Merkel jednoznacznie opowiada się za nadaniem Europie konstytucji⁵⁷. Z pewnością można o tym dyskutować w obszarze instytucjonalnym, niemniej jednak jest to zasadniczo kwestia bezsporna w dziedzinie praw podstawowych. W końcu, kanclerz chciałaby również utrzymać pojęcie Traktatu konstytucyjnego. Pojęcie to – jak wiadomo – stało się asumptem do różnego rodzaju nieporozumień.

Zasadniczo oceniam stanowisko kanclerz federalnej jako prawidłowe i godne wsparcia. Chodzi przecież o zwerbalizowanie obecnego *status quo* procesu konstytucjonalizacji. Europa ma przecież konstytucję w rozumie-

⁵⁴ A. Merkel, op. cit., s. 4 i nast.

⁵⁵ *Programm der deutschen Ratspräsidentschaft*, op. cit., s. 15 i nast.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁷ A. Merkel, op. cit., s. 5 i nast.

niu materialnym; Traktat konstytucyjny zawiera jednak w sobie wyraźnie zapisane – w płaszczyźnie prawa międzynarodowego – już istniejące zasady europejskiego prawa konstytucyjnego, koherentne z narodowymi porządkami konstytucyjnymi oraz przez nie legitymizowane. W końcu należy zaznaczyć, że kanclerz federalna upomina się w związku z tym słusznie o większą przejrzystość działania Komisji Europejskiej.

Perspektywa

Niemiecka Prezydencja w Radzie może dawać powody do optymizmu. Wydaje mi się, że zasadniczo akcenty – jeśli chodzi o perspektywę Traktatu konstytucyjnego czy też konstytucji – zostały rozłożone prawidłowo. Europejski Traktat konstytucyjny poniósł klęskę we Francji i w Niderlandach nie ze względów substancjonalnych, związanych z jego treścią. Chodziło głównie o fałszywą percepcję, za którą odpowiedzialność ponosi elita polityczna.

Zasadniczym zadaniem polityki do 2009 r. pozostaje tym samym mocniejsza świadomość powszechnej Europy jako konieczności, uświadomienie wszystkim stopnia obecnego zaawansowania procesu konstytucjonalizacji, oraz pojęcie siły Europy, jako siły tradycyjnego, starego kontynentu w koniecznym, ogólnościowym współzawodnictwie w ramach procesu globalizacji.

Innymi słowy, jedynie przy pomocy wydolnych ram prawnych dla współpracy 27 państw członkowskich Unia Europejska może sprostać wyzwaniom globalizacji. Ujęta w formie spisanej konstytucja europejska byłaby przy tym bardzo pomocna.

Bibliografia

- Arbeitsdokumente der Kommission COM(2006) 689 endg., Com(2006) 690 endg. und Com(2006) 691 endg.
- Badura P., *Die Bundesrepublik Deutschland im Prozess der europäischen Integration*, wykład wygłoszony 29.6.1993 w Europa Institut der Universität des Saarlandes.
- Barroso J. M., *Seeing through the hallucinations: Britain and Europe in the 21st century*, Hugo Young Lecture London, 16.10.2006, SPEECH/06/602.
- Constantinesco L. J., *Das Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1977.
- Czapliński W., *Die Zukunft der Europäischen Union und die europäische Verfassung aus polnischer Sicht*, w: R. Herzog, S. Hobe, *Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung*, München 2004.
- Diedrichs U., Wessels W., *Die Europäische Union in der Verfassungsfrage? Analysen, Entwicklungen und Optionen*, „Integration” 2005.
- Doehring K., *Demokratiedefizit in der Europäischen Union*, DVBl. 1997.
- Dorau Ch., *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*, Dissertation, Baden-Baden 2001.
- Duff A., *Plan B: How to Rescue the European Constitution*, 16, Notre Europe/Studies and Research N° 52: www.notre-europe.eu.
- EuGH Rs. C 105/03, Slg. 2005, I-5285.
- Europa gelingt gemeinsam*, Präsidentschaftsprogramm 1.1.2007 bis 30.6.2007, vom Bundeskabinett verabschiedet am 29.11.2006: www.auswaertigesamt.de/diplo/de/EU-P/EU-P-Vorbereitung.html
- „Frankfurter Rundschau”, 1.11.2006.
- Griémon P., *State, Europe, and Republic*, w: *From a Nation State to Europe*, New York 2001.
- Hine D., *Constitutional Reform and Treaty Reform in Europe*, w: *From a Nation State to Europe*, New York 2001.
- Hobe S., Art. 23, w: K.-H. Friauf, W. Höfling, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlin Stand 2004.
- Hobe S., *Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung*, EuR 2003.

- Hobe S., *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin 1998.
- Hobe S., *Eine Europäische Verfassung – wünschenswert oder überflüssig?*, Köln 2003.
- Hobe S., *Europarecht*, 3. Aufl., Köln 2006.
- Hobe S., w: JURA 2006.
- Hobe S., *Zwischen Vertrag und Verfassung – wie verfasst ist Europa?*, wykład wygłoszony 31 marca 2006 r. przed Gesellschaft für Sozialen Fortschritt.
- Laffan B., Sudbury I., *Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik*, „Integration” 2006.
- Lübbe-Wolff G., *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001).
- Lüke U., „Generalanzeiger”, 1/2.11.2006.
- Maurern A., Schwarzer D., „Financial Times Deutschland”, 3.11.2006: www.aicgs.org/analysis/c/maurer110906ger.aspx.
- Merkel A., przemówienie wygłoszone 22.9.2006 r. z okazji otwarcia Międzynarodowego Forum Bertelsmanna, *Die Zukunft der Europäischen Union*.
- Mickel W., *Handlexikon der Europäischen Union*, 3. Aufl., Stuttgart 2005, załącznik: *Zur Geschichte der Europäischen Einigung*, numer 5 i nast.
- Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat*, Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, COM(2006) 211, endg, passim.
- Nettesheim M., *EU-Recht und nationales Verfassungsrecht*, „EuR Beiheft” 2004, 1.
- „Neue Zürcher Zeitung”, 9.9.2006.
- Oeter S., *Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess*, ZaöRV 59 (1999).
- Page E. C., *The European Union and the Bureaucratic Mode of Production*, w: *From the Nation State to Europe?*, New York 2001.
- Pernice I., *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2000).
- Peters A., *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001.
- Peters A., *The Constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty*, w: S. Puntcher Riekman, W. Wessels, *The Making of a European Union Constitution*, Wiesbaden 2006.
- Programm der deutschen Ratspräsidentschaft*.
- Randelzhofer A., *Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft*, w: P. Hommelhoff, P. Kirchhof, Heidelberg 1994.

Röder S., *Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie*, rozprawa doktorska.

Schwarze J., *Auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung*, EuR Beiheft 2000, s. 1.

Schwarze J., *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf*, EuR 2003.

Thalmaier B., *Nach dem gescheiterten Referendum: Die Zukunft des Verfassungsvertrages*, „CAP Analysen”, November 2005, 12 m. w. N.

Thym D., *Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsänderung*, „Integration” 2005.

Winter M., „Süddeutsche Zeitung”, 3.11.2006, s. 4.

www.euobserver.com/9/22527

www.euobserver.com/9/22780

www.euobserver.com/9/22902

www.euobserver.com/9/22932

www.peter-gauweiler.de/pdf/PresseerklaerungEUVerfassung31.10.06.pdf.

Wykład wygłoszony 8.9.2006 r. w think-tanku Friends of Europe/Amis de l'Europe i Fundacji Roberta Schumana.



Jan Barcz

Możliwość reformy ustrojowej UE w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego

Uwagi wstępne

Przy rozważaniu możliwości kontynuowania reformy ustrojowej UE powinny być brane pod uwagę trzy zasadnicze uwarunkowania polityczno-prawne:

- ❑ Niewielkie są szanse na wejście w życie podpisanego 29 października 2004 r. w Rzymie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Traktatu konstytucyjnego)¹. Nawet jednak jeśli odrzucenie Traktatu konstytucyjnego jest bardzo prawdopodobne, to przedwczesne jest jego uznawanie za „martwy”. Wynika to z dwóch zasadniczych względów.

¹ Tekst Traktatu w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

Pierwszy to wzgląd formalny – procedura ratyfikacyjna Traktatu jest bowiem kontynuowana, a ogłoszenie przez Radę Europejską „okresu refleksji” ma umożliwić rozważenie wszelkich trudności, jakie w tym procesie wystąpiły. Jak wiadomo² Prezydencja niemiecka ma przedstawić raport zawierający „ocenę stanu dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń”, natomiast podczas Prezydencji francuskiej (w drugiej połowie 2008 r.) miałyby być podjęte finalne decyzje dotyczące formuły kontynuowania reformy ustrojowej Unii.

Drugi wzgląd jest istotniejszy: jeżeli Traktat konstytucyjny zostanie odrzucony, to zawarte w nim propozycje reform ustrojowych Unii będą stanowić podstawę i punkt wyjścia dla wszelkich dalszych rozważań i negocjacji w tej dziedzinie. Są one bowiem rezultatem długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i stanowią rodzaj „wspólnego mianownika”, określającego dziedziny możliwych reform ustrojowych Unii³. Do połowy 2006 r. Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 15 państw, w końcu 2006 r. Traktat ratyfikowała – jako 16. państwo – Finlandia. Zasadność kontynuacji procesu ratyfikacji wyraża się obecnie przede wszystkim w tym, że umacniany jest w ten sposób konsensus, który znalazł wyraz w Traktacie konstytucyjnym. Nawet jeżeli niektóre państwa kontestują obecnie przyjęte w Traktacie konstytucyjnym propozycje, to punktem odniesienia takiej krytyki pozostają postanowienia Traktatu. Negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogą więc „ominać” propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym.

- Unia Europejska bez wątpienia potrzebuje głębokiej i spójnej reformy instytucjonalnej. Co prawda, zasadnicza natura kryzysu, z jakim Unia jest obecnie konfrontowana, leży w innych obszarach. Istota tego kry-

² Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli, 15–16 czerwca 2006 r. (punkty 47 i 48). Tekst w języku polskim w: „Monitor Europejski” 2006, UKIE, nr 27, s. 25.

³ Szerzej: J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 5 i nast.

zysu koncentruje się raczej wokół braku jednoznacznej wizji ustrojowej Unii, odpowiedzi na zasadnicze pytania związane z procesem globalizacji, kierunku rozwoju rynku wewnętrznego, strategii rozszerzenia, umocnienia tożsamości na arenie międzynarodowej. Z tego punktu widzenia kryzys wokół ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego ma charakter wtórny. Niemniej jednak ewentualne odrzucenie Traktatu stworzyłoby dolegliwą „lukę instytucjonalną” w bardzo trudnym dla Unii okresie. Bez reformy ustrojowej trudności UE w przewycięzeniu zasadniczych wyzwań bez wątpienia zostaną spotęgowane. Niezależnie od tego należy brać pod uwagę „krótkoterminowe” następstwa ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Obecnie obowiązujący „pakiet nicejski” ma bowiem charakter terminowy, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” zostanie wyczerpana⁴. Zostanie on „rozsznurowany” podczas akcesu kolejnego (28.) państwa i będzie wymagał trudnych renegeacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń Unii. Jednak nawet w przypadku zablokowania strategii rozszerzenia „pakiet nicejski” będzie wywoływał istotne kontrowersje instytucjonalne: na przykład według art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia, dołączonego do Traktatu z Nicei wraz z osiągnięciem przez UE liczby 27 państw członkowskich, Rada UE powinna podjąć decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich. Już obecnie postanowienia te budzą istotne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich⁵.

- Trzecie uwarunkowanie koncentruje się wokół istotnych problemów negocjacyjno-formalnych. Z jednej bowiem strony (**uwarunkowanie formalne**) zjawiskiem bardzo niedobrym i niebezpiecznym dla UE jest formułowanie propozycji reform bez uwzględniania obowiązującego w Unii prawa, często wręcz zakładających złamanie tego pra-

⁴ Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, wyd. II, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

⁵ Por. N. Sarkozy, *EU reform: What we need to do*, „Europe’s World”, Autumn 2006, s. 59 i nast.

wa⁶. Tymczasem wszelkie propozycje reform ustrojowych muszą uwzględniać uwarunkowania, określone przede wszystkim w prawie UE (większość propozycji „wybrania” pewnych elementów z Traktatu konstytucyjnego pomija okoliczność, że dla ich realizacji niezbędna jest zmiana obecnych traktatów stanowiących podstawę UE w drodze traktatu rewizyjnego, zawartego na podstawie art. 48 TUE i nie można ich zrealizować w drodze procedury „pozatraktatowej”). Łączy się z tym **uwarunkowanie negocjacyjne**: reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowią tzw. pakiet negocjacyjny, są wzajemnie mocno powiązane i „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozszybuje” cały pakiet⁷, prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji.

Z powyższych uwarunkowań natury ogólnej widać, że ewentualne odzucenie Traktatu konstytucyjnego skonfrontuje Unię z bardzo poważnym wyzwaniem ustrojowym. Znalezienie wyjścia z powstałego kryzysu instytucjonalnego będzie bardzo trudne. Nie można wykluczać, że państwa członkowskie nie będą w stanie przeprowadzić przez szereg lat głębszej reformy ustrojowej Unii. Biorąc pod uwagę „nakładające się” na to wyzwania dotyczące określenia kierunku rozwoju Unii w podstawowych dziedzinach, teza o pogłębiającym się kryzysie procesu integracji europejskiej zyskuje coraz mocniejsze uzasadnienie.

⁶ Zwraca na to słusznie uwagę S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich*, w: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005, s. 482.

⁷ Por. P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym – aspekty polityczne*, w: *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 5 lipca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

Możliwości prawne reformy ustroju Unii w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają oczywiście, że nie istnieją „możliwości prawne” kontynuowania reformy ustrojowej Unii w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Różne warianty kontynuowania reformy Unii są obecnie rozważane⁸. Punktem wyjścia dla wszelkich takich wariantów musi być – jak podkreślono wyżej – ich osadzenie w obowiązujących obecnie traktatach stanowiących Unię (zwłaszcza zaś dokonywanie rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE w przypadkach, gdy jest to konieczne, a nie szukanie „drogi pozatraktatowej”). W przeciwnym bowiem wypadku kontynuacja prac nad reformą ustrojową Unii mogłaby prowadzić do osłabienia Unii, względnie do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Generalnie rzecz ujmując, istniejące możliwości prawne reformy ustrojowej Unii w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego można uszeregować w następujących grupach:

1. Wariant doprowadzenia do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego przez jego uzupełnienie: dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, który umożliwiłby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze nie podjęta (*Traktat konstytucyjny plus*).
2. „Naturalną” drogą byłoby podjęcie próby wynegocjowania **nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego** (taki też jest w swojej naturze prawnej Traktat konstytucyjny). Na tej możliwości koncentrują się obecnie rozważania; wskazywany jest w tym kontekście szereg wa-

⁸ Na przykład: A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, SWP Research Paper, Berlin 2006; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego*, w: *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2006, s. 44 i nast.

riantów, które obejmują dwie główne opcje: **Traktatu konstytucyjnego bis** (traktat rewizyjny zastępujący obecnie wiążące traktaty) i **Nicei bis** (traktat rewidujący obecnie wiążące traktaty).

3. Pewne możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej, choć w ograniczonym zakresie, wchodzi w grę przy okazji zawierania **kolejnego traktatu akcesyjnego**, który dokonuje zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem Unii.
4. Możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących Unii (tzw. **Nicea-plus**) w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość wyraźnie dopuszczają – tzw. **klauzule passarelle** (klauzule kładki) czy w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość dopuszczają – tzw. **cherry picking**.
5. Możliwości reformy ustrojowej Unii prowadzące do **zróznicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich Unii**: możliwości takie można z kolei podzielić na:
 - te, które bez wątplenia mieszczą się w ramach prawnych UE – wykorzystanie mechanizmu **wzmocnionej współpracy**;
 - te, które pozostawiają wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (**zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię**), względnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (**zróznicowania statusu państw członkowskich**).

Naturalnie pozostaje jeszcze opcja **niedokonywania żadnej reformy ustrojowej** i pozostania przy traktatach stanowiących Unię w ich obecnym brzmieniu. Nie można oczywiście takiej opcji wykluczyć (jak wspomniano na wstępie). Niemniej jednak konsekwencje negatywne takiego wariantu byłyby bardzo daleko idące: obowiązujący obecnie tzw. **pakiet nicejski** jest bowiem – jak zaznaczono – rozwiązaniem instytucjonalnym terminowym. Może on zasadniczo pozostawać podstawą instytucjonalną

Unii przy utrzymaniu liczby 27 państw członkowskich. Trwanie przy tzw. pakiecie nicejskim oznacza *de facto* zahamowanie strategii rozszerzenia. Choć również i w takim przypadku prowadzi on do „przesilenia instytucjonalnego”, jeśli weźmiemy pod uwagę, jak poważne kontrowersje wywołuje regulacja dotycząca składu kolegium Komisji Europejskiej. Z drugiej strony, utrzymywanie się w dłuższym okresie „rozkojarzenia” ustrojowego Unii przy jednoczesnym braku sprecyzowanej strategii w zasadniczych dziedzinach działania umocni pokusę wewnętrznego zróżnicowania statusu państw członkowskich czy też w ogóle fragmentacji ustrojowej Unii.

Poniżej poddano wstępnej analizie zasadnicze możliwości prawne kontynuowania reformy instytucjonalnej Unii w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Należy przy tym mieć na uwadze, że niektóre warianty nie wykluczają się, tj. mogą wystąpić paralelnie.

- (1) **Traktat konstytucyjny plus**, czyli doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze nie została podjęta. Wariant taki nie jest prosty, ponieważ nie może ingerować w tekst Traktatu konstytucyjnego (wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które Traktat już ratyfikowały). Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (niewymagającej w ogóle ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby prawdopodobnie zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które albo ratyfikacji jeszcze nie wszczęły, albo w których ratyfikacja została zablokowana. Konieczne byłoby więc uzgodnienie rodzaju umowy międzynarodowej, która nie modyfikowałaby postanowień Traktatu konstytucyjnego, ale – na przykład – zawierała klauzule *opting out*, umożliwiające państwom członkowskim niewiązanie się wszystkimi postanowieniami Traktatu konstytucyjnego, względnie ustanawiałyby jakieś okresy przejściowe w tej mierze. Mimo że pewne doświadczenia w odniesieniu do analogicznych rozwiązań istnieją (por. sposób rozwiązania trudności w toku procedury ratyfikacyjnej

Traktatu z Maastricht), to jednak ich wykorzystanie w przypadku Traktatu konstytucyjnego byłoby trudne. Taka dodatkowa umowa międzynarodowa czy protokół w rozumieniu art. 311 TWE, wymagałaby ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE (być może udałoby się uniknąć wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze referendum ze względu na ograniczoną treść umowy względnie protokołu). Jednak już obecnie mocno artykułowane są zarzuty polityczne wobec omawianej procedury, wskazujące na „obejście” w ten sposób woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendum. Jest więc wątpliwe, czy politycy w tych państwach członkowskich zdecydowaliby się na przyjęcie takiego rozwiązania⁹.

- (2) **Traktat konstytucyjny bis** – istotą tego wariantu jest zawarcie kolejnego traktatu rewizyjnego w procedurze art. 48 TUE. Oznaczać to będzie zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej, która zajęłaby się przygotowaniem takiego traktatu rewizyjnego. Trudno obecnie przewidzieć, czy Rada Europejska zdecydowałaby się na zwołanie kolejnego Konwentu UE, uprzedzającego taką Konferencję Międzyrządową, ale zapewne tak, biorąc pod uwagę, że Traktat konstytucyjny poprzedzony był m.in. obradami Konwentu (choć oczywiście przy podejmowaniu takiej decyzji istotną rolę odgrywałby zakres przedmiotowy zamierzanego, nowego traktatu rewizyjnego). Traktat taki – jako traktat rewizyjny – musiałby zostać poddany procedurze ratyfikacyjnej we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z ich „odpowiednimi postanowieniami konstytucyjnymi”¹⁰.

Rozważane opcje omawianego wariantu obejmują następujące możliwości:

- **„mini-traktat” rewizyjny**, który obejmowałby jedynie najważniejsze regulacje, mające umożliwić dalsze instytucjonalne działanie Unii („wyjmowałby” z Traktatu konstytucyjnego najważniejsze

⁹ Por. N. Sarkozy, op. cit.

¹⁰ Ostatni akapit art. 48 TUE.

propozycje reform); można zakładać, że uzupełniałby on (i zmieniał w pewnym zakresie) istniejące traktaty stanowiące Unię;

- **„duży traktat” rewizyjny**, który powstałby w wyniku renegotjacji Traktatu konstytucyjnego i przeprowadzałby głęboką reformę ustrojową Unii (zastępowałby on – podobnie jak miał to uczynić Traktat konstytucyjny – istniejące traktaty stanowiące Unię);
- **wariant mieszany**, który polegałby na szybkim przyjęciu „mini-traktatu” rewizyjnego (miałby wejść w życie w 2009 r.), a następnie wynegocjowaniu „dużego traktatu” rewizyjnego.

W debatach rysują się również przeróżne warianty zakresu przedmiotowego takiego kolejnego traktatu rewizyjnego (czy też traktatów rewizyjnych): rozważane są warianty „podzielenia Traktatu konstytucyjnego” na „mini-traktat” (który zawierałby postanowienia strukturalne) oraz traktat odnoszący się do „działania” Unii (obecna część III Traktatu konstytucyjnego), czy też w ogóle ograniczenie traktatu rewizyjnego do „traktatu podstawowego” (obejmowałby on obecne części I, III i IV Traktatu konstytucyjnego), a regulacje TWE pozostałyby zasadniczo niezmienione.

Nie ulega wątpliwości, że wybranie drogi „normalnego traktatu rewizyjnego” („Nicea bis”), który dokonuje zmiany TUE i TWE, nie uchylając ich jednak, byłoby – z prawnego punktu widzenia – wariantem najprostszym. W takim ujęciu postanowienia reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (można by zastanawiać się nad zmianą jego nazwy na – na przykład Traktat podstawowy UE), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia obecnego Traktatu konstytucyjnego. O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawia trudności, to oczywiście problemem zasadniczym byłoby uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensusu wśród państw członkowskich. Łatwo bowiem i w tym przypadku natknąć się na zarzut „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego, w celu ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w pań-

stwach członkowskich (a taki traktat rewizyjny „Nicea bis” musiałby być naturalnie ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich).

Wszystkie te propozycje należy skonfrontować z szeregiem istotnych wyzwań:

- Traktat konstytucyjny zawiera rozwiązania ustrojowe Unii, które stanowią bardzo delikatny i wyważony pakiet polityczny i prawny; „wyjęcie” z tego pakietu jednego elementu z reguły „rozszerza” całość, otwierając trudne i długotrwałe negocjacje.
- Już na obecnym etapie dyskusji wstępnych widać wyraźnie, że – na przykład – katalog spraw, które miałyby być objęte „mini-traktatem” będzie niezmiernie trudny do ustalenia; nie ma jasności, które z rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny miałyby się znaleźć w „mini-traktacie”; ze strony poszczególnych państw członkowskich pojawiają się nowe dodatkowe pomysły, wzbogacające potencjalną treść takiego „mini-traktatu”.
- Z prawnego punktu widzenia bardzo trudnym zadaniem jest rozdzielenie części I Traktatu konstytucyjnego od jego części III (w zasadzie tożsamej z TWE); część I Traktatu konstytucyjnego odnosi się bowiem m.in. do reformy instytucji, procesu decyzyjnego, źródeł prawa, a te zagadnienia są obecnie regulowane przede wszystkim w TWE; bez głębokiej ingerencji w materię TWE (czyli części III Traktatu konstytucyjnego) nie da się więc ustalić treści „mini-traktatu” ograniczonego do kwestii strukturalnych.
- Jeśli natomiast chodzi o „ramy czasowe” wejścia w życie nowego traktatu rewizyjnego (niezależnie od tego, jaką miałyby przybrać formę), to założenie, że taki traktat (nawet jeżeli byłby to „mini-traktat”) miałyby szanse na wejście w życie w 2009 r., jest mało realistyczne; wynegocjowanie takiego traktatu nie byłoby wcale łatwe, a sama procedura ratyfikacyjna zajmuje około dwóch lat. Szybkie wejście w życie takiego traktatu rewizyjnego byłoby możliwe jedynie pod warunkiem uzyskania konsensusu w sprawie jego zakresu przedmiotowego.

Cezura roku 2009 jest niezmiernie istotna, wówczas bowiem odbędą się kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego (dobrze byłoby więc, żeby odbyły się już w nowej rzeczywistości ustrojowej Unii) i rozpocznie działalność Komisja Europejska w nowym składzie (będzie to więc ostatni moment dla przeprowadzenia decyzji Rady UE o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich – do czego zobowiązuje Traktat z Nicei, względnie zmiany tego rozwiązania). Wtedy też miałyby się odbyć kolejny etap rozszerzenia UE (zakładany rok akcesji Chorwacji). Niemniej jednak wskazane wyżej uwarunkowania przemawiają raczej za dużym sceptycyzmem w ocenie możliwości osiągnięcia reformy ustrojowej Unii w 2009 r. w drodze nowego traktatu rewizyjnego.

Rozpoczęcie prac nad nowym traktatem rewizyjnym szybko może zmienić się w kompleksowe negocjacje nad całym pakietem reform ustrojowych Unii. Punktem wyjścia będą co prawda propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym, pojawił się jednak szereg nowych kwestii o dużym ciężarze politycznym, jak na przykład nakreślenie ram prawnych dla „zdolności integracyjnej” Unii czy sprecyzowanie wspólnej polityki energetycznej. *Last but not least* należy mieć na względzie, że „produktem końcowym” negocjacji będzie kolejny traktat rewizyjny, który podlegać będzie obowiązkowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich stosownie do ich przepisów konstytucyjnych (a więc procedura ratyfikacyjna będzie taka sama jak w przypadku Traktatu konstytucyjnego). Nie można więc wykluczyć, że w państwach, w których rozpisano referenda ogólnokrajowe w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego, zostaną one „powtórzone”.

Jeżeli więc uwzględnimy, że Konferencja Międzyrządowa musiałaby być poprzedzona obradami Konwentu i dodamy okres procedury ratyfikacyjnej takiego traktatu rewizyjnego, to zakładać można, że w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nowy traktat rewizyjny miałby szanse (o ile zostanie ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich) na wejście w życie około połowy przyszłej dekady. Natomiast – jak wspomniano – tzw. szybka Konferencja Międzyrządowa i następnie szyb-

kie przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich (tak, aby traktat wszedł w życie w 2009 r.) byłoby możliwe, gdyby państwa członkowskie były w stanie osiągnąć konsensus co do przejścia do traktatu rewizyjnego (*Nicei bis*) zasadniczych regulacji obecnego Traktatu konstytucyjnego (ograniczenie przedmiotu traktatu). Obecny stan dyskusji wskazuje jednak, że będzie to trudne.

(3) **Traktat akcesyjny** – przeprowadzenie pewnych reform (niezależnie od związanych z samym akcesem nowego państwa członkowskiego do Unii koniecznych zmian instytucjonalnych) możliwe jest przy okazji zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych (zawieranych na podstawie art. 49 TUE). Traktaty akcesyjne są bowiem w istocie specyficznym rodzajem traktatów rewizyjnych. Niemniej jednak skorzystanie z tego wariantu mogłoby napotkać na istotne bariery. Traktaty akcesyjne wprowadzają zmiany instytucjonalne do traktatów stanowiących Unii w zakresie koniecznym w związku z przyjęciem nowego państwa członkowskiego. Wprowadzenie więc tą drogą głębszej reformy instytucjonalnej (choć nie można tego wykluczyć) mogłoby spotkać się z zarzutem naruszenia procedury art. 49 TUE, nie wspominając już o krytyce natury politycznej. Zwróćmy uwagę, że nieprzypadkowo w toku przygotowania do rozszerzenia 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. zmiany instytucjonalne (które musiały sięgać głębiej niż we wcześniejszych falach rozszerzenia) zostały przeprowadzone na mocy traktatu rewizyjnego – Traktatu z Nicei i dołączonego do niego Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii, a nie w samych traktatach rewizyjnych. Te ostatnie „wykonywały” jedynie postanowienia Traktatu z Nicei, modyfikując je czasami w zakresie proceduralnym – głównie zmienione zostały tzw. klauzule czasowe¹¹. Kolejny problem dotyczy „ram czasowych”, które umożliwiły-

¹¹ Dotyczące na przykład daty, od której Komisja Europejska zaczęła działań w nowej formule, czy też zaczęła być stosowana nowa formuła większości kwalifikowanej w Radzie UE. Por. J. Barcz, A. Michoński, *Wprowadzenie*, w: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii – Traktat akcesyjny – Prawo polskie*, wyd. III, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 39 i nast.

by skorzystanie z takiej możliwości. Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią został podpisany 25 kwietnia 2005 r., a 1 stycznia 2007 r. państwa te stały się członkami UE (ta możliwość nie wchodzi więc już w rachubę). Kolejna możliwość powstanie przy okazji akcesu państw Bałkan Zachodnich. W grę wchodzi przede wszystkim Chorwacja, z którą rozpoczęto negocjacje akcesyjne (decyzja w tej sprawie została podjęta 4 października 2005 r.). Zakładana data przystąpienia Chorwacji do UE (2009 r.) staje się jednak coraz bardziej wątpliwa. Wpływa na to zarówno generalnie wstrzemięźliwe nastawienie większości obecnych państw członkowskich do dalszego rozszerzenia Unii, jak i realna możliwość odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Jak zaznaczono – w sytuacji odrzucenia Traktatu konstytucyjnego – obowiązujący obecnie tzw. pakiet nicejski może działać jedynie przy zahamowaniu strategii rozszerzenia. Przyjęcie kolejnego (28.) państwa, wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia głębokiej reformy instytucjonalnej (pakiet nicejski zostanie „rozsnurowany”), która wymagałaby przyjęcia traktatu rewizyjnego; traktat akcesyjny nie będzie w tym przypadku wystarczający. Tym samym zamyka się błędne koło.

(4) **Nicea plus** – wariant ten obejmuje możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących Unię. Możliwości te można generalnie uszeregować w dwie grupy:

- tzw. **klauzule *passarelle*** (klauzule kładki) – klauzule takie oznaczają możliwość dokonania zmiany postanowień traktatów stanowiących UE bez konieczności przeprowadzenia procedury ich rewizji stosownie do art. 48 TUE; stanowią więc one ważny wyjątek od konieczności zawierania przez państwa członkowskie traktatów rewizyjnych w celu zmiany traktatów stanowiących UE; zmiana bowiem postanowień traktatów następuje na mocy decyzji Rady UE, upoważnionej do tego przez same traktaty. Obecnie obowiązujące traktaty stanowiące UE zawierają tego rodzaju klauzule, przy czym należy wyróżnić dwa ich podstawowe typy: procedurę kładki,

która nie jest opatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji¹² oraz procedurę kładki zawierającą zastrzeżenie ratyfikacji (tj. zmiana traktatów określona w decyzji Rady UE musi być w końcowym etapie procedury zatwierdzona przez państwa członkowskie stosownie do ich „odpowiednich” postanowień konstytucyjnych). Do tzw. klauzul kładki należą obecnie m.in:

- **art. 190 ust. 4 TWE**, odnoszący się do ustanowienia ujednoliconej ordynacji wyborczej dla Parlamentu Europejskiego; odpowiedni projekt ma przygotować sam Parlament, natomiast „właściwe przepisy” ustanowić ma Rada UE, „stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków” (artykuł ten zawiera zastrzeżenie ratyfikacji);
- **art. 269 TWE**, dotyczący zasobów własnych WE, służących finansowaniu jej budżetu; według akapitu drugiego tego artykułu odpowiednie przepisy (dotyczące zasobów własnych WE) uchwalane są przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (artykuł ten zawiera zastrzeżenie ratyfikacji);
- **art. 67 TWE**, dotyczący zmiany procedury podejmowania decyzji oraz zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE (ETS) w obszarze Tytułu IV TWE (*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*); Rada UE podejmuje w tych sprawach decyzję na wniosek Komisji, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (artykuł ten nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji);
- **art. 137 ust. 2 zdanie ostatnie TWE**, dotyczący zmiany procedury podejmowania decyzji (wprowadzenia procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE) w obszarach ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i praco-

¹² Możliwość pewnej modyfikacji prawa pierwotnego w ten sposób zawierają również: art. 222 akapit pierwszy, zdanie drugie TWE i art. 245, akapit drugi TWE.

- dawców oraz warunków zatrudniania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium WE); decyzję w sprawie takiej zmiany może podjąć Rada UE, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (w tym przypadku nie występuje zastrzeżenie ratyfikacji);
- **art. 42 TUE** – na jego podstawie na mocy decyzji Rady UE podejmowanej jednogłośnie możliwe jest przeniesienie materii obecnego III filara UE do TWE, czyli ich „uwspólnotowienie” (art. 42 TUE zawiera zastrzeżenie ratyfikacji)¹³.

Klauzule *passarelle* mogą mieć jedynie wspomagające znaczenie przy przeprowadzaniu reformy ustrojowej Unii, niemniej jednak znaczenie takie może wzrosnąć w przypadku przedłużającego się okresu, w którym państwa członkowskie nie będą w stanie przeprowadzić głębszej reformy na mocy traktatu rewizyjnego. Dotyczy to zwłaszcza klauzuli zawartej w art. 42 TUE, która umożliwia przeprowadzenie stosunkowo radykalnej reformy – przeniesienie materii III filara UE do reżimu wspólnotowego; tym samym można byłoby zapłacić „deficyt strukturalny”, jaki pozostanie po odrzuconym Traktacie konstytucyjnym w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Zastosowanie tej klauzuli nie jest łatwe, wymaga ona bowiem zatwierdzenia decyzji Rady UE w toku procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich, niemniej jednak postanowienia art. 42 TUE sprawiają, iż określona w nim procedura jest stosunkowo elastyczna i umożliwia uzgod-

¹³ Warto przypomnieć, że klauzulę kładki zawierał art. K.9 w pierwotnym tekście TUE (w brzmieniu Traktatu z Maastricht). Zawierał on również zastrzeżenie ratyfikacji, natomiast różnica w procedurze podejmowania stosownej decyzji wyrażała się w tym, że nie istniał obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego. Art. K.9 TUE współdziałał z ówczesnym art. 100c) TWE (tzw. procedura podwójnego zamka. W 1995 r. Komisja Europejska opracowała raport w sprawie stosowania art. K.9 TUE, w którym podkreśliła, że celem tego artykułu jest wskazanie na konieczność pogłębiania procesu integracji (COM (95) 566 final z 22 listopada 1995 r.). Klauzula pomostowa z art. K.9 TUE nie znalazła jednak zastosowania a „uwspólnotowienie” znaczącej części III filara UE nastąpiło na mocy Traktatu z Amsterdamu. W. Czapliński, *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 125–126.

nienie rozwiązania uwzględniającego różne zastrzeżenia państw członkowskich (nie wszystkie materie III filara jednocześnie muszą być nią objęte, również w sprawie procedury podejmowania decyzji możliwe są różne rozwiązania)¹⁴;

- tzw. *cherry picking* (czasami – „**reforma punktowa**”) – w pewnych dziedzinach – o ile jest to dopuszczalne przez traktaty, względnie nie jest z nimi sprzeczne – możliwe jest przeprowadzanie reform ustrojowych UE i wzmocnienie jej legitymacji demokratycznej. Możliwe jest na przykład rozszerzenie przejrzystości działania Rady UE w pewnym zakresie działania zasady pomocniczości, wzmocnienie roli parlamentów narodowych (choć raczej „po stronie” państw członkowskich)¹⁵; można też – jak do tej pory – wykorzystywać postanowienia art. 308 TWE (tzw. klauzulę elastyczności), choć należy brać pod uwagę, że korzystanie z tej możliwości obwarowane jest restryktywną wykładnią ETS. Reformy w tym trybie dotyczyć mogą przede wszystkim tzw. obszaru międzyrządowego, tj. II filara (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)¹⁶ oraz III filara (Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych)¹⁷. Abstrahując od tego, że państwa członkowskie mogą aktywnie rozwijać *acquis* w tych filarach, korzystając z istniejących instrumentów prawnych i umów międzynarodowych, możliwe są tu również pewne reformy instytucjonalne. W II filarze szereg organów zostało ustanowionych na podstawie decyzji Rady UE (na przykład nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego,

¹⁴ Patrz: J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10, s. 4 i nast.

¹⁵ Por. *Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej, 15–16 czerwca 2006 r. w Brukseli*, „Monitor Europejski” 2006, nr 27, s. 16 i nast.

¹⁶ Por. T. Młynarski, *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla obszaru Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, w: *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Dante, Kraków 2005, s. 75 i nast.

¹⁷ Por. F. Jasiński, *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, w: *ibidem*, s. 45 i nast.

powołano w ten sposób Europejską Agencję Obrony). Dochodzi do tego możliwość regulacji różnych problemów na podstawie umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie i powiązanych ze Wspólnotą Europejską czy z Unią Europejską; również w III filarze możliwe jest powołanie przez państwa nowych struktur – żandarmerii europejskiej, czy też wzmacniania istniejących struktur współpracy policyjnej i sądowej¹⁸. Wykorzystując istniejącą podstawę traktatową (art. 35 TUE) państwa mogą wzmocnić kontrolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad instrumentami prawnymi III filara, akceptując jurysdykcję ETS do rozpatrywania pytań prejudycjalnych¹⁹. W skali ogólnounijnej może zostać ustanowiona Agencja Praw Podstawowych (na podstawie wiedeńskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii), tak więc pewne reformy ustrojowe można przeprowadzić bez zmiany traktatów (bez kolejnego traktatu rewizyjnego), natomiast bez wątplenia głębszych reform – szczególnie w I filarze (wspólnotowym) – w tym trybie przeprowadzić się nie da. Niezależnie od tego, wariant „reformy punktowej” spotyka się z zarzutem (po części zasadnym), iż skomplikuje jeszcze bardziej i tak już nieprzejrzystą strukturę Unii oraz że może być potraktowany przez społeczeństwa państw członkowskich jako próba wprowadzenia do Unii „tylnymi drzwiami” reform proponowanych w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym.

- (5) Kierunki reformy ustrojowej Unii, które mogą prowadzić do **zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich Unii**. Wariant taki obejmuje następujące, główne możliwości:
- Wykorzystanie postanowienie dotyczących **wzmocnionej współpracy** – ta forma współpracy (regulowana postanowieniami TUE i TWE) może być oczywiście użyta do zdynamizowania działania

¹⁸ Por. E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Working Document No 231/October 2005.

¹⁹ 6 czerwca 2005 r. ETS wydał ważny wyrok w sprawie M. Pupino, precyzując swoje kompetencje w III filarze UE.

Unii. Jej wykorzystanie jednak do przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii raczej nie wchodzi w grę – przede wszystkim z tego względu, że państwa mogą do niej sięgnąć jedynie pod warunkiem poszanowania obecnych kompetencji Wspólnoty (i nie naruszając jej kompetencji wyłącznych), respektowania obowiązujących traktatów stanowiących Unię, w tym zwłaszcza zasady jednolitych ram instytucjonalnych oraz dorobku wspólnotowego²⁰. Tym samym w drodze wzmocnionej współpracy nie można ingerować ani w zakres kompetencji powierzonych Wspólnotom, ani w system instytucjonalny (państwa członkowskie mogą jedynie „korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów” przewidzianych w TUE i TWE²¹). Niezależnie od tego należy wziąć pod uwagę, że w dziedzinie II filara UE (Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) wzmocniona współpraca może dotyczyć jedynie wykonania wspólnych działań lub wspólnych stanowisk, a w odniesieniu do „spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne” jest w ogóle wykluczona²².

- **Zawarcie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię.** Nie chodziłoby w tym przypadku o zawieranie przez państwa członkowskie umów międzynarodowych powiązanych z TWE (na podstawie art. 293 TWE) czy konwencji w rozumieniu art. 34 ust. 2 lit. d) TUE, powiązanych z filarem III UE, lecz o zawieranie przez grupę państw członkowskich umów międzynarodowych poza „ramami prawnymi” Unii w sprawach ważnych z punktu widzenia procesu integracji europejskiej. Taki wariant niesie ze sobą realną możliwość fragmentacji procesu integracji. Dostrzeżono takie niebezpieczeństwo po zawarciu przez grupę państw członkowskich EWG układów z Schengen, które – po ustanowieniu UE – najpierw wprowadzono do III filara

²⁰ Por. art. 43 TUE.

²¹ Por. akapit pierwszy art. 43 TUE.

²² Por. art. 27b TUE.

UE, a następnie w znacznej części „uwspólnotowiono” (a więc włączono w ramy prawne Unii). Ważnym sygnałem wskazującym na znaczenie tego rodzaju koncepcji „w praktyce politycznej” była idea tzw. współpracy strukturalnej, która pojawiła się za sprawą grupy państw (przede wszystkim Niemiec i Francji) w postanowieniach projektu Traktatu konstytucyjnego, przedłożonego przez Konwent UE (dotyczyła Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) i mogła doprowadzić do fragmentacji tej, kształtującej się dopiero, dziedziny. W toku Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, która przygotowała ostateczny tekst Traktatu konstytucyjnego zapobiegnięto temu niebezpieczeństwu, włączając „współpracę strukturalną” w ramy prawne WPZiB²³. Obecnie wyrazem takiego podejścia może być w pewnej mierze podpisana 27 maja 2005 r. w Prüm (RFN) Konwencja o pogłębianiu współpracy transgranicznej, w szczególności w celu zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji²⁴. Konwencja ta dotyczy istotnych kwestii związanych z IV Tytułem TWE (m.in. wspólna polityka azyłowa, wizowa i imigracyjna) oraz III filarem UE i została zawarta poza „ramami prawnymi” Unii przez grupę państw członkowskich – Francję, Niemcy, Niderlandy, Belgię, Luksemburg, Austrię i Hiszpanię (choć jest otwarta do przystąpienia jedynie dla państw członkowskich UE). Kontynuacja takiej drogi nie musi, ale może prowadzić do fragmentacji procesu integracji europejskiej. Gdyby tego rodzaju umowy zaczęły głębiej ingerować w strukturę instytucjonalną lub kompetencje Wspólnoty, bez wątpienia popadłyby w sprzeczność z obowiązującymi traktatami stanowiącymi Unię.

- **Zróznicowanie statusu państw członkowskich.** Możliwość odrzucenia Traktatu konstytucyjnego skłaniała do rozważań nad „zróz-

²³ Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, część III, s. 157 i nast.

²⁴ Por. A. Graś, *Konwencja z Prüm – pozytywne i negatywne konsekwencje*, „Biuletyn analiz UKiE” 2006, nr 16, s. 65 i nast.

nicowaniem” statusu państw członkowskich, przy czym początkowo (dorożumianym) założeniem było, że trudności takie wystąpią po stronie nowych państw członkowskich. Według rozważanych koncepcji państwa, które Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś (które nie byłyby w stanie ratyfikować Traktatu konstytucyjnego) albo byłyby nadal związane traktatami w obecnym brzmieniu (czyli działałyby w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo też musiałyby „wystąpić” z Unii, zachowując związek z Unią w formie jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Koncepcja taka pojawiła się w pracach naukowych oraz różnego rodzaju dokumentach roboczych²⁵. Zastanawiano się – na przykład – nad zawarciem porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Stosownie do takiego porozumienia, jeżeli większość państw godziłaby się na związanie Traktatem konstytucyjnym, to wchodziłby on w życie w odniesieniu do tych państw, natomiast państwa niezamierzające (bądź niebędące w stanie) przystąpić do Traktatu konstytucyjnego musiałyby się z Unii wycofać, zachowując jednak posiadane *status quo* – pozostawałyby one w specjalnym powiązaniu z nową Unią. Propozycje takie pozostawiały więc państwom członkowskim wybór – albo przyłączyć się do Unii zasadzającej się na Traktacie konstytucyjnym, albo wycofać się z Unii, zachowując dotychczasowy status. Były to w sposób oczywisty propozycje mało realistyczne już z tego względu, że zakładały uprzednie zawarcie między państwami członkowskimi porozumienia, w którym taka możliwość byłaby jednoznacznie przewidziana (inaczej wystąpiłaby sprzeczność z postanowieniami obecnie obowiązujących traktatów ustanawiających Unię). Mało prawdopodobne było, aby państwa członkowskie na takie porozumienie wyraziły zgodę, niemniej jednak propozycji takich lekceważyć całkowicie nie można, pokazują one bowiem, że w miarodajnych kręgach politycznych i ekspertów w dziedzinie reformy in-

²⁵ *European Commission. Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft. Constitution of the European Union, Working Document* (grudzień 2002).

stytucjonalnej Unii takie warianty są w ogóle rozważane. Niezależnie od tego, ponieważ „trudności” z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych”, założycielskich państw członkowskich, warianty te nie są realistyczne również z politycznego punktu widzenia. Sytuacja mogłaby wyglądać zupełnie inaczej, gdyby ratyfikacja Traktatu napotkała na trudności w jednym z „nowych” państw członkowskich lub też, gdyby – mimo występujących obecnie trudności – wszystkie „stare” państwa członkowskie jednak ratyfikowały Traktat konstytucyjny, a jedno lub więcej nowych państw członkowskich nie było w stanie tego uczynić. W obecnych dyskusjach warianty tego rodzaju są raczej odrzucane, zarówno ze względów politycznych (trudno sobie wyobrazić, aby „umocniona Unia” mogła powstać bez Francji i Niderlandów), jak i prawnych – powołanie się przez państwa, związane Traktatem konstytucyjnym na zasadę zasadniczej zmiany okoliczności (art. 62 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów) w celu wykluczenia z „umocnionej Unii” państw, które Traktatu nie ratyfikowały, nie wchodzi w rachubę i nie znajduje również uzasadnienia w świetle obowiązujących traktatów stanowiących Unię. Bez wątpienia realizacja takiego wariantu reformy ustrojowej Unii wymagałaby negocjacji i zawarcia stosownego porozumienia między państwami członkowskimi obecnej UE.

Refleksja końcowa: kryzys ustrojowy Unii a stosunki polsko-niemieckie

W obecnym stadium dyskusji, koncentrującej się przede wszystkim na proceduralnych aspektach wyjścia z kryzysu ustrojowego Unii, brak jest jednoznacznej, wyraźnej perspektywy. W grę wchodzi różne warianty. Bez wątpienia ważną cezurą będzie rok 2009. Otwarta jednak pozostaje kwestia, czy do tego czasu uda się państwom członkowskim przyjąć jakąś formułę traktatu rewizyjnego, który przynajmniej w pewnym stopniu ułatwiłby zażegnanie kryzysu ustrojowego. Równie prawdopodobny jest scenariusz, według którego Unia pozostanie bez traktatu rewizyjnego

przez szereg lat. Byłby to scenariusz niekorzystny zarówno dla samej Unii, jak i dla państw członkowskich, zwłaszcza zaś dla państw słabszych i nowych państw członkowskich. Wówczas bowiem pokusa zróżnicowania statusu – prawnego i faktycznego – wśród państw członkowskich będzie narastać.

Jak więc najbardziej racjonalnie odnieść się do obecnej sytuacji? Wydaje się, że – nie tracąc z oczu scenariusza „proceduralnego” – należałoby w pierwszym rzędzie zająć się „substancją” reformy ustrojowej Unii, tak aby w przypadku ustalenia formy przeprowadzenia reformy jej warianty merytoryczne były przedyskutowane, a zakres sprecyzowany. Jest to istotne, bowiem zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (w tym w Polsce) zasadnicze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym nie były w ogóle, względnie w niewielkim stopniu, poddane szczegółowemu rozważeniu. Traktat konstytucyjny proponuje natomiast szereg reform ustrojowych o istotnym znaczeniu²⁶ – jak przekształcenie Unii w organizację międzynarodową, umocnienie aksjologii Unii, umocnienie ochrony praw podstawowych w następstwie włączenia do Traktatu Karty Praw Podstawowych i ustanowienia podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności, radykalne umocnienie roli parlamentów narodowych w monitorowaniu unijnego procesu decyzyjnego²⁷.

W tym też kierunku idą priorytety Prezydencji niemieckiej²⁸. Wskazują one – z jednej strony – na potrzebę utrzymania substancji Traktatu konstytucyjnego, z drugiej jednak określają merytoryczne obszary, wymagające dyskusji i sprecyzowania – umocnienie wspólnych europejskich wartości, umocnienie tożsamości Unii w stosunkach międzynarodowych, zwiększenie wewnętrznej spójności Unii, zwłaszcza poprzez dopełnie-

²⁶ Por. *The cost of the non-Constitution*, Commission staff Working paper, Final report EN 21.11.2006.

²⁷ Por. J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r.*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.

²⁸ *Europa gelingt gemeinsam*, Program Prezydencji niemieckiej.

nie rynku wewnętrznego, sprecyzowanie odpowiedzi na wyzwania globalizacji²⁹.

Jak się wydaje, „substancja” przyszłej reformy ustrojowej Unii powinna stać się przedmiotem szczególnie intensywnej dyskusji w stosunkach polsko-niemieckich. Z jednej strony Polska i Niemcy zainteresowane są w sposób szczególny sposobem rozwiązania szeregu ważnych problemów – takich jak strategia rozszerzenia, polityka dobrego sąsiedztwa, umocnienie tożsamości Unii na arenie międzynarodowej, rozwój wspólnej polityki energetycznej. Z drugiej zaś strony szereg ważnych kwestii wymaga wyjaśnienia przede wszystkim w politycznych relacjach polsko-niemieckich. Chodzi tu zwłaszcza o formułę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE stosownie do – proponowanej w Traktacie konstytucyjnym – zasady podwójnej większości. Trudno oprzeć się wrażeniu, że główną przyczyną chęci „umierania za Niceę” w Polsce jest nie tyle obawa przed osłabieniem pozycji Polski w procesie decyzyjnym (w istocie status ten według formuły Traktatu konstytucyjnego nie różniłby się zbytnio w stosunku do tzw. pakietu nicejskiego), co raczej obawa przed istotnym wzmocnieniem pozycji Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii (zasada podwójnej większości wzmacnia bowiem status Niemiec w porównaniu z innymi „dużymi” i „średnio-dużymi” państwami). Bez solidnego wyjaśnienia tej kwestii każda poważniejsza próba reformy ustrojowej Unii zaraz na wstępie spotka się z oporem, wzbogacając dodatkowo materią konfliktogenną i tak już trudne polityczne stosunki polsko-niemieckie. Innym ważnym problemem, który powinien stać się przedmiotem debaty polsko-niemieckiej jest model finalny procesu integracji europejskiej. To przecież Joschka Fischer swoim przemówieniem w maju 2000 r. wprowadził do debaty nad przyszłością Unii pojęcia „konstytucji europejskiej” i „europejskiego państwa federalnego”, które do dzisiaj potęgują w Polsce obawy przed ustanowieniem super-europejskiego państwa, mimo że Traktat konstytucyjny jednoznacznie proponuje przekształcenie Unii w organizację międzynarodową, a więc strukturę kreowaną i kontrolowaną przez państwa członkowskie. Problem wymaga jednak dyskusji politycznej i objaśnienia.

²⁹ Szerzej: S. Hobe w opracowaniu znajdującym się w niniejszej publikacji.

Bibliografia

- Barcz J., *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego*, w: *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2006.
- Barcz J., Kranz J., Nowak-Far A., *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r.*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.
- Barcz J., Michoński A., *Wprowadzenie*, w: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii – Traktat akcesyjny – Prawo polskie*, wyd. III, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Barcz J., *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Barcz J., *Problem ujednolicenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, wyd. II, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Biernat S., *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich*, w: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005.
- Czapliński W., *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003.
- Europa gelingt gemeinsam*, Program Prezydencji niemieckiej.
- European Commission. Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft. Constitution of the European Union*, Working Document (grudzień 2002).
- Graś A., *Konwencja z Prüm – pozytywne i negatywne konsekwencje*, „Biuletyn analiz UKIE” 2006, nr 16.
- Guild E., Carrera S., *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Working Document No 231/October 2005.

Jasiński F., *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, w: *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Dante, Kraków 2005.

Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej, 15-16 czerwca 2006 r. w Brukseli, „Monitor Europejski” 2006, nr 27.

Maurer A., *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, SWP Research Paper, Berlin 2006.

Młynarski T., *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla obszaru Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, w: *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Dante, Kraków.

„Monitor Europejski” 2006, UKIE, nr 27.

Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, część III.

Sarkozy N., *EU reform: What we need to do*, „Europe’s World”, Autumn 2006.

Świeboda P., *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym – aspekty polityczne*, w: *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 5 lipca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

The cost of the non-Constitution, Commission staff Working paper, Final report EN 21.11.2006.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.



Jerzy Kranz

Stan dyskusji w Polsce nad reformą Unii Europejskiej

Minęły już czasy, w których integrację europejską postrzegano powszechnie jako instrument rozwiązywania problemów Europy. Obecnie Wspólnota Europejska/Unia Europejska (WE/UE) i jej przyszłość stają się w pewnym stopniu problemem Europy. Dawniej widziano w integracji głównie jej zalety, dziś raczej jej wady. Innymi słowy – w przeszłości przyszłość wyglądała korzystniej.

Obraz ten można uznać za nieco przejawskrawiony, ponieważ społeczeństwa 25 państw – może nie do końca zdając sobie z tego sprawę – korzystają nadal z pozytywnych skutków funkcjonowania czterech podstawowych swobód, dotyczących przepływu towarów, osób, kapitału i usług. Zmienił się jednak dość radykalnie świat, a tym samym wyzwania przed którymi stoi WE/UE. Z jednej strony globalizacja gospodarcza (rosnąca konkurencja zewnętrzna) i nowe zagrożenia międzynarodowego bezpieczeństwa, z drugiej zaś rozpad bloku komunistycznego i zjednoczenie

Niemiec. W efekcie mamy do czynienia z procesem rozszerzania się WE/UE (dokładniej: zrastania się Europy) oraz zwiększania się jej kompetencji – w tym w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tzw. II i III filar). Nakłada się na to problematyka innych niż w latach 1950–1960 celów integracji.

W wyniku integracji powstał jednolity rynek i obszar prawny, na którym żadne państwo nie wykonuje władzy najwyższej; prawo wspólnotowe jest natomiast prawem, którego nie tworzy państwo, lecz instytucje unijne. Oryginalność konstrukcji wspólnotowej polega na tym, że w wyniku powierzenia kompetencji instytucje wspólnotowe stanowią prawo i wykonują władzę publiczną na obszarze wspólnotowym. Nietypowa w kontekście tradycyjnych organizacji międzynarodowych jest też struktura instytucjonalna i funkcje organów wspólnotowych, przeważająco prawodawczy charakter Wspólnoty, specyfika jej aktów prawnych (które w większości obowiązują bezpośrednio i są bezpośrednio stosowane), a także funkcjonowanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Na tym tle dochodzi współcześnie coraz częściej do napięć między globalnymi ramami rynku światowego a tradycyjnym modelem władzy państw, między wymogami spójnego i skutecznego działania WE/UE a rolą i funkcją jej państw członkowskich. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest z jednej strony ograniczenie władzy państwa, z drugiej natomiast – paradoksalnie – uzyskanie przez nie wpływu na rozwój współpracy, dla której granice państwowe przestają być barierą. Zaciera się do pewnego stopnia różnica między polityką wewnętrzną (krajową) a międzynarodową. Mamy dziś do czynienia z interakcją władzy sprawowanej przez państwa oraz inne ośrodki, zwłaszcza organizacje międzynarodowe, wśród których Wspólnota jest z pewnością najdalej rozwiniętą strukturą. Dokonuje się swoista redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny międzynarodowej.

Krytycy wspominają często o ograniczeniu suwerenności państw członkowskich WE/UE oraz wskazują na brak demokratycznej legitymacji

struktury wspólnotowej. Jest to pogląd nie do końca przekonujący, ponieważ tylko silne i sprawne państwo jest w stanie zapewnić dobrobyt i bezpieczeństwo. Pojawia się jednak pytanie: czym silne i jak sprawne, od czego i od kogo niezależne? Wbrew pozorom, siła państwa nie polega na zachowaniu maksymalnego zakresu kompetencji, lecz w pewnym stopniu również na ograniczeniu jego roli do zadań niezbędnych z perspektywy wewnętrznej, a jednocześnie skutecznym działaniu dzięki możliwościom uzyskiwanym w wyniku międzynarodowej współpracy. Z kolei problem unijnej demokracji sprowadza się często do nierealistycznej sugestii kopiowania demokracji państwowej we Wspólnocie, która państwem nie jest.

Otwarcie się państw na współpracę międzynarodową, rozwój prawa międzynarodowego i, w konsekwencji, uwikłanie procesów decyzyjnych (prawodawczych) w sieć powiązań międzynarodowych i międzynarodowego zarządzania stanowią wyzwanie dla tradycyjnie rozumianej roli państwa oraz klasycznej demokracji. Pojawia się zatem problem stałego balansowania między władzą (swobodą) państwa a wymogami wynikającymi z konieczności otwarcia się na zewnątrz i konkurencji zewnętrznej. Integracja europejska stanowi zupełnie nową formę takiego balansu.

Nie sposób zaprzeczyć, że mamy z czasem do czynienia ze swoistą nierównowagą między ewolucją jednolitego rynku unijnego a możliwościami korekty jego konsekwencji dla poszczególnych państw i obywateli, między rolą państwa a instytucji niepaństwowych (organizacji i przedsiębiorstw międzynarodowych). Dysponując szerokimi kompetencjami w dziedzinie gospodarczej, instytucje wspólnotowe nie mają jednak dostatecznie silnych i rozwiniętych kompetencji w dziedzinie polityki społecznej, budżetowej, energetycznej lub rynku pracy, które wiążą się z polityką gospodarczą (czy i w jakim stopniu powinny posiadać te kompetencje to już sprawa debaty na modelu integracji). Obecna Unia wykonuje wprawdzie władzę publiczną w pewnych dziedzinach, nie przejmuje jednak wszystkich funkcji państwa.

Zjawisko to stanowi istotny problem polityczny przynajmniej dla części państw członkowskich WE/UE. W konsekwencji dostrzec można narastającą tendencję do protekcjonizmu, patriotyzmu ekonomicznego czy tzw. renacjonalizacji.

Sytuacja kryzysowa w Unii pozostaje faktem. Kryzys ten ma jednak relatywnie mało wspólnego z treścią Traktatu konstytucyjnego – chodzi bardziej o polityczny kontekst Traktatu niż jego tekst.

Nie przekonują zarzuty, że Traktat konstytucyjny (przy wszystkich swoich wadach) jest nieczytelny i zbyt długi. Już obecny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja nicejska) nie jest łatwą i przystępną lekturą, ale czy są nią traktaty o unikaniu podwójnego opodatkowania lub umowy dotyczące handlu światowego? Normy prawne winny być dobrze i starannie redagowane, trudno jednak oczekiwać, by miały być powszechnie zrozumiałe. Tak nie jest w przypadku zarówno ustaw krajowych, jak i wielu umów międzynarodowych. Nie tu zatem leżą główne źródła eurosceptycyzmu.

Negatywny wynik referendum we Francji i w Holandii zdaje się raczej dowodzić, iż społeczeństwa tych państw głosowały przeciwko Traktatowi konstytucyjnemu jako swoistemu symbolowi, a nie przeciwko jego (słabo zresztą znanej) treści czy też integracji jako takiej (nie postulowano w tych krajach np. wystąpienia z WE/UE); głosowały bardziej przeciwko własnym rządom i ich polityce. Obawiały się skutków rozszerzenia (w tym przenoszenia przedsiębiorstw do nowych państw członkowskich), ale w państwach tzw. starej Unii debatę o rozszerzeniu prowadzono co najwyżej w kontekście zagrożeń rynku pracy, zapominając o niewątpliwych korzyściach, których skutki gospodarcze dla „starej” Unii widoczne były już przed 2004 r. Nie pamięta się też o kosztach społecznych i gospodarczych, które nowe państwa członkowskie poniosły w wyniku adaptacji ich systemów w okresie przedakcesyjnym. Warto również wspomnieć, że tzw.

zagrożenia globalizacyjne (np. konkurencja Chin) okażą się w przyszłości znacznie groźniejsze dla niezreformowanej WE/UE niż polski hydraulik lub rzeźnik.

Głębsze przyczyny wiążą się zatem z problemami wewnętrznymi niektórych państw członkowskich, obawą przed skutkami rozszerzenia UE, konkurencją zewnętrzną, a także z brakiem wizji rozwoju idei europejskiej oraz ze sposobem uprawiania unijnej polityki. Czynniki te mają bardziej charakter polityczno-strukturalny i kulturowo-tożsamościowy. Porażka referendum nie jest jednak wyłącznie problemem wewnętrznym Francji i Niderlandów, wpływa bowiem na kształt i przyszłość integracji europejskiej i dotyczy żywotnych interesów innych państw.

Zmiana klimatu wyniknąć może w dużym stopniu z reform wewnętrznych (np. we Francji, Niemczech lub we Włoszech), co jest zadaniem trudnym, aczkolwiek niezbędnym. Zanim jednak dojdzie do szybszego tworzenia nowych miejsc pracy (to one bowiem, a nie różnego rodzaju zasiłki i subwencje, stanowią na dłuższą metę gwarancję poparcia dla integracji europejskiej), trzeba ponieść pewne koszty reform społecznych i politycznych. Uwzględniając mentalność klasy politycznej w wielu krajach członkowskich, zmiany te wydają się dziś realne, przede wszystkim w wyniku presji ze świata zewnętrznego wobec WE/UE.

W debacie nad przyszłością Traktatu konstytucyjnego trzeba zatem uwzględnić nie tylko proponowane reformy WE/UE dotyczące celów instytucjonalnych oraz podziału kompetencji, lecz również gotowość polityczną państw i społeczeństw do reform wewnętrznych oraz pogłębionego myślenia o przyszłym modelu WE/UE i jej politycznej roli. Taka wola jest przesłanką, bez której wszystko rozbijać się będzie o obronę własnych, wąsko pojętych interesów narodowych. Interesy te bynajmniej nie są unicestwiane w procesie integracji, jej funkcjonowanie opiera się jednak również na uznaniu interesu europejskiego, nie zawsze łatwego do zdefiniowania.

Błąd polityczny wydaje się polegać na tym, że społeczeństwom europejskim „sprzedawano” Traktat konstytucyjny jako cudowne lekarstwo. Pra-

ce Konwentu oraz Konferencji Międzyrządowej przyspieszono nieco na siłę. Skoncentrowano się w negocjacjach nad Traktatem konstytucyjnym (zapewne nie bez racji) na reformie strukturalno-instytucjonalnej, lecz zaniedbano diagnozę kondycji społeczeństw unijnych oraz (niełatwą wprawdzie) debatę o przyszłym kształcie i celach integracji w kontekście nowych wyzwań. Również konstrukcja tzw. konwentu (przygotowanie projektu Karty Praw Podstawowych oraz projektu Traktatu konstytucyjnego) sprawdziła się tylko częściowo i stanowiła namiastkę demokracji.

Zarówno w obszarze gospodarczym, jak i pozagospodarczym potrzebna jest refleksja czy i w jakim stopniu Traktat konstytucyjny leży w interesie Europy i Polski? Czy słabnąca gospodarczo i politycznie Europa będzie równoprawnym partnerem dla innych centrów światowych? Czy integracja stanowi pewną wizję polityczną i cywilizacyjną Europy, czy też tylko instrument finansowo-handlowy i konglomerat interesów narodowych? Czy i w jakim stopniu należy się koncentrować na politycznym kształcie Europy? Pojawia się też pytanie, czy i w jakim stopniu upadek Traktatu konstytucyjnego przyczyni się do lepszej adaptacji WE/UE do nowych wyzwań?

Polska zmierzała od kilkunastu lat do członkostwa w WE/UE, traktując je (podobnie jak członkostwo w NATO) jako najważniejszy element swego bezpieczeństwa. Cel ten był w zasadzie przedmiotem konsensu politycznego większości elit politycznych. Wykazując sprawność w dochodzeniu do tego celu (z jednej strony na poziomie adaptacji prawa i gospodarki, z drugiej zaś na płaszczyźnie polityki międzynarodowej), sytuację polską charakteryzowały – widać to wyraźniej z obecnej perspektywy – pewne słabości. Zaliczyć do nich należy niedostatek refleksji nad przyszłym kształtem WE/UE. Wynikało to z jednej z strony z ograniczonej dyskusji publicznej, a w pewnym stopniu również eksperckiej (do czego czynniki rządzące nie przywiązywały zbytnej uwagi), z drugiej zaś ze zbytnej wstrzemięźliwości elit politycznych dotyczącej zajmowania stanowiska

w tej sprawie w okresie przedczłonkowskim. Obowiązywała do pewnego stopnia zasada: będziemy się wypowiadać konkretniej po uzyskaniu członkostwa. Członkostwo obnażyło jednak wyraźne braki w tej dziedzinie.

Charakterystyczne dla polskiej sceny jest relatywnie stałe i duże społeczne poparcie dla WE/UE – przed i po uzyskaniu członkostwa. Wiąże się to z dostrzeganiem korzyści gospodarczych, finansowych, a także perspektywą lepszego życia dla młodszego pokolenia. Z punktu widzenia obywateli sama regulacja traktatowa oraz unijny proces podejmowania decyzji schodzi na drugi plan, najistotniejsze jest bowiem, by oczekiwania społeczne i gospodarcze obywateli były odpowiednio zaspokajane.

Paradoksalnym zjawiskiem jest natomiast postępujący podział wśród polskich elit politycznych. O ile poprzedni, kierowany przez postkomunistów rząd wykazywał się pragmatyzmem działania (przy braku pogłębionej refleksji nad przeszłością WE/UE), to nowy, prawicowy rząd wykazuje pewną dozę eurosceptycyzmu i etatyzmu przy wielu niejasnościach dotyczących koncepcji integracji, w tym samego Traktatu konstytucyjnego. Co więcej, niezależnie od naturalnych różnic poglądów w konkretnych i bieżących kwestiach polityki unijnej, nowy rząd – rzadko korzystający z ekspertów – sprawia wrażenie, iż ma pewne problemy mentalne z zaakceptowaniem rozwijającej się integracji europejskiej, a szerzej – zmieniającego się szybko świata. W tym kontekście niepokojące mogą być nie tyle i nie tylko jego konkretne decyzje, lecz sposób postrzegania i myślenia o zmieniającym się świecie.

Polska jest od ponad dwóch lat członkiem Unii Europejskiej, a pierwszy okres członkostwa jest niezmiernie istotny z punktu widzenia określenia faktycznego miejsca nowego państwa członkowskiego w procesie decyzyjnym w Unii (głównie przez umiejętność tworzenia koalicji, zgrania własnych interesów narodowych z interesami innych państw członkowskich

i całej Unii, jak też odpowiedniego eksponowania i obrony własnych pozycji negocjacyjnych). Na tym tle, po osiągnięciu zasadniczego celu – członkostwa w Unii – zabrakło w polityce polskiej zarówno sprecyzowania celów średnio- i długoterminowych, jak i szerszej wizji członkostwa Polski w UE, nie mówiąc już o wizji samej Unii (dotyczy to dawnego i nowego rządu).

W obecnej polityce polskiej pojawiają się pewne hasła, którym na dużym poziomie ogólności (a tak są one formułowane) niewiele można zarzucić. Należy do nich np. sugestia o konieczności zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego (propozycja tzw. paktu muszkietierów) lub militarnego (hasło armii europejskiej), niezbędności wspólnego stanowiska UE wobec Rosji (weto wobec mandatu na negocjowanie nowej umowy o współpracy z Rosją), ochrony interesów narodowych (obrona suwerenności, sprzeciw wobec koncertu mocarstw) czy też ostrzeżenie przed tworzeniem quasi-państwa, do czego zmierzać ma Traktat konstytucyjny (stowarzyszenie państw zamiast federacji). Za tymi propozycjami nie podąża jednak całościowa podbudowa, ani też przygotowanie eksperckie i dyplomatyczne, co w rezultacie prowadzi u unijnych partnerów do niezrozumienia lub zdziwienia. Ponadto, operuje się w tym kontekście pojęciami, których znaczenie nie jest jasne, a często sporne.

Sytuację komplikuje fakt, że Unia weszła w fazę kryzysu politycznego i strukturalnego. Tymczasem w interesie Polski, leży umocnienie integracji, co nie jest procesem całkiem neutralnym albo grą o sumie zerowej, lecz oznacza kompromis za jakąś cenę dla każdego z państw członkowskich. Brak strategii członkostwa i wizji Unii oraz niezrozumiałość polityki polskiej dla partnerów mogą prowadzić do marginalizacji Polski w ramach procesu integracji, ze szkodą dla interesów narodowych¹.

¹ Zob. J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.

W wyrażanych obecnie stanowiskach znaleźć można następujące – zwięźle formułowane – tezy określające stosunek Polski wobec Traktatu konstytucyjnego:

- ❑ Traktat konstytucyjny jest martwy (zahamowanie procesu ratyfikacji we Francji i w Niderlandach);
- ❑ Traktat jest dla Polski trudny do zaakceptowania ze względu na jego treść (m.in. dążenie do quasi-państwa, formuła podwójnej większości głosów);
- ❑ Polska powinna opowiadać się za rozpoczęciem negocjacji nad zupełnie nowym traktatem.

Dla uzasadnienia tych tez zacytować można niektóre wypowiedzi oficjalne.

I tak, na początku 2006 r., prezydenci Polski i Czech, Lech Kaczyński i Vaclav Klaus, podkreślili na konferencji prasowej w Pradze, że łączą ich wspólne poglądy na Unię Europejską. Klaus zastrzegł, że nie są z Kaczyńskim eurosceptykami, tylko walczą z „euronaiwnymi”. Z kolei polski prezydent zaznaczył, że uważa członkostwo Polski w UE za sukces i „rzecz bardzo cenną”, chociaż „to nie oznacza, że suwerenność odzyskana przed 16 laty nie jest wartością – jest olbrzymią wartością”. Lech Kaczyński podkreślił, że jest co najmniej za wcześniej na „nową jakość”, jaką wprowadzałyby opracowany Traktat konstytucyjny UE².

W przemówieniu na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, prezydent RP stwierdził: „mamy wątpliwości co do tego, czy czas już tworzyć z Europy swoiste quasi-państwo. Traktat Europejski nie tworzy państwa. Gdy ktoś mówi, że to jest rozwiązanie czysto federalne, to się oczywiście myli, to jeszcze nie jest federacja. Są tam jednak rozwiązania, które wskazują na to, że Europa Traktatu konstytucyjnego w jego obecnej wersji byłaby Europą quasi-państwową. Z tego punktu widzenia, jak sądzimy, czas na takie rozwiązania jeszcze nie nadszedł”³.

² PAP, 17.02.2006.

³ Wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Uniwersytecie Humboldta, Berlin, 9.03.2006.

Pod koniec 2006 r. prezydent uznał, że UE powinna pozostać stowarzyszeniem państw, a nie federacją, nie precyzując bliżej tej opinii. Zapytany o Traktat konstytucyjny UE powiedział, że potrzebny jest nowy dokument, który pomógłby ukierunkować Unię, dodając, iż polskie propozycje w tej kwestii będą gotowe w pierwszym kwartale 2007 r.⁴

Szef Kancelarii Prezydenta stwierdził: „Polska chce zaproponować UE reformę Traktatu konstytucyjnego. Z naszego punktu widzenia konstytucja europejska już nie istnieje”. Jego zdaniem, Polska właściwie nie uczestniczyła przy powstawaniu Traktatu konstytucyjnego i tym łatwiej będzie nam teraz zaproponować alternatywę⁵.

Jesienią 2006 r. prezydent RP wyraził pogląd o konieczności wzmocnienia zdolności militarnych UE i zgłosił propozycję utworzenia armii europejskiej⁶. O ile wiadomo, propozycja ta została rzucona bez należytego dyplomatycznego przygotowania i pozostaje na razie bez echa⁷. Poprzedzać ją winny decyzje polityczne. Musiałaby ona zostać następnie przedyskutowana w kontekście istniejących już sił szybkiego reagowania UE oraz NATO, zwłaszcza że nie wydaje się celowe dublowanie operacyjnych struktur NATO-wskich. Warto też zastanowić się nad słabymi, jak do tej pory, zdolnościami policyjnymi w kontekście zarządzania kryzysami, ponieważ okazuje się, iż sama operacja wojskowa kończy się stosunkowo szybko sukcesem, brakuje natomiast sił stabilizujących sytuację w okresie późniejszym.

Z kolei premier, Jarosław Kaczyński, oznajmił, że Polska jest gotowa przełamać kryzys konstytucyjny Europy. Na pytanie, co się kryje za tak

⁴ PAP, 6.11.2006.

⁵ Szef Kancelarii Prezydenta RP, A. Szczygło, „Życie Warszawy”, 2.09.2006.

⁶ „Europa nie powinna być bezradna w sytuacji gdy trzeba interweniować militarnie, choćby ze względów humanitarnych. (...) Istnienie porządnego korpusu europejskiego byłoby rzeczą dobrą”, wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, Berlin, 9.3.2006.

„Polska proponuje utworzenie przez Unię Europejską powiązanej z NATO, stutysięcznej armii, którą można by było wykorzystać dla obrony Europy, a także wysyłać w regiony zapalne”, wywiad dla „Financial Times”, cyt. za „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2006.

⁷ Zob. O. Osica, *Kalifornia nad Bałtykiem*, „Tygodnik Powszechny”, 19.11.2006.

ogólnikową zapowiedzią, premier odpowiedział: „Chęć udziału w dyskusji i gotowość do przedstawiania własnych propozycji”⁸. W innej wypowiedzi premier dodał, że jesienią, z inicjatywy prezydenta, odbędą się dyskusje polskich specjalistów, którzy mają wiele do powiedzenia w tych sprawach⁹. Istotne jest, iż nie słyhać jak dotąd o pracach takich zespołów, nie mówiąc już o wynikach ich pracy. Można odnieść wrażenie, iż jest to taktyka na przeczekanie, wynikająca między innymi ze słabości eksperckiej zaplecza rządu i prezydenta.

Z innych wypowiedzi premiera wynika, że chciałby on silnej WE/UE a jednocześnie jak największej suwerenności państw członkowskich¹⁰. Premier Kaczyński przeciwny jest m.in. koncertowi mocarstw, a problemem dla niego nie jest obawa przed dominacją Niemiec w Unii, a raczej stosunki między starymi i nowymi krajami Unii¹¹.

Wydaje się, iż oficjalne stanowisko Polski nie jest całościowo i w sposób pogłębiony przemyślane, z drugiej zaś strony boryka się z identyfikowaniem celów integracji oraz sposobów reagowania na szybko zmieniającą się rzeczywistość międzynarodową (polityczną i gospodarczą). Brak też ciągle konkretnych polskich propozycji i koncepcji zmian.

Uznanie Traktatu konstytucyjnego za „martwy” wydaje się stanowiskiem przedwczesnym i niepotrzebnie zawężającym obszar negocjacji. Problem z ratyfikacją Traktatu wystąpił w dwóch państwach członkowskich. Nie ma potrzeby, aby Polska w jakikolwiek sposób sytuowała się na pozycji państwa współodpowiedzialnego za jego odrzucenie. Oficjalne akcentowanie takiego stanowiska wydaje się niepotrzebne i politycznie dla

⁸ J. Kaczyński, wypowiedź dla „Newsweek-Polska”, 30.07.2006.

⁹ J. Kaczyński po powrocie z Brukseli dla TVP1 – 31.08.2006.

¹⁰ *Ein starkes Europa mit größtmöglicher Souveränität der Mitgliedstaaten*, „Die Welt”, 30.10.2006.

¹¹ „Gazeta Wyborcza”, 31.10.2006.

Polski szkodliwe, niezależnie od wszelkich krytycznych uwag pod adresem Traktatu konstytucyjnego. Niektóre państwa tylko czekają na kolejne Francję lub Niderlandy, by schować się za ich plecami.

Co do jego treści, Traktat konstytucyjny postrzegać trzeba jako kolejne stadium ewolucji traktatów wspólnotowych (po Jednolitym Akcie Europejskim oraz Traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei). Traktat konstytucyjny z całą pewnością nie przekształca WE/UE w quasi-państwo, przy czym już obecnie spełnia ona niektóre funkcje państwowe. Można się np. spierać co do konieczności utworzenia urzędu ministra spraw zagranicznych UE, jednak nieporozumieniem jest twierdzenie, że przy tej okazji zagrożone są byt i suwerenność państw członkowskich.

Ponadto, zarówno w kwestii procesu decyzyjnego, relacji między prawem wspólnotowym i prawem krajowym, jak i powierzenia oraz podziału kompetencji Traktat konstytucyjny nie wnosi rewolucyjnych zmian. Podobnie rzecz się ma w przypadku konkretnych polityk wspólnotowych. Włączenie do Traktatu Karty Praw Podstawowych jest wprawdzie nowością, jednak znajdują w niej w dużym stopniu powtórzenie prawa podstawowe wynikające z konstytucji narodowych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dodajmy, że w praktyce WE/UE rozwinęła się już praktyka ochrony praw fundamentalnych (orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Traktat konstytucyjny jest wielostronną umową międzynarodową, która ma z konstytucją narodową cechy wspólne w tym sensie, że reguluje podstawowe cele, zasady, wartości (w tym prawa podstawowe) oraz kompetencje międzynarodowej, autonomicznej struktury prawnej, polegającej w pewnym zakresie (zwłaszcza w kontekście jednolitego rynku) na wykonywaniu władzy publicznej na obszarze państw członkowskich wobec osób fizycznych i prawnych (konstytucja bez państwa). Traktat nie jest jednak w żadnym razie formalną konstytucją organizmu państwowego (np. federalnego). Traktat konstytucyjny nie stanowi zatem rewolucji, ponieważ już Traktat z Nicei (i wcześniejsze wersje) ma materialnie charakter konstytucyjny, tworząc wspólnotę zadań, wartości i tożsamości

politycznej narodów oraz prawną podstawę współpracy (również w dziedzinach pozagospodarczych). Nie ulega jednak wątpliwości, iż nazwa „Traktat konstytucyjny” przyjęta została bez uwzględnienia różnych obaw społecznych i wywołała niepotrzebne zamieszanie; odejście od niej w nowym traktacie (np. na rzecz nazwy traktat podstawowy) nie powinno nastrożać trudności.

Polski postulat utrzymania obecnej – tzw. nicejskiej – formuły głosowania i odrzucenia formuły tzw. podwójnej większości jest wyrazem bardzo zawężonego podejścia. W istocie bowiem pozycja państwa w unijnym procesie decyzyjnym nie zależy od tego, czy ma ono dwa głosy więcej, lecz od jego umiejętności budowania koalicji oraz współpracy z innymi państwami oraz instytucjami WE/UE. Kwestia głosowania, lansowana przez niektóre polskie kręgi polityczne jako jeden z głównych postulatów Polski, wydaje się nieporozumieniem¹². Nie może powstać wrażenie, że głównym celem Polski jest uzyskanie jak najszerszych możliwości weta oraz duma z samotnego często wetowania (sytuacje takie winny należeć do wyjątków).

Problem dominacji politycznej niektórych państw tzw. starej Unii wydaje się nieco przesadny. Rację trzeba wprawdzie przyznać opiniom, że – przykładowo – Francja lub Niemcy wykazują w swej polityce unijnej pewne tendencje paternalistyczne, z drugiej jednak strony do dominacji tych dwóch państw jest jeszcze daleko. Należy raczej przeciwdziałać tej tendencji, poszukując kontaktów (aktywna dyplomacja) i wnosząc własny wkład intelektualny w prace instytucji unijnych. W tym względzie braki wynikają również z polityki polskiej. Narastającą niedecyzyjność i niezręczności nowego polskiego rządu (nawet przy słusznych intencjach) są faktem, któremu trudno zaprzeczyć.

Jeżeli chodzi o opracowanie w miejsce Traktatu konstytucyjnego nowego, całościowego traktatu, strona polska nie sprecyzowała jak dotąd, na

¹² Zob. J. Kranz, *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „*Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej*” 2005, nr 5, s. 5–58.

czym ta nowa treść miałyby polegać. Pomijając realność tej propozycji, wypada przypomnieć, że nawet w przypadku negocjowania nowego, całościowego traktatu punktem wyjścia pozostaną z pewnością rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym.

Operowanie ogólnymi i nie zawsze precyzyjnymi terminami (np. quasi-państwo, suwerenność, solidarność) bez skonkretyzowania polskich propozycji, w tym stanowiska wobec Traktatu konstytucyjnego i kształtu WE/UE, nie wydaje się najskuteczniejszym instrumentem politycznym (debatą o suwerenności raczej nie zainspirujemy Europy)¹³. Polityce polskiej może (nie musi) obecnie grozić osamotnienie, nawet jeśli w jednym lub drugim punkcie racje będą po jej stronie. Liczy się nie tylko treść, lecz również styl, a mając rację, trzeba umieć przekonać do niej innych.

Krytyczna wobec Niemiec retoryka nowych władz polskich ma w pewnym stopniu swe przyczyny w stanowisku niemieckim (zwłaszcza w kontekście stosunków rosyjsko-niemieckich). Również media niemieckie w sposób przesadnie negatywny opisują politykę polską. Z drugiej jednak strony, sprawy dwustronne, o historycznym charakterze, nie powinny dominować perspektywy stosunków polsko-niemieckich i nie należy ulegać tym, którzy – po obu stronach Odry i Nysy – popierają taki wariant.

Polska nie dostrzega wprowadzie nowych cieni Rapallo (zmieniła się sytuacja międzynarodowa), jednak zawsze uważnie śledzi wszelkie formy zbliżenia rosyjsko-niemieckiego. W tym kontekście stawianie na Rosję putinowską wydaje się z polskiego punktu widzenia dość krótkowzroczne.

¹³ „Czasami można mieć poczucie, że przerabiamy dziesięciolecia doświadczeń „starej Europy”, z których byliśmy wyłączeni. Mamy więc i młodzińcze wzloty proeuropejskie, i powrót do języka de Gaulle’a, z jego twardym dopominaniem się o swoje. Najmniej u nas naśladowców Bismarcka, który mawiał, że politycy mający Europę na ustach, myślą o interesie narodowym. Nas charakteryzuje szczerłość do bólu. Być może taka postawa zostanie kiedyś doceniona, ale niezbyt fortunnie stosowana bardziej zraza niż zachęca”, P. Świeboda, „Gazeta Wyborcza”, 21.04.2006.

Specjalne stosunki z Rosją winny być zastąpione normalnymi stosunkami z Rosją. Zaradzić tej sytuacji można nie tyle oczekując cudów po stronie niemieckiej, lecz przede wszystkim wykazując własną aktywność i konstruktywność.

Uwzględniając Prezydencję niemiecką w EU (pierwsze półrocze 2007 r.) nienajlepszy stan stosunków polsko-niemieckich (obecny już przed kilkoma latami, a obecnie utrwalany) nie jest najlepszą perspektywą dla europejskiej polityki Polski, zwłaszcza w takich kwestiach jak polityka energetyczna, polityka sąsiedztwa ze Wschodem. Dotyczy to również przyszłości Traktatu konstytucyjnego, co do której dialog z Niemcami (nie przesądzając jego wyników) wydaje się jak najbardziej wskazany.

Opozycja polityczna w Polsce dostrzega te kwestie. Świadczą o tym np. wypowiedzi Bronisława Komorowskiego – wicemarszałka Sejmu i wiceprzewodniczącego Platformy Obywatelskiej¹⁴. Stwierdza on między innymi:

„Rząd polski nie włączył się w europejską debatę nad nową eurokonstytucją. To poważny błąd. (...) Polska powinna wypracować jasne stanowisko na temat tego, które z propozycji zawartych w traktacie sprzed trzech lat warto zachować w nowym dokumencie oraz jakie nowe zapisy powinny się w nim pojawić. (...) Ostatni szczyt (z czerwca 2006 r.) zdecydował, że rozwiązanie kwestii traktatu powinno nastąpić do końca 2008 r. Jest to z punktu widzenia Polski scenariusz dobry, choć opatrzony pewnym ryzykiem. Na okres 2008–2009 przypada bowiem także debata nad strukturą budżetu UE. Lepiej, aby sprawa eurokonstytucji została rozstrzygnięta zanim UE podejmować będzie decyzje (...). Mimo pewnych zalet taktycznych polskiego stanowiska w sprawie metody liczenia głosów w Radzie UE, potocznie zwanego ‚Nicea albo śmierć’, polska debata nie

¹⁴ B. Komorowski, *Jaka eurokonstytucja*, „Gazeta Wyborcza”, 16.10.2006.

może – w odróżnieniu od dyskusji prowadzonej trzy lata temu – ograniczać się li tylko do kwestii ważenia głosów w Radzie Europejskiej. Potrzebujemy rozwiązań instytucjonalnych korzystnych dla wszystkich państw członkowskich. Koncepcja ‚awangardy’ czy ‚grup pionierskich’ zdecydowanie nie służy polskim interesom. Grupy takie mogłyby narużyć spójność Unii. (...) Kolejnym zagadnieniem, z którym należy się zmierzyć, będzie ograniczenie rozmiarów Komisji Europejskiej w celu zwiększenia jej efektywności. W tej dziedzinie można by wykorzystać mechanizm przewidziany w eurokonstytucji – od roku 2014 liczba komisarzy wybieranych na podstawie systemu rotacji stanowiłaby dwie trzecie liczby państw członkowskich UE. (...) W Traktacie konstytucyjnym na podtrzymanie zasługuje też klauzula wzajemnej obrony: jeżeli jakiegokolwiek państwo UE stanie się ofiarą zbrojnej agresji, pozostałe państwa mają obowiązek udzielić mu pomocy przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków”.



Kryzys związany z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego ma charakter poważny i nie wiadomo, kiedy zostanie rozwiązany. Możliwe są tu różne scenariusze¹⁵. Po pierwsze, kontynuowanie procesu ratyfikacyjnego w państwach członkowskich z perspektywą ponownej procedury ratyfikacyjnej we Francji lub Niderlandach, prawdopodobnie w połączeniu z wynegocjowaniem dodatkowych protokołów lub deklaracji (wariant mało realny). Po drugie, rozpoczęcie negocjacji nad nowym tekstem traktatowym (wariant mało realny). Po trzecie, wynegocjowanie zmodyfikowanego Traktatu konstytucyjnego lub zmodyfikowanego Traktatu z Nicei. Po czwarte, w oczekiwaniu na jedno z tych rozwiązań, realizacja niektórych

¹⁵ Zob. *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?*, red. J. Barcz, „Poznaj Traktat konstytucyjny” 2005, z. 4; *The future of the Treaty Establishing a Constitution for Europe – a strategy for Poland*, K. Bobiński, J. Kucharczyk, T. Chabiera, P. Kaczyński, M. Krzysztofowicz, Institute of Public Affairs, The Polish Institute of International Affairs, 2006.

celów i zadań Traktatu konstytucyjnego w drodze pozatraktatowej, w ramach obecnie funkcjonujących instytucji i mechanizmów unijnych (odwleka to jednak tylko debatę nad sprawami fundamentalnymi). Każdy z tych scenariuszy ma swoje wady i zalety. Każdy nowy traktat, nawet skromniejszy od Traktatu konstytucyjnego, wymaga wielkiego wysiłku negocjacyjnego, debaty społecznej oraz ratyfikacji.

Według jednego z polskich ekspertów, niezbędne są następujące warunki dla wznowienia negocjacji¹⁶:

- państwa członkowskie winny zadeklarować, że Traktat konstytucyjny będzie punktem wyjścia do dalszych prac, uznając jednak, że Traktat ten nie ma szans na wejście w życie w obecnym kształcie;
- przepisy zawarte w obecnych traktatach powinny zostać wyjęte z Traktatu konstytucyjnego tak, aby nie stanowiły przedmiotu ponownych uzgodnień (oznacza to wyłączenie większości przepisów części III Traktatu konstytucyjnego), z drugiej zaś strony powinna zostać dokonana klasyfikacja problemów, jakie państwa członkowskie napotkały w procesie ratyfikacji w odniesieniu do części III Traktatu, a na jej podstawie lista obszarów, w których niezbędne będzie dokonanie zmian;
- nowy Traktat nie może ograniczać się do pakietu instytucjonalnego musi zawierać także rozwiązania dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz polityki energetycznej, a także pakietu stanowiącego odpowiedź na postulaty zgłaszane w kampaniach społecznych, w tym zwłaszcza w obszarze polityki społecznej i zarządzania gospodarczego.

Trudno dziś przewidzieć, który z wariantów ma największe szanse. Jeśli sytuacja nie ma przerodzić się w wieloletnią stagnację, pewne decyzje powinny zostać podjęte w 2009 r., a więc przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, przed ewentualnymi decyzjami o kolejnych

¹⁶ P. Świeboda, *Jak wznowić dyskusję o nowym traktacie?*, http://www.demoseuropa.eu/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=6&page_id=153, 2.11.2006.

rozszerzeniach (np. o Chorwację – traktaty z Bułgarią i Rumunią zostały już podpisane w 2005 r.), a także przed rozpoczęciem debaty budżetowej.

Nie wchodząc w szczegóły¹⁷, trafniejszą decyzją wydaje się niedzielenie przyszłego rozwiązania na dwa traktaty. Przyjęcie pierwszego nie gwarantuje bowiem przyjęcia następnego, a w każdym przypadku nie sposób uciec od niezbędnych procedur ratyfikacyjnych. Ponadto, wyjściem bardziej przyszłościowym wydaje się negocjowanie zmian w tekście Traktatu konstytucyjnego, po uprzednim uzgodnieniu ogólnego zakresu zmian (np. w konsultacjach państw członkowskich z prezydencją niemiecką).

Widoczna jest ostatnio rosnąca presja polityczna ze strony państw, które zakończyły proces ratyfikacyjny, aby dokonać postępu w 2007 r. Presji tej przeciwstawi się prawdopodobnie Francja (niezależnie od wyników wyborów w 2007 r.), chociaż będzie starała się zachować pewne pozory, w rzeczywistości dążąc do ograniczenia postępu do kilku punktów, które jej najbardziej odpowiadają (mini-traktat). Brytyjczycy będą zapewne utrzymywać dystans, czekając na negatywne skutki postawy Paryża.

Pojawia się w tym kontekście obawa, że Polska zechce otwarcie dołączyć do tej grupy; inny wariant to dekonstruktywne kluczenie Polski. W konsekwencji może dojść do blokady, w której polskie interesy i tak nie zdołają się przebić. Warszawa (niedorównująca pozycji politycznej Paryża czy Londynu) obarczona zostanie ciężarem niepowodzenia, tak jak już obecnie ma w odbiorze politycznym opinię państwa blokującego w większym stopniu niż Paryż.

Gdyby ten scenariusz miał się sprawdzić, warto wnikliwie przeanalizować wady i zalety takiej postawy dla WE/UE i dla samej Polski. Dodajmy raz jeszcze: nie wszystkie polskie postulaty wydają się nierozsądne (choć wiele z nich formułuje się zbyt ogólnikowo, przy braku całościowej koncepcji), jednak liczy się nie tylko treść, lecz również styl, kompetencja argumentacji, akcja dyplomatyczna oraz umiejętność budowania koalicji.

¹⁷ Zob. referat J. Barcza w niniejszej publikacji.

Zmiany traktatowe wydają się nieodzowne i nieuniknione nie tylko ze względu na rozszerzenie składu WE/UE, lecz również w kontekście stojących przed nią wyzwań i zadań – pytanie tylko kiedy i w jakiej formie? Impulsem dla przewyciężenia kryzysu stać się mogą silne bodźce zewnętrzne. Być może jakaś forma zagrożenia militarnego/terrorystycznego, być może narastające ceny energii lub swoisty szantaż energetyczny, czy też kryzysy społeczne na tle słabnących tendencji demograficznych? Faza oczekiwania nie będzie łatwa i nie wiadomo, jak długo trwała.

Jeśli Traktat konstytucyjny w obecnej formie upadnie, nie musi to oznaczać końca funkcjonującej od lat integracji. Zależnie od okoliczności i przyczyn długotrwałego zahamowania prac na nowym traktacie nie da się wykluczyć narastania tendencji do współpracy w węższych (zamkniętych?) kręgach państw (w ramach traktatowych albo poza nimi). Ewolucja ta nie wydaje się jednak łatwa w realizacji (zwłaszcza w materiałach gospodarczych), chociaż nie można jej z góry wykluczać ze względu na zwiększającą się liczbę państw członkowskich oraz trudności pogodzenia zróżnicowanych interesów. Ponadto, elitarne koncepcje tzw. małej Europy (różne prędkości, rdzeń, grupa pionierska) wydają się, zwłaszcza po 11 września 2001 r., mało obiecujące wobec globalnych wyzwań gospodarczych i zagrożeń w dziedzinie polityki zagranicznej i obrony. Wspomniane węższe kręgi nie powstaną raczej w wyniku odgórnej decyzji politycznej, mogą się natomiast rozwijać etapami pod wpływem presji międzynarodowych wyzwań.

Brać trzeba wszakże pod uwagę wariant skrajny: narastające napięcie i przedłużający się kryzys prowadzić mogą do powolnego rozpadu WE/UE przez zawieranie konkurencyjnych wobec niej traktatów dotyczących węższego zakresu rzeczowego i obejmujących mniejszą grupę państw. W tym wariantcie interesy nowych państw członkowskich mogą zejść na drugi plan.

Jeśli nawet upadek Traktatu konstytucyjnego cieszy niektóre kręgi, to sytuacja WE/UE i jej przyszła rola nie stają się przez to łatwiejsze. Lepiej byłoby zatem mieć za sobą przyjęcie zmodyfikowanego (choć nigdy doskonałego) Traktatu konstytucyjnego i koncentrować się na ważnych merytorycznie sprawach (np. Agenda lizbońska, reforma budżetu i wspólnej polityki rolnej, liberalizacja rynku, wspólna polityka zagraniczna i obrony, w tym polityka energetyczna).

Mamy do czynienia z trudną i skomplikowaną – zarówno od strony politycznej, jak i prawnej – sytuacją, prowadzącą najprawdopodobniej do negocjowania kolejnego *package deal*, w którym przetargowo łączone będą najróżniejsze elementy. Negocjowanie takiego rozwiązania nie będzie ani łatwe, ani szybkie i nie wiadomo jak korzystne dla Polski, a Traktat konstytucyjny stanowić będzie w takim przypadku punkt odniesienia (nie jest to więc tekst wyłącznie historyczny). W każdym bądź razie wymagać to będzie od Polski bardzo sprawnej dyplomacji, silnego i dobrze zorganizowanego zaplecza eksperckiego oraz umiejętności zawierania koalicji i kompromisów.

Bibliografia

- Barcz J., Kranz J., Nowak-Far A., *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.
- Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?*, red. J. Barcz, „Poznaj Traktat konstytucyjny” 2005, z. 4.
- Ein starkes Europa mit größtmöglicher Souveränität der Mitgliedstaaten*, „Die Welt”, 30.10.2006.
- „Gazeta Wyborcza”, 31.10.2006.
- Kaczyński J. po powrocie z Brukseli dla TVP1 – 31.08.2006.
- Kaczyński J., wypowiedź dla „Newsweek-Polska”, 30.07.2006.
- Komorowski B., *Jaka eurokonstytucja*, „Gazeta Wyborcza”, 16.10.2006.
- Kranz J., *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej” 2005, nr 5.

Osica O., *Kalifornia nad Bałtykiem*, „Tygodnik Powszechny”, 19.11.2006.

PAP, 17.02.2006.

PAP, 6.11.2006.

Szef Kancelarii Prezydenta RP, A. Szczygło, „Życie Warszawy”, 2.09.2006.

Świeboda P., „Gazeta Wyborcza”, 21.04.2006.

Świeboda P., *Jak wznowić dyskusję o nowym traktacie?*, http://www.demoseuropa.eu/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=6&page_id=153, 2.11.2006.

The future of the Treaty Establishing a Constitution for Europe – a strategy for Poland, K. Bobiński, J. Kucharczyk, T. Chabiera, P. Kaczyński, M. Krzysztofowicz, Institute of Public Affairs, The Polish Institute of International Affairs, 2006.

Wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Uniwersytecie Humboldta, Berlin, 9.03.2006.

Wywiad dla „Financial Times”, cyt. za „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2006.

Dokumenty

Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy (Rada Europejska, 16–17 czerwca 2005 r.)

Bruksela, 18 czerwca 2005 r.

(tekst w języku polskim: „Monitor Europejski” 2005, nr 14)

Przystąpiliśmy do wszechstronnego podsumowania procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Traktat ten, będąc rezultatem wspólnych prac, ma na celu zapewnienie właściwych warunków bardziej demokratycznego, przejrzystego i skutecznego funkcjonowania rozszerzonej Unii Europejskiej.

Nasza idea europejska, która służy nam tak dobrze od ponad 50 lat i która pozwoliła zjednoczyć Europę wokół wspólnej wizji, pozostaje dziś aktualna bardziej niż kiedykolwiek. To właśnie ona pozwala zapewnić dobrobyt obywateli, chronić nasze wartości i interesy oraz wypełniać zobowiązania, które nakłada na nas rola pierwszoplanowego aktora na arenie międzynarodowej. Aby skuteczniej walczyć z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, wspierać trwały wzrost gospodarczy, sprostać wyzwaniom globalizacji, zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, a także chronić środowisko – potrzebujemy nowej Europy, Europy bardziej zjednoczonej i solidarnej.

Obecnie dziesięć państw członkowskich zakończyło pozytywnie procedury ratyfikacyjne, wyrażając w ten sposób wolę przystąpienia do Traktatu konstytucyjnego. Przyjeliśmy do wiadomości wyniki referendum we Francji i w Niderlandach. Uznajemy, że rezultaty te nie podważają przywiązania obywateli do konstrukcji europejskiej. Obywatele wyrazili jednak swoje obawy i niepokoje, które należy wziąć pod uwagę. Niezbędna jest zatem wspólna refleksja w tej sprawie.

Ten okres refleksji zostanie wykorzystany do przeprowadzenia w każdym z naszych państw szerokiej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych. Taka ożywcza debata, trwająca już w wielu państwach członkowskich, powinna zostać zintensyfikowana i poszerzona. Instytucje europejskie będą musiały również wnieść swój wkład w tę debatę; szczególna rola przypada w tym kontekście Komisji.

Ostatnie wydarzenia nie zagrażają zasadności kontynuacji procesów ratyfikacyjnych. Uzgodniliśmy, że w razie potrzeby dokonamy aktualizacji harmonogramu ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich w kontekście tych wydarzeń i zależnie od sytuacji w tych państwach członkowskich.

Wyznaczamy sobie na pierwszą połowę 2006 r. spotkanie, którego celem będzie ocena rezultatów debat przeprowadzonych w poszczególnych krajach oraz osiągnięcie porozumienia w sprawie kontynuacji procesu.

Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje Prezydencji

Bruksela, 15–16 czerwca 2006 r.

(tekst w języku polskim: „Monitor Europejski” 2006, nr 27)

(wyjątki)

III. Z myślą o przyszłości

A) *Kontynuacja reformy: traktat konstytucyjny*

42. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 16–17 czerwca 2005 r. głowy państw lub szefowie rządów zgodzili się powrócić do kwestii ratyfikowania Traktatu konstytucyjnego w pierwszej połowie 2006 r. w celu dokonania ogólnej oceny debat krajowych rozpoczętych w ramach okresu refleksji oraz uzgodnienia sposobu postępowania w przyszłości.

43. Od czerwca zeszłego roku kolejnych pięć państw członkowskich ratyfikowało Traktat konstytucyjny, co zwiększyło ogólną liczbę ratyfikacji do piętnastu. Dwa państwa członkowskie nie były w stanie ratyfikować Traktatu, a osiem musi zakończyć proces ratyfikacji; jedno z tych państw rozpoczęło ostatnio w związku z tym właściwą procedurę. Oczekuje się pomyślnego zakończenia tego procesu zgodnie z konkluzjami z czerwca 2005 r.

44. Przywołując swoje konkluzje z czerwca 2005 r., Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje różne inicjatywy podjęte w ramach debat krajowych, jak również udział Komisji i Parlamentu Europejskiego w procesie refleksji. Należy kontynuować intensywne starania, w tym inicjatywę Komisji pod hasłem „plan D”, na rzecz ożywienia i zwiększenia zasięgu dialogu z obywatelami Europy.

45. Okres refleksji okazał się dla Unii przydatny, gdyż umożliwił jej ocenę obaw i niepokojów wyrażonych w trakcie procesu ratyfikacji. Rada uważa, że przed podjęciem decyzji dotyczących przyszłości Traktatu konstytucyjnego, oprócz kontynuacji procesu ratyfikacyjnego, niezbędne są

dalsze prace oparte na tym, co udało się osiągnąć od czerwca ubiegłego roku.

46. Po zeszłorocznym okresie refleksji należy się teraz skoncentrować na dążeniu do osiągnięcia pożądaných wyników i realizacji projektów. Rada Europejska zgadza się na podejście dwutorowe. Aby osiągnąć dobre wyniki, a takich oczekują obywatele, należy jak najlepiej wykorzystać możliwości, jakie dają obowiązujące traktaty.

47. W pierwszej połowie 2007 r. Prezydencja przedstawi Radzie Europejskiej sprawozdanie oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi. Sprawozdanie to powinno zawierać ocenę stanu dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń.

48. Sprawozdanie to zostanie następnie przeanalizowane przez Radę Europejską. Wynik tej analizy będzie podstawą dalszych decyzji w sprawie sposobu kontynuowania procesu reform, przy założeniu, że niezbędne kroki zostaną podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r. Każde z państw sprawujących prezydencję od rozpoczęcia okresu refleksji ponosi szczególną odpowiedzialność za zapewnianie ciągłości tego procesu.

49. Rada Europejska wzywa do przyjęcia 25 marca 2007 r. w Berlinie deklaracji politycznej przywódców UE określającej europejskie wartości i ambicje oraz potwierdzającej wspólne zobowiązanie do ich przestrzegania dla upamiętnienia 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich.

„Europa powiedzie się wspólnie” Program Prezydencji niemieckiej

1 stycznia – 30 czerwca 2007 r.

(wyjątki)

Wprowadzenie

Niemcy przejmują Prezydencję w Unii Europejskiej w okresie 50-lecia ustanowienia EWG. Spojrzenie na minione lata ujawnia w pełni historię sukcesu niemającą odpowiednika. Ustanowiona 25 marca 1957 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza stała się Unią, obejmującą – po rozszerzeniu o Bułgarię i Rumunię 1 stycznia 2007 r. – 27 państw członkowskich. Gwarantuje ona obecnie kontynentowi europejskiemu – po bolesnych doświadczeniach dwóch wojen światowych oraz późniejszego podziału – niespotykany nigdy dotąd poziom pokoju, dobrobytu oraz stabilności. Państwa członkowskie stworzyły unikalny w świecie obszar integracji ze rynkiem wewnętrznym, wspólnym pieniądzem oraz wspólną przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Na zewnątrz Unia rozwinęła się w globalne mocarstwo handlowe i ważnego partnera wpływającego na politykę międzynarodową. Integracja europejska jest podstawą naszej wspólnej przyszłości. Musi być ona dynamicznie rozwijana.

W związku z 50. rocznicą Traktatów Rzymskich szefowie państw lub rządów oraz przewodniczący Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego spotkają się w Berlinie podczas specjalnej uroczystości. We wspólnym oświadczeniu powinni przy tej okazji przypomnieć europejskie wartości i cele oraz wspólnie podjęte zobowiązanie do sprostania istniejącym zadaniom.

(...)

Niemcy chciałyby podczas swojej Prezydencji przyczynić się do efektywnego rozwiązania wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska. Do najważniejszych zadań należać

będzie: kontynuacja procesu konstytucjonalizacji, zapewnienie w przyszłości efektywności europejskiemu modelowi gospodarczemu i socjalnemu, rozbudowa przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa i stabilności. Podczas swoich „szczytów” Rada Europejska będzie zajmować się przede wszystkim ukształtowaniem przyszłości gospodarczej i socjalnej Europy (8–9 marca) oraz przyszłością Traktatu konstytucyjnego UE (21–22 czerwca).

Projekt europejskiego Traktatu konstytucyjnego przewiduje niezbędne wewnętrzne reformy, aby zagwarantować przyszłą wydolność powiększonej Unii Europejskiej. Prezydencja niemiecka przeprowadzi wyczerpujące konsultacje ze wszystkim partnerami w UE i z instytucjami UE oraz będzie zdecydowanie dążyła do kontynuowania procesu reform UE stosownie do decyzji podjętych na płaszczyźnie europejskiej.

I. Zdolna do działania Wspólnota – rozwijanie UE

Projekt europejskiego Traktatu konstytucyjnego przewiduje istotny postęp dla Europy, nastawionej na wartości i sprawiedliwości społecznej, zapewniającej więcej praw obywatelskich, umacniającej współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, określającej lepsze rozgraniczenie kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, zapewniającej mocniejszy udział parlamentów narodowych oraz mocniejszą politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa. Traktat konstytucyjny czyni Unię Europejską bardziej demokratyczną, zdolniejszą do działania, efektywniejszą i bardziej transparentną.

W związku z zablokowaniem procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego Rada Europejska zleciła 15–16 czerwca 2006 r. niemieckiej Prezydencji przeprowadzenie z państwami członkowskimi wyczerpujących konsultacji w pierwszej połowie 2007 r., a po ich zakończeniu przedłożenie Radzie Europejskiej stosownego sprawozdania. Sprawozdanie to powinno wskazywać na możliwy, przyszły rozwój wydarzeń oraz służyć jako podstawa dla decyzji określających sposób kontynuacji procesu reform UE.

Projekt 18-miesięcznego programu nadchodzących prezydencji niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej

(Rada UE, Bruksela, 8 grudnia 2006 (OR.en) 16158/06)

(wyjątki)

Część III Kompleksowy program

Rozwój Unii

Traktat konstytucyjny

1. Wszystkie trzy prezydencje będą kontynuować dwutorowe podejście, uzgodnione na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Oznacza to skoncentrowanie wysiłków, z jednej strony, na jak najlepszym wykorzystaniu możliwości, jakie stwarzają istniejące Traktaty w celu dostarczenia konkretnych rezultatów oczekiwanych przez obywateli, a z drugiej strony, na kontynuowaniu prac na podstawie mandatu udzielonego przez Radę Europejską. W szczególności niemiecka prezydencja przedstawi Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. sprawozdanie oparte na szerokich konsultacjach państwami członkowskimi, zawierające ocenę stanu dyskusji w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego i analizujące możliwy rozwój wydarzeń. Sprawozdanie to zostanie następnie przeanalizowane przez Radę Europejską. Wynik tej analizy posłuży jako podstawa dalszych decyzji dotyczących sposobów kontynuowania procesu reform. Prezydencje portugalska i słoweńska przejmą następnie w tej dziedzinie odpowiedzialność, zakładając, że konieczne kroki zostaną podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.
2. W marcu 2007 r. Unia uczci 50. rocznicę Traktatu Rzymskiego. Będzie to okazją dla przywódców UE do ponownego wyrażenia zaangażowania w wartości i ambicje Europy oraz do potwierdzenia wspólnego zobowiązania do ich realizacji.

Rada Europejska. Konkluzje Prezydencji Bruksela, 14–15 grudnia 2007 r.

(wyjątki)

Traktat konstytucyjny: kontynuowanie reformy

3. Unia podeszła do problemu dwutorowo, jak to uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Skoncentrowała się ona na tym, aby jak najlepiej wykorzystać możliwości stworzone przez obowiązujące traktaty i osiągnąć konkretne wyniki. Jednocześnie pracowała ona nad tym, aby utorować drogę dla kontynuacji procesu reform. Prezydencja przedłożyła Radzie ocenę konsultacji przeprowadzonych za państwami członkowskimi w sprawie Traktatu konstytucyjnego. Wynik tych konsultacji zostanie przekazany nadchodzącej Prezydencji niemieckiej jako część przygotowań do sprawozdania, które ma być przedłożone w pierwszej połowie 2007 r. Rada Europejska potwierdza wagę uczczenia 50. rocznicy Traktatów Rzymskich w celu potwierdzenia wartości europejskiego procesu integracji.

Der Stand der Debatte über die Reform der EU am Vortag der deutschen Präsidentschaft Politisch-juristische Aspekte

*(Die Zusammenfassung der internationalen Konferenz,
die am 15. Dezember 2006 in Warschau stattgefunden hat)*

1. Die Konferenz wurde von dem Unabhängigen Institut des Völker- und Europa-Rechts (Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego) und der Juristischen Fakultät der Leon-Koźmiński-Akademie für Verwaltung und Unternehmertum (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania) mit der finanziellen Unterstützung der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit organisiert. Auf der Konferenz waren über 250 Teilnehmer, vor allem Wissenschaftler und Studenten aus mehreren polnischen akademischen Zentren, anwesend.

2. Der Verfassungsvertrag, der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet worden ist und als Ziel eine tiefgehende Reform der Struktur der Europäischen Union hatte, wird wahrscheinlich in der Form nicht in Kraft treten. Der Vertrag wurde zwar von 18 Mitgliedstaaten ratifiziert, jedoch von zwei Staaten (Gründungsstaaten) in den Volksreferenden – in Frankreich (29. Mai 2005) und Niederlanden (1. Juni 2005) – abgelehnt.

Angesichts dieser Ereignisse hat der Europäische Rat auf seiner Tagung am 16. und 17. Juni 2005 eine Denkpause (*Reflexionsphase*) angeordnet, die bis zum Ende der ersten Jahreshälfte 2008 dauern soll. Der Europäische Rat hat am 15./16. Juni 2006 die deutsche Präsidentschaft beauftragt, in der ersten Jahreshälfte 2007, bis zur Tagung des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007, mit den EU-Mitgliedstaaten ausführliche Konsultationen zu führen und anschließend dem Europäischen Rat einen Bericht vorzulegen. Dieser Bericht soll eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und künftige Entwicklungen aufzeigen. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden als Grundlage für weitere Beschlüsse darüber dienen, um den Reformprozess bis spätestens zweites Halbjahr 2008 abzuschließen.

3. Wie es aus dem Programm der deutschen Ratspräsidentschaft unter dem Motto „Europa gelingt gemeinsam“ hervorgeht, möchte Deutschland während der Präsidentschaft einen Beitrag leisten, um den internen und externen Herausforderungen der Europäischen Union effektiv begegnen zu können. Im Vordergrund der sechs monatelangen Präsidentschaft steht, unter anderem, die Fortführung des Verfassungsprozesses. Die deutsche Präsidentschaft wird ausführliche Konsultationen mit allen EU-Partnern und den Organen der EU führen. Aus dem Dokument geht hervor, dass der Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrages die notwendigen inneren Reformen vorsieht, die die Zukunftsfähigkeit der größer gewordenen Europäischen Union gewährleisten. Dieser Entwurf sieht wichtige Fortschritte für ein wertorientiertes und sozial gerechtes Europa vor und macht die Europäische Union demokratischer, handlungsfähiger, effizienter und transparenter. Auf der einen Seite gibt es mehr Bürgerrechte, Verstärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und auf der anderen Seite eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente und eine stärkere Außen- und Sicherheitspolitik.

4. Ziel der Konferenz war es, über den Stand der Debatte über die Reform der EU zu diskutieren. Hierfür wurde die Konferenz in zwei wesentliche Teile aufgegliedert.

4.1. Im ersten Teil der Konferenz wurde der Stand der Debatte über die Reform der EU am Vortag der deutschen Präsidentschaft dargestellt und diskutiert. In dem *Einführungsvortrag* hat **Jan Truszczyński** (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit) über zwei wesentliche, aus der Sicht der Verfassungsdebatte, erst kürzlich (am 13. Dezember 2006) von dem Europäischen Parlament angenommene Berichte informiert: über die Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie und zu den wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 (Berichterstatter: Elmar Brok) und über die institutionellen Aspekte der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Berichterstatter: Alexander Stubb). Der Bericht von Brok drängt die Staats- und Regierungschefs den Verfassungsprozess bis Ende 2008 abzuschließen, um die Union in die Lage zu versetzen effizienter, transparenter und demokratischer zu arbeiten. Dies ist deshalb so wichtig und unabdingbar, weil es die Voraussetzung für künftige Erweiterungen ist. Der Bericht von Stubb unterstreicht, dass um eine reibungslose, transparentere und demokratische Arbeitsweise der EU zu gewährleisten, vor jeder künftigen Erweiterung, eine Reform der Europäischen Union notwendig ist. Hierfür werden im Bericht 17 institutionelle Neuregelungen gefordert, u.a.: die Annahme eines neuen Systems für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit; eine substantielle Ausweitung der Beteiligung des Europäischen Parlaments in Haushalts- und Gesetzgebungsfragen; die Änderung des Rotationssystems für den Vorsitz des Europäischen Rates und des Rates; die Schaffung des Postens eines Außenministers; eine weitere Änderung der Zusammensetzung der Kommission; die Stärkung der Rolle des Präsidenten der Kommission; die Erweiterung der juristischen Zuständigkeit des Gerichtshofs auf alle Tätigkeitsbereiche der Union; einschließlich Überwachung der Einhaltung der Grundrechte; die Schaffung von Mechanismen zur Einbindung der nationalen Parlamente in die Überprüfung der Tätigkeitsbereiche der Union; die Ersetzung der „Pfeilerstruktur“ durch ein einziges Gebilde mit vereinheitlichter Struktur und Rechtspersönlichkeit; die Annahme einer Klausel, die den Mitgliedstaaten den Austritt aus der Europäischen Union ermöglicht; eine klare

Definition der Werte, die die Grundlage der Union bilden, sowie der Ziele der Union; eine klare Definition der Zuständigkeiten der Union sowie der Prinzipien, die ihren Tätigkeiten und Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zugrunde liegen; die Stärkung der Transparenz des Beschlussfassungsprozesses der Union, insbesondere durch öffentliche Überprüfung der Tätigkeiten des Rates, wenn dieser als Mitgesetzgeber fungiert und eine klare Definition und Vereinfachung der Instrumente, die der Union zur Ausübung ihrer Zuständigkeiten dienen. Dieser Bericht bekräftigt seine Unterstützung für den Verfassungsvertrag, welcher Lösungen für die meisten Reformen der EU enthält, die notwendig sind, damit die Union ihre Erweiterungszusagen erfüllen kann.

Jan Trzczyński unterstrich auch, dass die Debatte, die während des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006 geführt worden ist, die Notwendigkeit einer institutionellen Reform nur bestätigt.

Ein besonderer Gast der Konferenz war **Reinhard Schweppe** (der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Polen), der in seinem Vortrag *Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft* die Vorhaben und Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 vorgelegt hat.

Der Botschafter Schweppe hat angedeutet, dass mit der deutschen Präsidentschaft ein Novum – eine Trio Präsidentschaft – eingeführt wird. Dies bedeutet, dass Deutschland sehr eng mit den zwei zukünftigen Ratspräsidentschaften (Portugal und Slowenien) zusammenarbeiten wird. Dies wird zur Folge haben, dass das vorgelegte Programm langfristige Ziele in Sicht haben wird (18 Monate). In dem Vortrag hat R. Schweppe auch darauf hingewiesen, dass wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Präsidentschaft gute Vorbereitung und hohe Improvisationsgabe sind. Hierfür wurden zwei Beispiele aus den letzten Ratspräsidentschaften genannt: Österreich (Russland weigerte sich Erdgas nach Ukraine zu liefern) und Finnland (der Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Südlibanon).

In seinem Vortrag machte R. Schweppe deutlich, dass die Europäische Union ohne einen Verfassungsvertrag ein Problem haben wird, sich als „globaler Spieler“, nicht nur gegen die Amerikaner, Russland sondern auch gegen die aufsteigenden Weltmächte wie China und Indien, zu behaupten. In der Geschichte der Europäischen Union gab es fünf Erweiterungsrounden. Jede solche Erweiterung wurde mit einer späteren Vertragsveränderung bestätigt, weil jede Erweiterung nicht nur eine Vergrößerung des Gebiets, sondern auch eine Schwächung des inneren Zusammenhaltes dieser Union bedeutet. Dies war jedoch nicht der Fall in der letzten und in der auch kommenden (sechsten) Erweiterungswelle. Der Botschafter stellt zusätzlich fest, dass für die EU-Struktur, die für die alte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1958 mit nur sechs Mitgliedstaaten (Kerneuropa) gemacht worden ist, *mutatis mutandis* bis heute weiterhin gilt. Deshalb will die deutsche Ratspräsidentschaft drei wichtige Ziele erreichen: eine Einigung über den wesentlichen Inhalt des Verfassungsvertrages, einen Konsens über den Zeitplan und welche Verfahrensweise und mit welchen Methoden man bis zur gesetzten Frist voranschreiten will. Deshalb wird auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel jeden Mitgliedsstaat bitten Vertreter zu benennen, die in der Verfassungsfrage für ihre Regierung sprechen können. Aus jedem der 27 Mitgliedstaaten jeweils zwei Personen, sowie Vertreter der Europäischen Kommission und des Parlaments (ca. 60 Personen). Diese Vertreter werden nach Berlin zu Gesprächen, zum sogenannten Beichtstuhlverfahren eingeladen, um die Stellungnahme des Landes abzugeben. Nach den ausführlichen Konsultationen wird die deutsche Regierung dem Europäischen Rat am 15./16. Juni 2007 einen entsprechenden Bericht mit Lösungsvorschlägen vorlegen.

R. Schweppe hat auch angedeutet, dass der Europäische Rat am 25. März 2007 in Berlin, anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, eine feierliche Erklärung verabschieden wird, in der die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt werden. Zusätzlich wird während der Tagung ein europäischer Aktionsplan „Energie“ angenommen. Der Botschafter hat darauf hingewiesen, dass

über eine gemeinsame Energie-Außenpolitik gesprochen werden muss. Seiner Meinung nach muss die gemeinsame europäische Außen- und Verteidigungspolitik auf der einen Seite „eine Dimension der Energie bekommen“ und auf der anderen Seite die Sicherung der Energie klären.

Die Präsidentschaft wird das Thema der Ostpolitik der EU weiterentwickeln (u.a. Fleischexporte nach Russland, „Mandatsverabschiedung“ für ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen). Der Vorsitz wird sich neben der Heranführung und Stabilisierung des westlichen Balkans insbesondere für eine Stärkung und Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, unter anderem das Verhältnis zu Ukraine, Weißrussland, Moldawien, aber auch zu den Staaten des südlichen Kaukasus einsetzen. Auch der Ausbau der Beziehungen der EU zu Zentralasien wird auf der Agenda sein, wobei die erste Zentralasienstrategie der EU verabschiedet werden soll. Dabei hat der Botschafter vermerkt, dass die Europäische Union mit Russland zusammenarbeiten muss und keine Lösung getroffen werden können, die konfrontativ mit Russland sein könnten.

4.2. In dem zweiten Teil der Konferenz gab es eine Paneldiskussion, die von **Cezary Mik** (Kardynał-Stefan-Wyszyński-Universität in Warschau) moderiert und zusammengefasst worden ist. An der Paneldiskussion haben vier Referenten teilgenommen – **Rainer Arnold** (Universität Regensburg), **Stephan Hobe** (Universität zu Köln), **Jan Barcz** und **Jerzy Kranz** (beide Wirtschaftsuniversität Warschau).

(1) In dem Vortrag „*Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Reform der EU und Stand des Ratifizierungsprozesses*“ sieht **R. Arnold** mehrere Gründe, die dafür sprechen, dass die Schaffung eines europäischen Verfassungsvertrages nicht nur als wichtig, sondern sogar als notwendig erscheint. Auf der einen Seiten ist es die Supranationalisierung der staatlichen Aufgaben. Die Supranationalisierung von Materien der EU Mitgliedstaaten hat als Konsequenz auch die Supranationalisierung von Verfassungsfunktionen (unmittelbare Wirkung des EU-Rechts in

den Mitgliedstaaten und Vorrang vor dem nationalen Recht) gebracht. Die Mitgliedstaaten haben in weitem Umfange ihre Aufgaben supranationalisiert und eigene Kompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen. Auf der andere Seite ist es die Legitimation die Machtkumulierung auf der Ebene der Europäischen Union betrifft. Dies setzt eine ausreichende rechtliche Legitimation voraussetzt, die die Zustimmung der Mehrheit der Unionsbürger erhalten muss. Als dritter Aspekt wurde die Orientierungsfunktion genannt, die in einer Union von 27 Staaten unerlässlich sei. Sie legt für Staat und Gesellschaft fest, welche gemeinsamen Grundregeln institutioneller Art gelten und welche Grundwerte für alle verbindlich sein sollen. Ein vierter Aspekt, der eher politischer Natur ist, geht von einem Integrationsimpuls aus: die Fortentwicklung und der Integrationsdynamismus.

Für R. Arnold ist der europäische Verfassungsvetrag eine „constitution de tradition“, deren Inhalt zu mehr als zwei Dritteln aus schon bereits geltendem Gemeinschaftsrecht besteht. Daher die Haupteffekte der neuen Verfassung sind die Positivierung und Kodifizierung. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört die Schaffung einer einheitlichen Rechtsperson. Auf der institutionellen Ebene (horizontale Ebene) bedeutet es die Einführung eines Europäischen Außenministers, neues Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat und die Verankerung des Vorrangprinzips in der Europäischen Verfassung. Auf der Ebene der Beziehung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten (vertikale Ebene) sind es die Stärkung der Souveränität (Austrittsrecht, Identitätsklausel und Kompetenzsystem) und die Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips. Mit der Schaffung eines Grundrechtekatalogs in Form der Charta von Nizza wird auch die Beziehung der Europäischen Union zu den Einzelpersonen gestärkt.

In dem Vortrag wurde auch über den neusten Stand der Ratifizierungen des Verfassungsvetrages berichtet. Finnland ratifizierte den Verfassungsvetrag, als der 16. Mitgliedstaat, am 5.12.2006. Über sieben Länder haben den Ratifizierungsprozess auf unbestimmte Zeit verschoben oder ihn unterbrochen (Dänemark, Polen, Portugal, Irland, Schweden, die

Tschechische Republik, Großbritannien). Im Fall von Deutschland kam es zu einer Verfassungsklage, die trotz der parlamentarischen Zustimmung die Ratifizierung verschoben hat. In den beiden neuen Mitgliedstaaten, Bulgarien und Rumänien ist der Verfassungsvertrag als Bestandteil des Beitrittsvertrages bereits angenommen worden.

(2) Am Anfang seines Vortrages („*Die deutsche Präsidentschaft und die Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrages*“) hat **S. Hobe** eine Grundthese aufgestellt. Er geht davon aus, dass Europa bereits derzeit, ganz unabhängig von der Frage des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages, eine Verfassung im materiellen Sinne besitzt. Er geht davon aus, dass die Europäische Verfassung nicht durch einen einmaligen Akt entstanden ist, sondern sich seit dem Beginn der europäischen Integration in einem fortlaufenden Konstitutionalisierungsprozesses entwickelt hat (von der Gründung der Montanunion über den Vertrag von Nizza 2001 bis zur Vorlage des Entwurfs eines Vertrages für die Europäische Verfassung).

Um die aufgestellte Grundthese zu bestätigen, hat S. Hobe einige zentrale europäische Verfassungsprinzipien hervorgehoben. Seiner Meinung nach gibt es eine Grundordnung, die die Ausübung von Hoheitsgewalt im europäischen Mehrebenensystem bestimmte spezifische Grenzen setzt. Zu diesen gehören: der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der Grundsatz der Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*). Für S. Hobe ist eine weitere Konstitutionalisierung Europas unausweichlich. Dies betrifft unter anderem: die Säulenstruktur der Europäischen Union, die institutionelle Struktur, die Handlungsformen, die Rolle des Parlaments und die Grundrechte in der EU.

(3) In dem nächsten Vortrag – „*Möglichkeiten der Reform der EU im Falle des (Nicht)Inkrafttretens des Verfassungsvertrages*“ – hat **J. Barcz** eine Analyse der, seiner Meinung nach, zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Reform der EU im Falle, dass der Verfassungsvertrag nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert wird und dadurch nicht in Kraft treten kann gemacht.

In seiner Einleitung stellt J. Barcz drei grundsätzliche politisch-juristische Aspekte dar, die seiner Meinung nach, unter Betracht genommen werden sollten, falls das Vorhaben der Reformstruktur der EU fortgeführt werden sollte. Obwohl er für das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages geringe Chancen sieht, werden die Reformvorschläge des Verfassungsvertrages ein Anfangspunkt der Reformdebatte sein müssen, weil die Reformvorschläge von 18 Mitgliedstaaten ausdrücklich angenommen worden sind. Ohne Zweifel benötigt die EU eine tiefgreifende und kohärente institutionelle Reform. Der dritte Aspekt betrifft wesentliche Verhandlungsprobleme auf der einen und formale Probleme auf der anderen Seite.

J. Barcz sieht folgende Möglichkeiten der Reform der EU: – der Verfassungsvertrag könnte durch eine Ergänzung in Kraft treten (zusätzliche Erklärung oder Protokoll, die eine Ratifizierung in den Staaten ermöglicht, in denen der Ratifizierungsprozess unterbrochen bzw. verschoben worden ist (*der Verfassungsvertrag plus*)); – die Ausarbeitung eines neuen, weiteren Änderungsvertrages, wobei diese Möglichkeit zwei weitere Modalitäten beinhaltet: (1) *der Verfassungsvertrag bis* (Änderungsvertrag, der die zur Zeit geltende Verträge ersetzt) oder (2) *die Nizza bis* (Vertragsveränderung von den zur Zeit geltenden Verträgen); – der Abschluss eines weiteren Erweiterungsvertrages mit institutionellen Änderungen, die mit der Erweiterung verbunden sind; – die Möglichkeit die Reform gemäß der vertraglich vorgesehenen Prozeduren durchzuführen (*Nizza-plus*): die in den Verträgen vorgesehene – so genannte *passarelle* Klausel oder in den Bereichen, die von den Verträgen vorgesehen werden – so genannte *cherry picking*; – der unterschiedliche Status (faktisch und juristisch) von den Mitgliedstaaten (eine verstärkte Zusammenarbeit oder Abschluss von internationalen Verträgen).

(4) Der Vortrag von **J. Kranz** befasste sich mit „*Dem Stand der Diskussion in Polen über die Reform der EU nach dem Treffen des Europäischen Rates im Juni 2006*“. Der Verfassungsvertrag ist nur ein Entwicklungsstadium der Gemeinschaftsverträge (nach der Einheitlichen Euro-

päischen Akte, Maastrichter Vertrag, Amsterdamer Vertrag und dem Vertrag von Nizza). Der Vertrag bringt mit sich keine fundamentalen Änderungen von den Entscheidungsverfahren, in dem Bereich der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten, als auch bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen dem Staats- und Gemeinschaftsrecht. Dies gilt auch für die Einbeziehung des Grundrechtskatalogs in Form der Charta von Nizza. Es besteht kein Zweifel, dass der Begriff „Verfassungsvertrag“ ohne öffentliche Zustimmung benutzt worden ist und dadurch auch zu Unverständlichkeiten geführt hat.

Es sei auch nicht klar, wann diese Krise bewältigt sein wird. J. Kranz sieht drei mögliche Lösungswege: – die Fortführung des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedsländern, mit der Perspektive einer wiederholten Ratifizierung in Frankreich und Niederlanden (mit eventuell einer zusätzliche Erklärung oder Protokoll); – die Ausarbeitung eines neuen Vertragstextes; – eine Änderung des Verfassungsvetrages. In der Zwischenzeit könnten einigen Ziele und Aufgaben des Verfassungsvetrages, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Institutionen und Verfahren, realisiert werden. Eine engere zwischenstaatliche Zusammenarbeit könnte auch nicht ausgeschlossen werden, was jedoch schwierig zu realisieren ist (vor allem in Wirtschaftsbereich).

Die polnische Regierung hat bis heute noch keine Stellungnahme zu den möglichen Inhalten eines veränderten Vertrages abgegeben. Es kann jedoch nicht vergessen werden, dass sicherlich die Reformvorschläge der gescheiterten Verfassung, aufgegriffen werden. J. Kranz hat unterstrichen, dass es in Polen noch nie eine wahre Verfassungsdebatte gegeben hat. Trotz einer überwiegenden EU Befürwortung seitens der Bevölkerung, sind derzeitige polnische Machthaber gegen die Ratifizierung des Verfassungsvetrages. So eine Haltung kann für Polen schädlich sein. Eine Nichtannahme des Verfassungsvetrages wird zur Folge haben, dass Polen in eine schwierige und komplizierte – zugleich von der politischen, als auch von der rechtlichen Seite betrachtet – Lage versetzt wird, die zu einer wahrscheinlichen Neuverhandlung eines weiteren Reformpaketes führen wird (*package deal*). Eine solche Situation wäre für Polen

aus verschiedenen Gründen nicht erwünscht. Polen müsste eine starke und gut organisierte Expertengruppe haben und die Fähigkeit besitzen auf der EU Ebene Koalitionen zu bilden und auf Kompromisse einzugehen. Der derzeitige Stand der polnischen Außenpolitik erlaubt es leider nicht optimistisch in die Zukunft zu blicken.

5. Am Tag der Konferenz war die Tagung der Staats- und Regierungschefs (der Europäische Rat) in Brüssel noch nicht zu Ende (14./15. Dezember 2006). Während der Sitzung hat der Ministerpräsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso die Anstrengungen der Kanzlerin Deutschlands, Angela Merkel, die Diskussion über den Verfassungsvertrag wieder auf die Agenda zu setzen sehr befürwortet und unterstützt. Die Kanzlerin hat während der Tagung vorgeschlagen, eine Regierungskonferenz einzuberufen, um den Mitgliedstaaten eine Möglichkeit anzubieten die Problemfelder des Verfassungsentwurfes aufzugreifen und ggf. zu modifizieren. Zusätzlich haben die Außenminister von Spanien und Portugal vor, zwei Sitzungen am Anfang von 2007: in Januar in Madrid für die Mitgliedstaaten, die den Verfassungsentwurf ratifiziert haben und in Februar in Luxemburg für jene Länder, die den Vertrag nicht ratifiziert haben, abzuhalten.

Lukasz Wardyn

Wydawca:

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego

03-301 Warszawa, ul. Jagiellońska 59

tel. 0 22 519 21 60, fax 0 22 519 22 47, wydawnictwo@wspiz.edu.pl

www.kozminski.edu.pl

Redakcja techniczna, łamanie: „Polico-Art”, Warszawa, tel. 0 22 818 08 34

Druk: Z.P. „Hera”, Warszawa, ul. Gołędzinowska 10, tel. 0 22 811 93 76